

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Genom beslut vid regeringssammanträdet den 15 oktober 1998 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken (Dir. 1998:91).

Med stöd av bemyndigandet den 15 oktober 1998 förordnades f.d. generaldirektören Arne Kardell den 18 december 1998 som särskild utredare.

Som huvudsekreterare förordnades departementssekreteraren Mona Blomdin Persson (fr.o.m. den 8 februari 1999).

Utredningen har antagit namnet Kemikalieutredningen (M1998:09).

Utredningens första uppdrag redovisades i juni 2000 i betänkandet Varor utan faror, SOU 2000:53.

Genom beslut vid regeringssammanträdet den 18 maj 2000 beslutades genom tilläggsdirektiv om ett nytt uppdrag till Kemikalieutredningen. Tilläggsuppdraget innebar bl.a. att se över Kemikalieinspektionens verksamhet, inriktning och finansiering.

Följande experter har biträtt utredningen i arbetet med tilläggsuppdraget: direktören Richard Almgren (fr.o.m. den 1 juli 2000), enhetschefen Magnus Blomqvist (fr.o.m. den 7 november), miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson (fr.o.m. den 1 juli 2000), professorn Sven Ove Hansson (fr.o.m. den 26 april 1999), utredaren Lasse Henricson (fr.o.m. den 1 juli 2000), vice ordföranden Mikael Karlsson (fr.o.m. den 15 juni 1999), ställföreträdande generaldirektören Nils Gunnar Lindquist (fr.o.m.

den 1 juli 2000), direktören Bernt Nilsson (fr.o.m. den 18 maj 2000 t.o.m. den 7 november 2000), vice verkställande direktören Anita Ringström (fr.o.m. den 19 mars 1999), miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson (fr.o.m. den 1 juli 2000), ämnesrådet Eva Sandberg (fr.o.m. den 19 mars 1999), departementssekreteraren Anna Sanell (fr.o.m. den 1 juli 2000), departementssekreteraren Maria Sandqvist (fr.o.m. den 1 november 1999), direktören Eva Smith (fr.o.m. den 1 juli 2000) och departementssekreteraren Gia Wickbom (fr.o.m. den 19 april 1999).

I arbetet med detta betänkande har även praktikanten från Uppsala universitet Helen Janelöv samt assistenten Marika Kallio-Göthlin deltagit.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande "Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering".

Uppdraget är härmed avslutat.

Stockholm i december 2000

Arne Kardell

/Mona Blomdin Persson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	23
1 Uppdrag, avgränsningar och genomförande	37
1.1 Uppdraget och bakgrunden.....	37
1.2 Definitioner	39
1.3 Avgränsningar	40
1.4 Genomförande och metoder	41
2 Kemikaliekontrollen växer fram.....	45
2.1 År 1663–1985: Från apotekare och kryddkrämare till Produktkontrollnämnd.....	45
2.2 Perioden 1986–1998: Lagen om kemiska produkter, Kemikalieinspektionen och EU-medlemskap.....	52
3 Synpunkter från intervjuer och utredningar	57
3.1 Synpunkter från våra intervjuer och möten med olika intressenter	57
3.2 Företagens syn på Kemikalieinspektionen – Kemikontorets enkätundersökning.....	62
3.3 En omvärldsanalys.....	66
3.4 Tillsynen	69

3.4.1	En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen	69
3.4.2	Svenska kommunförbundets uppföljning av miljötillsynen	73
3.4.3	Naturvårdsverkets rapport om den kommunala tillsynsorganisationen beträffande miljöfarlig verksamhet	76
4	Giftfri miljömålet – vad och vem?	77
4.1	Giftfri miljömålet – en kraftig ambitionshöjning för kemikaliekontrollen	77
4.1.1	Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö	77
4.1.2	De nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken	78
4.1.3	Miljömålskommitténs förslag till etappmål för Giftfri miljömålet	79
4.1.4	Vår bedömning	80
4.2	Ökat varuperspektiv – vad och vem?	81
4.3	Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen och Kemikalieinspektionen	85
4.4	Myndigheternas ansvar för Giftfri miljömålet	88
4.5	Vilken roll har företagen?	90
5	EU är den viktigaste arenan	93
5.1	EU-arbetet och övrigt internationellt arbete är avgörande för att uppnå miljömålet Giftfri miljö	93
5.2	Sex år i EU – några slutsatser om Kemikalieinspektionens arbete i framtiden	96
5.3	Gemensam svensk handlingsplan för internationellt kemikaliearbete bör tas fram	100
5.4	Tillsynen inom EU över kemikaliereglerna	101
5.5	En gemensam kemikaliemyndighet i EU?	102

6	Miljöbalken – tillsynen över kemiska produkter behöver förbättras	107
6.1	Kemiska produkter och varor i miljöbalken.....	107
6.1.1	Miljöbalkens bakgrund, mål och tillämpningsområde	108
6.1.2	De allmänna hänsynsreglerna.....	108
6.1.3	Miljö kvalitetsnormer (5 kap.)	113
6.1.4	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.)	114
6.1.5	Särskilda bestämmelser om kemiska produkter (14 kap.).....	116
6.2	Tillsynen över kemiska produkter	119
6.2.1	Allmänt om tillsynen	119
6.2.2	Vad menas med hanteringen av kemiska produkter?	121
6.2.3	EG-kommissionens granskning av Sveriges tillsyn över regler på bekämpningsmedelsområdet.....	121
6.2.4	Dagens ansvar för tillsyn över kemiska produkter...	122
6.2.5	Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket	126
6.3	Överväganden och förslag om tillsynen	128
6.3.1	Operativ tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter	131
6.3.2	Operativ tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter	136
6.3.3	Annan operativ tillsyn över kemiska produkter – Livsmedelsverket och Läkemedelsverket	139
6.3.4	Krav på tillsynsutredning och tillsynsplan.....	142
6.3.5	Tillsynsvägledning	145
6.3.6	Fortsatt utbildning, vägledning, information och utvärdering behövs.....	147
6.3.7	Tillsynen enligt miljöbalken bör utvärderas	149
7	Kemikalieinspektionens framtida verksamhet och resursbehov	153
7.1	Kemikalieinspektionen i dag – en sammanfattning	153
7.1.1	Dagens uppgifter enligt instruktionen	153
7.1.2	Toxikologiska rådet	154
7.1.3	Dagens mål, regler och verksamhet	154

7.1.4	Organisation och verksamhetsområden	158
7.1.5	Personal- och kompetensfrågor	159
7.2	Kemikalieinspektionen i framtiden – förslag till övergripande mål och verksamhet	160
7.2.1	Huvudansvarig myndighet för miljömålet Giftfri miljö	160
7.2.2	Kemikalieinspektionen måste verka internationellt – främst inom ramen för Sveriges EU-medlemskap.....	165
7.2.3	Riskbedömning – allmänkemikalier och bekämpningsmedel.....	167
7.2.4	Riskhantering/riskbegränsning.....	186
7.2.5	Bekämpningsmedel	194
7.2.6	Kemikalieinspektionens framtida tillsynsverksamhet.....	206
7.2.7	Forskning och miljöövervakning	211
7.2.8	Ny instruktion för Kemikalieinspektionen.....	212
8	Kemikalieinspektionens budget och finansiering	215
8.1	Vårt uppdrag	215
8.2	Kemikalieinspektionens förslag i UFP	215
8.3	Sammanfattning av våra förslag till resurser för åren 2001–2003	217
8.4	Förslag till finansiering av Kemikalieinspektionen	223
8.4.1	Principer för fördelning mellan skattefinansierad verksamhet och avgiftsfinansierad verksamhet	225
8.4.2	Hur mycket kan och bör avgiftsfinansieras av Kemikalieinspektionens verksamhet?.....	227
8.4.3	Kemikalieavgifterna – avgiftskonstruktionen	233
8.4.4	Finns risk för dubbla avgifter?	235
8.4.5	Tjänsteexport.....	235
9	Övriga konsekvenser av utredningens förslag	237
9.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten m.m.	237
9.2	Ekonomiska konsekvenser	237

Litteraturförteckning	243
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	247
Bilaga 2 Kemikalieinspektionens underlag för fördjupad prövning.....	253
Bilaga 3 Avgiftsbelagd statlig verksamhet – underlag till Kemikalieutredningen	313
Bilaga 4 Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete	355
Bilaga 5 Tabeller över våra förslag till budget och finansiering av Kemikalieinspektionen år 2001-2003.....	453
Bilaga 6 Särskilda yttranden.....	465

Sammanfattning

Utredningens bakgrund och uppdrag

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

Regeringen föreslog i propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145) femton miljö kvalitetsmål som bör nås inom en generation, dvs. till omkring år 2020. Riksdagen godkände dessa mål i april 1999 (1998/99: MJU6). Ett av miljö kvalitetsmålen kallas Giftfri miljö och är formulerat enligt följande:

”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Miljö kvalitetsmålet innebär att:
halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna,
halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.”

Nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken

För att uppnå miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö beslutade regeringen bl.a. om följande nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken (prop. 1997/98:145):

”Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak fria från:
av människan framställda organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerbara samt ämnen som ger upphov till dessa ämnen,
av människan framställda ämnen som är cancerframkallande, arvs massepåverkande och hormonstörande – inklusive fortplantningsstörande,

kvicksilver, kadmium, bly och deras föreningar.

Metaller används i sådana tillämpningar att metallerna inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljö och människors hälsa kan komma till skada.

Av människan framställda organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerbara förekommer i produktionsprocesser endast om företaget kan visa att hälsa eller miljö inte kommer till skada. Tillstånd och villkor enligt miljöbalken är utformade så att denna riktlinje kan säkerställas.”

Kemikalieutredningens första uppdrag..

Kemikalieutredningen (M1998:09) tillsattes för att föreslå hur de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken skall genomföras (se dir. 1998:91). Dessa förslag presenterade vi den 5 juni 2000 i betänkandet Varor utan faror – Förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken (SOU 2000:53). Betänkandet har remissbehandlats och regeringens ställningstaganden förväntas i början av år 2001.

....och detta uppdrag

Den 18 maj 2000 beslutade regeringen om ett nytt uppdrag till Kemikalieutredningen (dir. 2000:41 – se bilaga 1). Detta tilläggsuppdrag innebär sammanfattningsvis att vi ges i uppdrag att göra en översyn av och lämna förslag om Kemikalieinspektionens framtida inriktning, verksamhet, resurser och finansiering.

I direktiven anges att arbetet skall ske med utgångspunkt i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, Kemikalieutredningens förslag i SOU 2000:53, utvecklingen på kemikalieområdet inom EU och internationellt, miljöbalkens regler samt Kemikalieinspektionens underlag till regeringen inför fördjupad prövning (UFP). Dessutom ingår i uppdraget att översiktligt belysa de centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheternas samt företagens roll inom kemikaliekontrollen.

Giftfri miljömålet innebär en kraftig ambitionshöjning för kemikaliekontrollen (kapitel 4)

Enligt vår bedömning innebär miljökvalitetsmålet Giftfri miljö en kraftig ambitionshöjning och en viktig konkretisering och tidsangivande av målen för kemikaliekontrollen.

Vi framhåller att kemikalierelaterade hälso- och miljörisker som är kopplade till andra varor än kemiska produkter bör uppmärksammas i större utsträckning. Kemikalieinspektionen bör i samråd med Naturvårdsverket ta fram en plan för kemikaliearbetet i ett varuperspektiv som inkluderar handlingsplan, prioriteringar och arbetsfördelning.

EU-arbetet och övrigt internationellt arbete är avgörande för att uppnå Giftfri miljömålet (kapitel 5)

Enligt vår uppfattning kommer den kemikaliestrategi som EU håller på att ta fram, att spela en avgörande roll för möjligheterna att uppnå det svenska miljömålet Giftfri miljö. EU:s utveckling på detta område kommer att påverka den svenska kemikaliekontrollen och Kemikalieinspektionens arbete i framtiden. Vi anser därför att Sverige bör utnyttja varje möjlighet att påverka utformningen och genomförandet av EU:s kommande kemikaliestrategi.

EU:s kommande kemikaliestrategi kommer sannolikt att innebära en höjd ambitionsnivå inom EU för kemikaliefrågorna. En utveckling av nya regler kan förutses liksom en eventuell gemensam kemikaliemyndighet.

Sverige bör aktivt delta och påverka utformning och tillämpning av nya och befintliga regler inom EU. EU-arbetet och det internationella arbetet behöver enligt vår uppfattning en kraftig förstärkning om Sverige vill vara med och påverka den konkreta utformningen samt genomförandet av den nya kemikaliestrategin.

Under de sex år Sverige har varit medlem i EU har Kemikalieinspektionens EU-arbete till stor del präglats av att försvara de undantag på kemikalieområdet som Sverige fick i samband med medlemskapsförhandlingarna.

De närmaste året/åren framöver är på många sätt avgörande för vilken inriktning EU:s, och därmed Sveriges, kemikaliesäkerhetsarbete kommer att få. Dels kommer en kemikaliestrategi att antas och närmare utformas inom EU, dels står en rad konkreta beslut för dörren som gäller riskbedömning och riskhantering – både avseende s.k. allmänkemikalier och bekämpningsmedel (växtskyddsmedel och biocider).

Vi föreslår att en gemensam svensk handlingsplan för internationellt kemikaliearbete bör tas fram. Kemikalieinspektionen bör ges i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket, Arbetskyddsstyrelsen och övriga berörda myndigheter ta fram en svensk handlingsplan för vårt internationella kemikaliearbete, inklusive EU-arbetet.

En gemensam kemikaliemyndighet i EU

Vi föreslår att Sverige driver frågan om att inrätta en gemensam kemikaliemyndighet inom EU. En sådan myndighet bör kunna effektivisera kemikaliearbetet, framför allt när det gäller riskbedömningar. EU:s läkemedelsmyndighet bör kunna tjäna som modell vid utformningen av en gemensam kemikaliemyndighet.

En gemensam kemikaliemyndighet i EU bör bl.a. ansvara för

- administrativ samordning av riskbedömning och strategi för riskhantering på kemikalieområdet, både avseende allmänkemikalier och bekämpningsmedel,
- administrativt ansvar för den omfattande dokumentationen, databaser m.m.,
- informationsspridning och riskkommunikation.

Tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken behöver förbättras (kapitel 6)

Vår bedömning är att tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter är en grundläggande förutsättning för att övrig kemikalietillsyn och övrigt kemikaliesäkerhetsarbete (bl.a. användningen av kemikalier) skall fungera effektivt.

Vi har noterat en rad brister i nuvarande tillsyn enligt 14 kap. i miljöbalken. Bristerna hänger samman med brist på resurser och prioritering av denna tillsyn samt oklarheter och dubbleringar beträffande ansvarsfördelningen.

Vi föreslår att Kemikalieinspektionen ensam bör ansvara för det operativa tillsynsansvaret över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter. Det innebär att kommunernas ansvar tas bort på detta område. Kommunernas tillsynsansvar bör i stället koncentreras till att gälla återförsäljare (sekundärleverantörer) och yrkesmässiga användare av kemiska produkter.

Vi föreslår i likhet med ovanstående princip att enbart staten bör ansvara för bl.a. tillsynen över tillverkare och importörer av kosmetiska och hygieniska produkter (Läkemedelsverket) samt material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel (Livsmedelsverket). Också i dessa fall kommer kommunernas tillsynsansvar att gälla hanteringen i leden efter primärleverantörerna.

Författningsförslag med ändring i miljöbalken (1998:808) och i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken lämnas.

Vi anser vidare att de centrala myndigheternas stöd till de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna när det gäller 14 kap. miljöbalken behöver förbättras.

Vi föreslår att tillsynen enligt miljöbalken bör utvärderas i sin helhet. Viktiga frågor i en sådan utvärdering bör bl.a. vara frågor om ansvaret mellan stat och kommun, tillsynens metoder, kvalitet, resurser och omfattning, tillsynens inriktning och prioriteringar samt möjligheten och lämpligheten av en ny regional statlig tillsynsorganisation.

Kemikalieinspektionens framtida verksamhet och resursbehov (kapitel 7)

Kemikalieinspektionens övergripande mål skall även i fortsättningen vara att arbeta för att förebygga skador på människor och

miljö från kemiska produkter och biotekniska organismer. Detta övergripande mål bör framgå av myndighetens instruktion.

Kemikalieinspektionen bör ha huvudansvar för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. I ansvaret för Giftfri miljömålet bör bl.a. ingå att driva på, följa upp och utvärdera olika aktörers arbete samt att utveckla och föra en dialog om framtida insatser. Detta huvudansvar samt vissa preciseringar och ändringar i myndighetens inriktning och uppgifter bör framgå av myndighetens instruktion.

Vi föreslår att Kemikalieinspektionens huvudinriktning bör vara att verka för att EU:s kemikaliekontrollarbete och övrigt internationellt kemikaliearbete får en inriktning som gör att målet Giftfri miljö kan uppnås. Dessutom föreslår vi att ambitionsnivån för den nationella tillsynen över tillverkare och importörer av kemiska produkter höjs.

Vi föreslår betydande förstärkningar av Kemikalieinspektionen de närmaste tre åren. Förstärkningarna avser främst:

det EU-inriktade riskbedömnings- samt riskbegränsningsarbetet, för allmän kemikalier och för bekämpningsmedel, tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken, arbete med anledning av huvudansvaret för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Kemikalieinspektionens arbete har förändrat karaktär genom Sveriges medlemskap i EU. Myndighetens arbete består i dag till stor del av att delta i EU-arbete. Delvis handlar detta om att utföra Sveriges andel av den arbetsbörda som fördelas mellan medlemsländerna, men till största delen består den i att företräda svensk kemikaliepolitik i riskbedömnings- och riskbegränsningsarbetet.

Följande tre utgångspunkter för medlemsländernas medverkan i EU:s arbete bör enligt vår uppfattning ligga till grund för bedömningar av arten och graden av Sveriges insatser inom kemikalieområdet (se avsnitt 7.2.3 och bilaga 4).

1. Kemikalieregleringen är totalharmoniserad inom EU. Här skiljer sig kemikalieområdet från de flesta andra områden inom miljöpolitiken, liksom arbetsmiljön, vilka hanteras genom minimidirektiv. Detta innebär att inom kemikalieområdet är det i stort sett enda sättet att påverka det regelverk för

kemikalier som skall gälla i Sverige att påverka de regler som gäller generellt i EU. Den riskbedömning som exempelvis görs inom EU är den riskbedömning som kommer att ligga till grund för det regelverk som ska tillämpas i Sverige.

2. Kemikaliereregleringens utformning inom EU avgörs i praktiken av en stor mängd tekniska beslut, dels om hur enskilda kemikalier skall bedömas, dels om testmetoder, testkrav och bedömningsprinciper. Dessa beslut bygger på arbetet i ett stort antal tekniska kommittéer där medlemsländerna deltar.
3. Kemikaliearbetet inom EU är i allt väsentligt medlemsdrivet. Det praktiska arbetet med att skriva underlagsmaterial och förslag till beslut fördelas mellan medlemsländerna, och texterna justeras sedan i förhandlingar mellan länderna. Ett lands inflytande står i proportion till resursinsatserna.

Riskbedömning

Kemikalieinspektionen bör de närmaste åren prioritera arbetet med att påverka utformandet och genomförandet av en ny kemikaliestrategi inom EU samt att aktivt delta i riskbedömningsarbetet vad gäller särskilt hälso- och miljöskadliga ämnen. Utgångspunkt för arbetet bör vara de etappmål som kommer att beslutas inom ramen för Giftfri miljömålet samt de förslag som lämnas i Varor utan faror (SOU 2000:53). Kemikalieinspektionen bör sträva efter att påverka EU i syfte att få gehör för ett effektivare riskbedömnings-system inom EU. Kemikalieinspektionen bör bl.a. särskilt verka för att:

regler införs om att alla kemiska ämnen på marknaden skall vara undersökta med avseende på hälso- och miljöfarlighet, testmetoder vidareutvecklas inom områdena nedbrytning och hormonell påverkan, förenklade riskbedömningar och mer generella angreppssätt (inkl. generella utfasningskriterier för bl.a. PB+ CMR) införs, skapa effektivare beslutsprocesser inom riskbedömnings- och riskhanteringsarbetet, varuperspektivet får ett ökat genomslag i riskbedömnings- och riskhanteringsarbetet,

utveckla samarbetet med högskolor och öka samverkan med andra myndigheter i syfte att effektivare utnyttja den riskbedömningskompetens som finns i Sverige.

Resurserna för Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete bör förstärkas.

Riskhantering/riskbegränsning

Vår bedömning är att riskbegränsningsarbetet i dag bör utökas såväl inom EU som i det svenska arbetet. Kemikalieinspektionen har i dag inte tillräckliga resurser för att klara av att vara pådrivande i EU. De nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen och Giftfri miljömålets etappmål om särskilt farliga ämnen innebär en konkretisering och kraftig ambitionshöjning för arbetet med riskhantering/riskbegränsning.

EU-arbetet bör prioriteras. Förslagen i Varor utan faror (SOU 2000:53) bör tjäna som vägledning för närmare prioriteringar inom området. Vi betonar särskilt:

Utfasning av särskilt skadliga ämnen, framför allt PB+ CMRH.

Förstärkning av riskhanteringsarbetet inom ramen för EU:s riskbedömningsprogram.

Utveckling av begränsningsdirektivet, inkl. direktivets roll i riskbedömningsarbetet.

Skadliga kemikalier i varor

Resurserna för Kemikalieinspektionens EU-inriktade riskhanteringsarbete och det övriga internationella riskbegränsningsarbetet bör förstärkas.

Inom området riskbegränsning är ett varuinriktat angreppssätt en ny uppgift för Kemikalieinspektionen inom ramen för Giftfri miljömålsansvaret. Verksamheten bör vidareutvecklas de närmaste åren. Informationsspridning och dialog med näringslivet om skadliga kemikalier i varor är särskilt angelägna uppgifter.

Bekämpningsmedel

Sverige har redan vidtagit kraftfulla åtgärder för att begränsa riskerna med bekämpningsmedel. Dagens ambition för bekämpningsmedelsarbetet bör gälla även fortsättningsvis. Därvid bör Kemikalieinspektionen vara aktiv och pådrivande i riskbegränsningsarbetet avseende bekämpningsmedel såväl nationellt, inom EU som internationellt. Förstärkningar av bekämpningsmedelsarbetet föreslås.

Prioriterade uppgifter för Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsarbete de närmaste åren bör bl.a. vara att:

- aktivt delta i EU:s arbete med att utveckla och tillämpa regler för att uppnå en hög skyddsnivå,
- verka för att den nationella prövningen av bekämpningsmedel sker på en hög skyddsnivå och med kortast möjliga handläggningstid.

Kemikalieinspektionens tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken

Tillsynen över tillverkare och importörer är av central betydelse för kemikaliekontrollen. Denna tillsyn behöver förbättras. Vi föreslår i kapitel 6 att Kemikalieinspektionen ensam bör ansvara för det operativa tillsynsansvaret över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter. Det innebär att kommunernas ansvar tas bort på detta område. Kommunernas tillsynsansvar bör i stället koncentreras till att gälla återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter.

Det finns i dag omkring 3500 tillverkare och importörer av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen utför i dag mellan 100–150 inspektioner per år. Mätt i andelen tillsynsobjekt innebär detta att i genomsnitt enbart 5 procent av företagen nås varje år. Relativt många mindre företag har aldrig fått något inspektionsbesök av Kemikalieinspektionen. Vi menar att ambitionerna rörande tillsynen måste höjas väsentligt. Vi anser att företagen i genomsnitt skall ha ett inspektionsbesök åtminstone vart femte år.

Vi anser också att stödet till de lokala och regionala tillsynsmyndigheterna behöver förbättras.

Med stöd av övervägandena ovan föreslår vi resursförstärkningar av Kemikalieinspektionens tillsyn.

Sammanfattning av Kemikalieinspektionens resursbehov och finansiering (kapitel 8)

I nedanstående tabell redovisas sammanfattningsvis de förstärkningar (i antal årsarbetskrafter) som vi ser behov av under perioden 2001–2003.

Verksamheter som bör förstärkas	Förstärkningar år 2001	Förstärkningar år 2002	Förstärkningar år 2003
Riskbedömning EU och internationellt (riskbedömningsprogr., kemikaliepolicy, nya ämnen m.m.)	+ 5	+ 5	+ 2
Riskbegränsning EU och internationellt , riskhantering i riskbedömningsprogr., begränsningsdirektivet och andra direktiv samt internationella konventioner	+ 5	+ 5	+ 2
Bekämpningsmedel EU och övrigt internationellt (riskbedömning och riskhantering för växtskyddsmedel och biocider)	+ 2	+ 2	+ 1
Övrigt arbete p.g.a. huvudansvaret för Giftfri miljö målet (inkl forskningsamverkan, strategiarbete, pådrivande, uppföljande och samordnande arbete.)	+ 2	+ 1	0
Varuinriktat arbete nationella projekt om kem.prod. och andra varor, branschdialoger, handlingsplan/strategi	+ 2	0	0
Operativ tillsyn och tillsynsvägledning enl. miljöbalken 14 kap.	+ 5	+ 5	+ 1
SUMMA	+21	+18	+6

Vi anser att Kemikalieinspektionen också i framtiden bör finansieras med skattemedel samt med avgifter från företagen. Kemikalieinspektionens alla verksamheter kan enligt vår bedömning inte finansieras med avgifter eftersom sambandet mellan vissa verksamheter och de företag som betalar avgifterna är för svagt.

Det är svårt att fastställa en exakt och tydlig gräns för hur mycket av Kemikalieinspektionens verksamhet som kan och bör finansieras med avgifter respektive skatter. Vi har tillsammans med Ekonomistyrningsverket, Kemikalieinspektionen och representanter från de berörda branschorganisationerna som betalar kemikalieavgifterna gjort en genomgång av Kemikalieinspektionens olika verksamhetsgrenar utifrån vår bedömning av vad som bör finansieras via avgifter. Enligt Kemikalieutredningens uppfattning var de deltagande parterna i allt väsentligt överens om hur stor andel av olika verksamheter som bör avgiftsfinansieras.

Den fördelning mellan skatter och avgifter som vi i allt väsentligt kom överens om har vi tillämpat för de förslag till Kemikalieinspektionens resurser och finansiering som vi lämnar för budgetåren 2001–2003.

Vi anser att frågor om fördelningen mellan skatter och avgifter enligt miljöbalken samt andra frågor kring avgifterna på kemikalieområdet bör ses över med sikte på tiden efter år 2003. Vi har erfarit att Miljöbalkskommittén (M 1999:03) avser att göra en översyn av bl.a. miljöbalkens regler om avgifter. Vi välkomnar denna översyn.

Sammanfattning av våra budget och finansieringsförslag

Utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård), anslaget A6 Kemikalieinspektionen (ramanslag).

1000-tals kronor

Finansiering	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003
Kemikalieavgifter	56 800	39 886	46 286	48 561
Bekämpningsmedelsavgifter	18 200	19 931	21 446	22 581
Skattemedel	8 600	38 104	42 721	45 579
SUMMA	83 600	97 921	111 721	116 721

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Utfärdad den

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 3 § miljöbalken(1998:808) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

3 §¹

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

¹ Senaste lydelse 1999:385

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, *över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. och över avfallshanteringen enligt 15 kap.*

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,
2. avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Utfärdad den

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

dels att 4, 13 §§ och bilagan till förordningen skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden tillsyn över

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,

2. *hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken*, och

3. avfallshanteringen enligt 15 kap.

Den kommunala nämnden utövar inom kommunen därutöver *tillsynen över hanteringen av biotekniska organismer enligt 14 kap. miljöbalken*.

Föreslagen lydelse

4 §²

Av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden tillsyn över

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och

2. avfallshanteringen enligt 15 kap.

Den kommunala nämnden utövar inom kommunen därutöver *sådan tillsyn över hanteringen enligt 14 kap. miljöbalken av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer där tillsynsansvaret inte ligger på en statlig myndighet*.

² Senaste lydelse 1998:1589

Statliga myndigheter och de kommunala nämnderna utövar därutöver den operativa tillsynen rörande miljöbalkens tillämpning enligt den närmare fördelning som framgår av bilagan till denna förordning.

Regeringen kan, om det finns särskilda skäl, efter framställning från en myndighet med centralt samordningsansvar enligt 13 § eller från länsstyrelsen, i enskilda fall besluta att den operativa tillsynsansvaret skall fördelas på annat sätt än som framgår av bilagan.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 a §

Kemikalieinspektionen får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsyn som åligger inspektionen enligt D1 i bilagan till denna förordning, om kommunfullmäktige har gjort framställning om det. En sådan överlåtelse skall avse tillsyn av vissa angivna tillsynsobjekt inom kommunen.

Vid prövningen av en överlåtelse enligt första stycket skall Kemikalieinspektionen beakta vad som sägs i 11 § första stycket 2–4.

Kemikalieinspektionen skall ersätta nämnden för utförd tillsyn med belopp som motsvarar vad som enligt kommunfullmäktiges föreskrifter tas ut för tillsyn över kemikaliehantering.

13 §³

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning, om inte annat följer av andra stycket.

Nedanstående myndigheter har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller miljöbalkens tillämpning inom angivna ansvarsområden

Myndighet	Ansvarsområde
------------------	----------------------

Statens jordbruksverk	Frågor som rör verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet. Frågor som rör miljöhänsyn i jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken. Genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan. Vad avser 14 kap. miljöbalken, frågor som verket beslutat om enligt förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel. Frågor enligt 15 kap. miljöbalken enligt den närmare fördelning som framgår av förordningen (1996:971) om farligt avfall.
-----------------------	--

³ Senaste lydelse 2000:341

Kemikalie- inspektionen	Genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan. Frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt biotekniska organismer, utom i fråga om drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ner ozonskiktet, HFC och batterier. Allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor som anges i föregående mening. Skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel.	Genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan. Frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel, <i>försäljning</i> eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt biotekniska organismer, utom i fråga om drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ner ozonskiktet, HFC och batterier. Allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor som anges i föregående mening. Skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel.
Livsmedels- verket	Genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan. Frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar.	

Denna förordning träder i kraft den

*Bilaga⁴***Fördelning av ansvar för den operativa tillsynen***Nuvarande lydelse*

Nedan anges områden inom vilka, förutom den kommunala nämnden, även statlig myndighet har ansvar för den operativa tillsynen.

Om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får överenskommelse träffas mellan myndigheterna om hur ansvaret normalt skall fördelas. Båda är dock alltid operativa om så krävs.

D. Kemiska produkter och biotekniska organismer**Tillsynsområde****Ansvarig myndighet**

⁴ Senaste lydelse 2000:341

- D1 Tillverkare och andra primärleverantörer, som släpper ut kemiska produkter, varor och biotekniska organismer på marknaden med avseende på deras produkter och varor utom i fråga om varor (material) och produkter enligt D3 och D4, drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, och batterier Kemikalieinspektionen
- D2 Frågor om *skydd av den yttre miljön vid* hantering av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom ifråga om vad som anges i D1 Länsstyrelsen
- D3 Tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter Läkemedelsverket
- D4 Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar Livsmedelsverket
- D5 Anläggningar och anordningar i fartyg vad gäller ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, utom där generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen Sjöfartsverket
- D6 Tillsyn i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000:338) om biocidprodukter, i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetarskyddsstyrelsen Yrkesinspektionen

*Föreslagen lydelse***D. Kemiska produkter och biotekniska organismer****Tillsynsområde**

D1 Tillverkare och andra primärleverantörer, som släpper ut kemiska produkter, varor och biotekniska organismer på marknaden med avseende på deras produkter och varor utom i fråga om varor (material) och produkter enligt D3 och D4, drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, och batterier

D2 Frågor om hantering av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom ifråga om vad som anges i D1

D3 Tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter

D4 Tillverkare och andra primärleverantörer av material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar

Ansvarig myndighet

Kemikalieinspektionen

Länsstyrelsen

Läkemedelsverket

Livsmedelsverket

- | | | |
|----|--|-------------------|
| D5 | Anläggningar och anordningar i fartyg vad gäller ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, utom där generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen | Sjöfartsverket |
| D6 | Tillsyn i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000:338) om biocidprodukter, i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetarskyddsstyrelsen | Yrkesinspektionen |

Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Utfärdad den

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:525) med
instruktion för Kemikalieinspektionen

dels att 1, 2 §§ och rubriken före 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 1 a §, samt
två nya rubriker före 1 a § och 2 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgifter

Kemikalieinspektionen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso och miljörisker med kemiska produkter och biotekniska organismer, i den mån inte någon annan myndighet har detta till uppgift.

Inledande bestämmelser

1 §⁵

Kemikalieinspektionen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso och miljörisker med kemiska produkter, *varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt* biotekniska organismer, i den mån inte någon annan myndighet har detta till uppgift.

Verksamhetens mål

1a §

Kemikalieinspektionen skall arbeta för att förebygga skador på människor och miljö från kemiska produkter och biotekniska organismer.

⁵ Senaste lydelse 1998:921

Uppgifter

2 §⁶

⁶ Senaste lydelse 1998:921

Inspektionen skall särskilt

1. uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och biotekniska organismer och de risker användningen av dessa kan medföra,
2. utöva tillsyn enligt miljöbalken i enlighet med vad som framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken,
3. pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer,
4. föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,
5. utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och biotekniska organismer och de hälso- och miljörisker sådana produkter och organismer kan medföra,
6. lämna information inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
7. stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
8. medverka i det internationella samarbetet inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
9. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken,

Kemikalieinspektionen är huvudansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och skall därvid särskilt

1. vara pådrivande i frågor om kemikaliekontroll nationellt, i EU-samarbetet och i övrigt internationellt samarbete,
2. verka för att reglerna i 14 kap. miljöbalken (1998:808) om kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt biotekniska organismer efterlevs och därvid utöva operativ tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med vad som framgår av balken och dess förordningar,
3. samverka med myndigheter, kommuner och företag inom näringslivet i syfte att uppnå miljö kvalitetsmålet,
4. vid behov föreslå nya styrmedel eller andra kompletterande insatser för att miljö kvalitetsmålet skall nås,
5. följa upp, utvärdera och redovisa hur genomförandet av miljö kvalitetsmålet sker,
6. utarbeta föreskrifter och allmänna råd om kemiska produkter och biotekniska organismer i enlighet med vad som framgår av miljöbalken och dess förordningar,
7. pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer,
8. föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,
9. utreda, sammanställa och dokumentera hälso- och miljörisker hos särskilt prioriterade kemiska produkter och biotekniska organismer,
10. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken,
11. verka för att forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse för att kunna uppnå miljö kvalitetsmålet genomförs.

Denna förordning träder i kraft den

1 Uppdrag, avgränsningar och genomförande

1.1 Uppdraget och bakgrunden

I detta avsnitt finns en kort bakgrund och en sammanfattning av regeringens tilläggsuppdrag till Kemikalieutredningen. Regeringens tilläggsdirektiv (Dir 2000:41) till utredningen återfinns i sin helhet i Bilaga 1.

Kemikalieutredningens bakgrund

Regeringen föreslog år 1998 femton övergripande miljökvalitetsmål för det framtida miljöarbetet och riksdagen beslöt i april 1999 att godkänna dessa mål (prop. 1997/98:145, 1998/99:MJU6). Ett av de femton målen handlar om att åstadkomma en giftfri miljö, vilket innebär att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Målet skall nås till omkring år 2020. För att målet om en giftfri miljö skall kunna nås bedömde regeringen att kemikaliepolitiken skulle kompletteras med nya riktlinjer. De nya riktlinjerna handlar bl.a. om ett mer generellt angreppssätt inom kemikaliepolitiken som exempelvis innebär att nyproducerade varor skall vara fria från vissa ämnen som har vissa inneboende egenskaper.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 15 oktober 1998 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till genomförande av de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken (Dir. 1998:91). Utredningen antog namnet Kemikalieutredningen. I juni 2000 överlämnade utredningen betänkandet Varor utan faror – Genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken (SOU 2000:53) till regeringen.

Kemikalieinspektionens underlag för fördjupad prövning (UFP)

Kemikalieinspektionen bedömer i sitt underlag för fördjupad prövning (UFP) att det krävs kraftfulla insatser för att det skall vara möjligt att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. För perioden 2001–2003 bedömer Kemikalieinspektionen att ett resurstillskott till Kemikalieinspektionen behövs som motsvarar 55 personer (33 miljoner kronor) samt 12,6 miljoner kronor för övriga kostnader, dvs. totalt cirka 45 miljoner kronor. Det innebär en resursförstärkning med cirka 55 procent. Kemikalieinspektionen bedömer också att det även efter år 2003 krävs ett kraftigt resurstillskott som successivt planar ut. I UFP föreslår Kemikalieinspektionen att en större andel än i dag av de framtida kostnaderna bör finansieras via skattemedel.

Tilläggsdirektiv till Kemikalieutredningen

Vid regeringssammanträdet den 18 maj 2000 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Kemikalieutredningen (Dir. 2000:41). Detta direktiv återfinns i sin helhet i Bilaga 1.

Tilläggsdirektivet innebär sammanfattningsvis att Kemikalieutredningen ges i uppdrag att göra en översyn av och lämna förslag om Kemikalieinspektionens framtida inriktning, verksamhet, resurser och finansiering. Det anges att arbetet skall ske med utgångspunkt i bl.a.:

- Miljöbalkens regler,
- Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö,
- Kemikalieutredningens förslag i Varor utan faror (SOU 2000:53)
- Utvecklingen på kemikalieområdet inom EU och internationellt
- Kemikalieinspektionens underlag till regeringen inför fördjupad prövning (UFP).

I vårt uppdrag ingår också att översiktligt belysa företagens samt de centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheternas framtida roll inom kemikaliekontrollen.

Tilläggsuppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2000.

1.2 Definitioner

Kemikaliekontroll, kemikalietillsyn, produktkontroll

När man allmänt talar om kemikalietillsyn eller kemikaliekontroll finns en risk att man lägger olika innebörd i begreppet. Med kemikalietillsyn avser vi sådan tillsyn och kontroll som avses i 14 kapitlet i miljöbalken. Fokus är således på de kemiska ämnena och produkterna (se definitioner nedan) och i vissa fall även varornas innehåll av kemiska produkter. Det kan exempelvis handla om regler för klassificering och märkning, varuinformationsblad, tillståndsprovning samt begränsningar eller förbud av farliga ämnen. Vi avser däremot inte t.ex. tillsyn av utsläpp av kemikalier från en industrianläggning – sådana utsläpp regleras genom 9 kap. miljöbalken.

Begreppen kemikaliekontroll och kemikaliearbete används i detta betänkande i ett vidare sammanhang än bara tillsynen över gällande regler. Det inkluderar t.ex. arbetet med utveckling av riskbedömning, riskhantering och regler för kemiska ämnen och produkter.

Kemiska ämnen, kemiska produkter och varor

Grundläggande begrepp inom kemikaliekontrollen är kemiska ämnen, kemiska produkter och varor.

Med *kemiska ämnen* avses här grundämnena och deras föreningar, t.ex. organiska ämnen, metaller och metallföreningar.

Med *kemiska produkter* menar vi kemiska ämnen och kemiska beredningar, där beredningar är blandningar eller lösningar som består av två eller flera ämnen. En kemisk produkt kan t.ex. vara målarfärg, lim eller tvätt- och rengöringsmedel.

Med *varor* avser vi såväl kemiska produkter som övriga varor såsom exempelvis bilar, kläder, datorer och byggmaterial.

Det är värt att notera att i internationella sammanhang, framför allt i EU:s lagstiftning, skiljer man på kemiska ämnen (substances) och preparat (preparations). Med preparat avses då det som i svensk lagstiftning benämns beredningar. Med produkter (products) avser EU vanligen vad vi kallar varor.

1.3 Avgränsningar

Avgränsningar i tiden

Vi har sett som en av våra huvuduppgifter att utifrån dagens mål, erfarenheter och förutsättningar blicka framåt och lämna förslag till Kemikalieinspektionens framtida verksamhetsinriktning. När det gäller verksamhetens inriktning har vi inte funnit det lämpligt och meningsfullt att gå längre än omkring fyra till fem år framåt i tiden. Viktiga avgöranden, bl.a. inom EU väntas inom de närmaste åren och det kan därför finnas skäl att vid decenniets mitt göra en ny översyn av kemikaliekontrollens och Kemikalieinspektionens verksamhet och inriktning.

När det gäller våra förslag till resurser gäller förslagen år 2001–2003, dvs. samma period som Kemikalieinspektionens underlag till regeringen inför en fördjupad prövning (UFP).

Bioteknik

Bioteknikkommittén (U 1998:01) tillsattes år 1998 och har bl.a. haft i uppdrag att se över tillsynsorganisationen över biotekniska produkter. Kommittén överlämnade betänkandet *Att spränga gränser. Bioteknikens möjligheter och risker (SOU 2000:103)* till regeringen den 1 december 2000. Bioteknikkommittén lämnar bl.a. förslag om hur samhällets kontroll av biotekniken skall ske. Kommittén föreslår bl.a. att två nya myndigheter inrättas – en Bioteknikinspektion och ett Teknologiråd. Bioteknikinspektionen föreslås bildas genom en omorganisation av Gentekniknämnden och föreslås ansvara för en samlad samhällskontroll över nya tillämpningar.

Mot bakgrund av Bioteknikkommitténs arbete har vi inte haft anledning att närmare behandla Kemikalieinspektionens ansvar och uppgifter beträffande biotekniska organismer.

Oavsiktligt bildade kemiska ämnen

I avsnitt 1.2 definierade vi vad som avses med kemiska ämnen och kemiska produkter. Det är i första hand kemiska ämnen och kemiska produkter som tillverkas, importerar, marknadsförs och används som vi behandlar i denna utredning. Oavsiktligt bildade kemiska ämnen och/eller utsläpp från exempelvis förbränning, industriella processer eller avfallshantering behandlas inte i utredningen.

1.4 Genomförande och metoder

Arbetet med tilläggsuppdraget till Kemikalieutredningen påbörjades i augusti 2000 och skall avrapporteras i slutet av december 2000.

Till förfogande har Kemikalieutredningen haft följande experter:

Richard Almgren, Sveriges Industriförbund
Ann-Sofie Eriksson, Svenska Kommunförbundet
Sven Ove Hansson, Kungliga Tekniska Högskolan
Lasse Henricson, Ekonomistyrningsverket
Mikael Karlsson, Svenska Naturskyddsföreningen
Nils Gunnar Lindquist, Kemikalieinspektionen
Bernt Nilsson och Magnus Blomkvist, Arbetarskyddsstyrelsen
Anita Ringström, Kemikontoret
Ulrika Samuelsson, Länsstyrelsen i Västra Götaland
Eva Sandberg, Miljödepartementet
Maria Sandqvist, Näringsdepartementet
Anna Sanell, Miljödepartementet
Eva Smith, Naturvårdsverket
Gia Wickbom, Finansdepartementet

Inom ramen för arbetet har också annan expertis anlåtats, bl.a. har Ekonomistyrningsverket (ESV) genomfört en beskrivning och analys av Kemikalieinspektionens finansiering på uppdrag av utredningen. Uppdraget har utförts av Lasse Henricson vid ESV och presenteras i form av en underlagsrapport. Underlagsrapporten återfinns i sin helhet som Bilaga 3 i detta betänkande.

Dessutom har vi gett en särskild arbetsgrupp i uppdrag att utvärdera Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete. Syftet har varit att få ett underlag inför utredningens ställningstaganden om framtida inriktning och omfattning av riskbedömningsarbetet vid Kemikalieinspektionen. Arbetsgruppen har letts av Sven Ove Hansson, professor vid Kungliga Tekniska Högskolan. I arbetsgruppen har också ingått Ingvar Brandt, professor vid Uppsala universitet, och Peter Sundin, docent vid Sveriges lantbruksuniversitet. Peter Sundin har varit gruppens sekreterare. Arbetsgruppens rapport återfinns i sin helhet som Bilaga 4 i detta betänkande.

Vårt huvudsyfte i detta tilläggsuppdrag har varit att ta reda på vilken inriktning, omfattning och finansiering Kemikalieinspektionen skall ha i framtiden. Mot bakgrund av den knappa utredningstiden har vi valt att skapa oss en bild av kemikaliekontrollen och Kemikalieinspektionen huvudsakligen utifrån befintligt material och genom egna intervjuer. Bland annat följande ligger som underlag för våra överväganden och förslag.

Kemikalieinspektionens egen dokumentation och beskrivningar av verksamheten, bl.a. inspektionens underlag inför en fördjupad prövning av verksamheten som överlämnades till regeringen den 15 januari 2000.

Befintliga utredningar, omvärldsanalyser, forskningsrapporter m.m.

Intervjuer med Kemikalieinspektionens styrelseledamöter.

Möten och intervjuer med personer från Kemikalieinspektionen, andra berörda myndigheter, näringslivets branschorganisationer, Naturskyddsföreningen, Svenska kommunförbundet samt representant för länsstyrelserna.

Ekonomistyrningsverkets underlagsrapport till Kemikalieutredningen angående finansieringen av Kemikalieinspektionen (Bilaga 3).

Underlagsrapport till Kemikalieutredningen om Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete (Bilaga 4).

Under utredningens gång har också Kemikalieinspektionens arbetstagarorganisationer givits tillfälle att framföra synpunkter på våra förslag.

2 Kemikaliekontrollen växer fram

I detta kapitel ges en beskrivning av kemikaliekontrollens utveckling i Sverige fram till idag. Vårt syfte är inte en heltäckande beskrivning, utan att beskriva huvuddragen i kemikaliekontrollens utveckling för att ge en förståelse för varför dagens kemikaliekontroll ser ut som den gör – såväl ur regleringssynpunkt som ur organisatorisk synpunkt.

2.1 År 1663–1985: Från apotekare och kryddkrämare till Produktkontrollnämnd

I Kemikommissionens huvudbetänkande Kemikaliekontroll (SOU 1984:77), finns en utförlig genomgång av kemikaliekontrollens framväxt. Där konstateras bl.a. att den svenska kemikaliekontrollen kan följas ända från 1600-talet, då de första bestämmelserna om gifter meddelades. Då var det mest frågan om att mota undan kvacksalvarna. De apotek som då fanns tillhandahöll läkemedel, men läkemedel såldes även av de s.k. kryddkrämarna. Nedan följer en sammanfattning av bl.a. Kemikommissionens genomgång.

1663 års privilegiebrev och första medicinalordningen

År 1663 bildade fyra stockholmsläkare Collegium Medicorum för att reglera läkarnas verksamhet och avgränsa den från kvacksalveriet. Dessutom ville man få kontrollen över handeln med gifter. Kungl. Maj:t utfärdar ett privilegiebrev som innehåller de första föreskrifterna om utövandet av läkar- och apotekaryrkena. Av privilegiebrevet framgår bl.a. att gifter och farliga läkemedel kunde förorsaka stora olägenheter om de inte hanterades med behörig varsamhet. Dessa varor skulle därför förvaras med särskild omsorg

och fick bara lämnas ut till personer som kunde förete särskilda attester. Kryddkrämarna fick i fortsättningen inte sälja sådant som betraktades som läkemedel.

1688 års medicinalordningar

Gifthandeln skulle skötas av apotekarna, men något allmänt förbud för kryddkrämare eller andra att sälja gifter föreskrevs inte.

1734 års lag

Flera bestämmelser om gifter infördes, bl.a. bötesstraff för envar som sålde gift till icke trovärdig person.

1756 års kungörelse av Collegium medicum

Collegium medicum ombildades år 1813 till Kongl. sundhetskollgium som i sin tur år 1878 fick benämningen Kungliga medicinalstyrelsen. Denna gick i sin tur år 1968 upp i Socialstyrelsen. I Collegium medicums kungörelse år 1756 infördes begränsningar i rätten för kryddkrämare och handlande att sälja gifter. Till kungörelsen fogades två listor där gifterna på lista 1 bara fick lämnas ut av apotek mot läkarrecept. På lista 2 fanns gifter som var avsedda för färgeri, bekämpning av ohyra och liknande ändamål. Försäljningen av dessa gifter var i första hand förbehållen apoteken. Önskemålet att begränsa åtkomligheten till gifter motiverades då främst av att kriminella förgiftningar i möjligaste mån skulle förhindras.

År 1813

Kongliga Sundhetskollgium bildas.

1876 års arsenikförordning

Förordningen innehöll bl.a. bestämmelser om import och tillverkning av arseniksyrlighet. Andra gifter än arseniksyrlighet skulle enligt denna förordning av sundhetskollgium delas in i två avdelningar. Den första avsåg ämnen eller grupper av ämnen framställda

”medelst kemisk åtgärd”. Den andra avdelningen avsåg gifter som användes för allmänt förekommande tekniska ändamål eller hushållsbehov. Tillverkning av andra gifter än arseniksyrlighet fick bedrivas av apoteksföreståndare samt av den som hade anmält vilka gifter han tänkte tillverka och hade intyg om skicklighet att förestå tillverkningen. Försäljning av de till första avdelningen hörande gifterna fick bedrivas av apoteksföreståndare och av fabrikant som hade tillverkat giftet. De gifter som allmänt användes för tekniskt ändamål eller till hushållsbruk fick säljas även av handelsidkare som hade anmält vilka gifter han tänkte saluhålla. Vid sådan handel skulle bl.a. iakttas att varorna förvarades i särskilt rum skilda från andra handelsvaror och att utlämnandet skedde i ändamålsenligt emballage försett med tydlig och lätt i ögonen fallande påskrift. Barnleksaker med giftiga färger fick inte saluhållas. Det var också förbjudet att sälja tapeter, gardiner, tyger, lampskärmar, lack, oblat eller ljus som var löst belagda med eller innehöll giftiga ämnen. Detta förbud ersattes senare med föreskrifter om maximihalt av arsenik.

1906 års giftstadga

I stadgan hänfördes gifterna till två klasser, nämligen gifter av första klassen och gifter av andra klassen. Dessa gifter angavs i två till stadgan fogade förteckningar som nära överensstämde med varuförteckningarna från år 1876. Arsenik och arsenikföreningar intog inte längre någon särställning utan dessa behandlades som övriga gifter av första klassen. Även märkningskrav ställdes. Arsenikfärger skulle vid utlämnandet vara försett med bl.a. följande påskrift: ”Arsenikfärg. Häftigt gift. Användes endast till förgörande av skadliga trädgårdsinsekter”. Exempel på andra märkningskrav var att vissa av andra klassens gifter skulle förses med varningstexten ”Farligt att förtära”. I 1906 års giftstadga fanns också detaljföreskrifter om högsta tillåtna arsenikhalt i t.ex. papper, vävnader, färg på barnleksaker och garn. Motsvarande bestämmelser fanns om tapeter eller målning med vattenfärg i boningsrum samt i samlings- och arbetslokaler. Även till skydd mot blyförgiftning fanns vissa bestämmelser, bl.a. om förbud mot saluhållande av kosmetiskt medel eller annat toalettmedel innehållande blyförening eller giftig färg. Även vissa bestämmelser om livsmedel fanns i giftstadgan, bl.a. angavs vilka färgämnen som var lämpliga för konditorivaror m.m.

1913–1919 Arsenikkommissionen

Dåvarande civildepartementet tillkallade en kommitté – Arsenikkommissionen – med uppgift att biträda vid utredning i fråga om de åtgärder som från det allmännas sida borde vidtagas för att i möjligaste mån upptäcka, förebygga och motverka faran av kronisk arsenikförgiftning. Hittills hade kemikaliekontrollen varit inriktad på akutgiftiga varor. I början av 1900-talet började således även mera långsiktiga effekter uppmärksammas. Arsenikkommissionen ledde bl.a. till föreskrifter om högsta tillåtna arsenikhalt i vissa varor och till en officiellt fastställd undersökningsmetod för arsenikanalyser.

År 1921

Medicinalstyrelsen hade fått bemyndiganden att förklara vissa varor som gifter av första eller andra klassen. År 1921 hade styrelsen fått rätt att förklara medel mot skadeinsekter vid trädgårds-skötsel och andra bekämpningsmedel som gifter av andra klassen.

1938 års arbetarskyddskommitté

Bestämmelser som riktade sig till försäljare och tillverkare av farliga ämnen och material föreslogs. Den som tillverkade eller sålde eldfarligt, explosivt, giftigt eller eljest farligt ämne eller material skulle se till dels att detta vid avlämnandet åtföljdes av skyddsföreskrifter, dels att det var på lämpligt sätt försett med föreskriven märkning eller påskrift.

För giftigt eller hälsofarligt ämne föreslog kommittén att tillverkaren eller försäljaren skulle lämna tydlig uppgift om ämnets sammansättning. Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag avstyrktes detta dock från flera håll och förslaget ledde i denna del inte till någon lagstiftning. Under 1950-talet behandlade riksdagen flera motioner om skyldighet för tillverkare att deklarerat ingående ämnen i produkterna. År 1960 föreslog arbetarskyddsstyrelsen att deklarationsplikt skulle föreskrivas i arbetarskyddslagen eller i en omarbetad giftstadga.

1943 års Giftstadga

Legala former för grosshandel med gifter infördes bl.a. i stadgan.

År 1953

Registreringsplikt införs för växtskyddsmedel.

År 1962 Giftförordning och Giftnämnd

Tillämpningsområdet i 1962 års Giftförordning bestämdes genom en allmän beskrivning som kompletterades med vägledande förteckningar. Enligt förordningen skulle benämningen "gift" i huvudsak användas för sådana ämnen som tidigare hade kallats "gifter av första klassen". För sådana ämnen som tidigare hade hänförts till "gifter av andra klassen" infördes benämningen "vädliga ämnen".

Vid utlämnande av hälsofarlig vara från tillverkningsställe och försäljningsställe skulle enligt giftförordningen förpackningen vara märkt på sådant sätt att riskerna för förgiftning eller annan skada genom varan i möjligaste mån begränsades. Av märkningen skulle också framgå vilket eller vilka ämnen som gav varan dess hälsofarliga egenskaper. Bestämmelsen om deklareringsplikt fick således sin plats i giftlagstiftningen.

Samtidigt med giftförordningen infördes nya författningar för läkemedel, för bekämpningsmedel och för narkotika. Den tidigare splittrade lagstiftningen ersattes således av fyra förordningar.

Registreringsplikten för växtskyddsmedel utvidgas till att gälla för samtliga bekämpningsmedel. Dessutom infördes villkor för registrering så att registreringen förutsatte en prövning av medlet från myndighetens sida.

Ärenden om hälsofarliga varor och bekämpningsmedel skulle enligt 1962 års giftförordning handläggas av en självständigt beslutande nämnd – Giftnämnden – som organisatoriskt anknöts till dåvarande medicinalstyrelsen. I Giftnämnden fanns sakkunskap om arbetarskydd, farmakologi, hygien, teknisk kemi, toxikologi, veterinärmedicin samt växtskydd.

År 1969 Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen trädde i kraft, men kunde inte användas för att lösa en rad miljöproblem som t.ex. svavel i olja, bly i bensin och fosfat i tvättmedel.

År 1969–1972 Miljökontrollutredningen

Det fanns ett behov att minska den allt större spridningen av kemiska ämnen med skadlig, okänd eller svårbedömd långsiktig inverkan på den yttre miljön. Man hade funnit allt högre halter av bl.a. tungmetaller som bly och kadmium i omgivningen och man hade också konstaterat att de vitt spridda föroreningarna i naturen inte bara härrörde från olika industrier utan också till stor del kom från en rad vanliga handelsprodukter som användes av allmänheten. Miljökontrollutredningen lämnade mot denna bakgrund förslag till en ny lagstiftning.

År 1971 PCB-lagen

En ämnesgrupp som visade sig ha stor beständighet i naturen och som dessutom anrikades i näringskedjorna var PCB. PCB begränsades genom egen författning år 1971, den s.k. PCB-lagen.

År 1973 Lagen om hälso- och miljöfarliga varor och Produktkontrollnämnden

I linje med Miljökontrollutredningens förslag ersattes giftförordningen, bekämpningsmedelsförordningen och PCB-lagen av lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV). Den nya lagen var en ramlagstiftning som innehöll grundläggande bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor, samt bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att ingripa mot olika kemiska varor. Även totalförbud mot hantering eller import av hälso- eller miljöfarliga vara kunde meddelas. En grundregel i LHMV var att den som hanterar hälso- och miljöfarliga varor skulle vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka att varorna får skadliga verkningar. Detta innebär en långtgående undersökningsskyldighet. Tillverkare och importörer

behöver vidta aktiva åtgärder för att förvissa sig om sammansättningen av sina varor och att de klarlägger riskerna för eventuell skada på människor eller i miljön. LHMV föreskrev också en långtgående skyldighet för den som hanterar eller importerar kemiska produkter att lämna uppgifter om produkterna till myndighet.

För prövning av frågor om hälso- och miljöfarliga varor enligt LHMV inrättades produktkontrollnämnden som blev självständigt beslutande i fråga om tillämpningen av lagstiftningen. Nämnden bestod bl.a. av cheferna för Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Livsmedelsverket, Konsumentverket och Lantbruksstyrelsen. Nämnden hade inget eget verkställande organ utan var knuten till Naturvårdsverket vars Produktkontrollbyrå tjänstgjorde som nämndens kansli. År 1984 fanns ca 50 tjänster knutna till Produktkontrollbyrån. Genom tillkomsten av Produktkontrollnämnden upphörde Giftnämnden.

Tillsynen av efterlevnaden av LHMV åvilade Naturvårdsverket/Produktkontrollbyrån och Arbetarskyddsstyrelsen på central nivå. Under Arbetarskyddsstyrelsen utövades den närmare tillsynen av Yrkesinspektionen. Den regionala och lokala tillsynen utövades i övrigt av länsstyrelserna respektive av miljö- och hälso-skyddsnämnderna.

Produktkontrollnämnden var bl.a. avsedd att vara ett samordningsorgan mellan de centrala myndigheter som verkade inom kemikaliekontrollen. Produktkontrollbyrån samarbetade exempelvis med andra kemikaliekontrollerande myndigheter vid utarbetande av författningar. Produktkontrollnämnden deltog också i arbetet i flera internationella organisationer, varav särskilt OECD, IPCS och IRPTC och Nordiska ministerrådet kan nämnas.

År 1977 Arbetsmiljölagen

Syftet med den nya lagen var att skydda arbetstagare från ohälsa och olycksfall. Huvudansvaret för att produkter som används i arbetslivet inte medför risker för ohälsa och olycksfall åvilar arbetsgivaren. Men lagen lade skyddsansvaret även på leverantörerna av kemikalier, bl.a. infördes krav på produktinformation från leverantörer.

År 1978–1980 Utredning om produktkontrollens organisation

I utredningen om produktkontrollens organisation (Ds Jo 1980:4) konstateras stora brister i kontrollen över hälso- och miljöfarliga varor. Den grundläggande orsaken angavs vara arbetsuppgifternas storlek, men även organisationsformen bedömdes ha bidragit. Utredningen föreslog att ett fristående produktkontrollverk skulle inrättas. Vid remissbehandlingen visade svaren en splittrad bild. Utredningens förslag ledde inte till någon åtgärd från regeringen.

År 1983–1984 Kemikommisionen

Regeringen tillsatte Kemikommisionen för att se över frågor om kontrollen över användningen av kemiska ämnen och produkter. Kommissionen skulle också göra en samlad översyn av de problem för hälsa och miljö som den ökade kemikalieanvändningen medfört. Samhällets kontroll över utvecklingen inom kemikalieområdet och av kemikalieanvändningen skulle effektiviseras och samordnas bättre. Kommissionen föreslog att en ny självständig kemikaliemyndighet skulle överta Produktkontrollnämndens uppgifter och dessutom få nya uppgifter. Lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) föreslogs förändras och ges namnet Lagen om kemiska produkter.

2.2 Perioden 1986–1998: Lagen om kemiska produkter, Kemikalieinspektionen och EU-medlemskap

År 1986 Lagen om kemiska produkter och Kemikalieinspektionen

Den 1 januari 1986 träder en ny lagstiftning, i form av lagen (1985:426) om kemiska produkter, i kraft och en ny självständig myndighet för kemikaliekontroll inrättas. Myndigheten får namnet Kemikalieinspektionen.

Syftet med lagen (1985:426) om kemiska produkter var enligt regeringen och riksdagen (prop. 1984/85:118, bet. 1984/85:JoU30, rskr. 340) framför allt att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön förorsakades av kemiska ämnens inneboende egenskaper. Lagen angav också att skadliga ämnen och produkter så långt som möjligt skulle ersättas med mindre skadliga och helt

ofarliga. För att målen skulle nås poängterades också att det var viktigt att alla kemiska produkter som hanterades var utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö. De som hanterar kemiska produkter skulle vara tillräckligt informerade om skaderisker och förebyggande åtgärder för att kunna hantera produkterna på ett säkert sätt. Vidare skulle ansvaret i första hand ligga hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter eller använder kemiska produkter. Det angavs också att myndigheternas huvuduppgift skulle vara att se till att företagen gör vad som behövs för att undanröja och förebygga hälso- och miljörisker. Myndigheternas kontroll av att företagen följer gällande bestämmelser skulle vara effektiv. Ett nära samarbete mellan myndigheter med uppgifter i kemikaliekontrollen betonades också.

Viktiga mål för kemikaliekontrollen sammanfattades i följande punkter:

Kunskapsmålet, dvs. att kemiska ämnen och produkter skall vara väl utredda med avseende på deras effekter på hälsa och miljö.

Informationsmålet, dvs. att kunskap skall föras vidare till bl.a. dem som använder de kemiska ämnena och produkterna.

Produktmålet, dvs. att så ofarliga produkter som möjligt skall väljas och att skadliga ämnen så långt möjligt skall ersättas med mindre skadliga och helst ofarliga sådana.

Hanteringsmålet, dvs. att hälso- och miljörisker skall undanröjas genom säker hantering av kemiska ämnen och produkter.

År 1988 och 1990 Halveringsprogram för användning av bekämpningsmedel

Först skulle användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket halveras till år 1990 jämfört med den genomsnittliga årliga användningen under perioden 1981–1985 (prop.1987/88:128, bet. 1987/88:JoU24, rskr. 1987/88:374). Målet uppnåddes år 1990. Då beslutades att en ytterligare halvering skulle ske till strax efter mitten av 1990-talet jämfört med användningen år 1989 (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr 1989/90:327).

År 1988 Utredning om nya arbetsformer inom kemikaliekontrollen

Regeringen tillsatte en särskild utredare med uppdrag att utvärdera arbetsformerna inom kemikaliekontrollen. I utredningens betänkande Kontroll av kemiska produkter och varor (SOU 1988:44) föreslås bl.a. att lagen om kemiska produkter på ett mer generellt sätt utvidgas till att också omfatta vissa varor, att Kemikalieinspektionen bör se som en av sina huvuduppgifter att ha en systemgranskande och systemuppföljande roll när det gäller systemet för kemikaliekontrollen som helhet, att viss tillståndsgivning hos länsstyrelserna flyttas till kommunerna, att Kemikalieinspektionens resurser ökar med cirka 35 nya tjänster och att en sådan expansion av förutsätter en ny finansieringsform med ett betydande inslag av anslagsfinansiering.

År 1989–1990

Ytterligare medel beräknades för Kemikalieinspektionens informationsverksamhet.

Ett förtydligande av substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter beslutas (prop.1989/90:100, bil.16, bet.1989/90:JoU16, rskr.1989/90:241). Frågor om avfall, producentansvar och farliga ämnen i slam beslutas också.

1990-års miljöproposition – avvecklingsplaner för farliga ämnen

Regeringens och riksdagens beslut om propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr, 1990/91:338) innebar bl.a. att beslut fattades om begränsningar eller successiv avveckling av cirka 15 olika ämnen eller ämnesgrupper, bl.a. kvicksilver, kadmium, bly, arsenik- och kromföreningar, klorerade organiska lösningsmedel, organiska tennföreningar, ftalater, bromerade flamskyddsmedel, klorparaffiner och nonylfenoletoxylater. Avvecklingen av ozonnedbrytande ämnen skulle också utvidgas.

År 1992 FN:s konferens om miljö och utveckling

Deklarationen Agenda 21 antas. I den behandlas kemikaliefrågorna framförallt i kapitel 19. Detta omfattande handlingsprogram för den globala kemikaliekontrollen sammanfattas i sex programområden. De övergripande målen är bl.a.:

- att utöka och påskynda den internationella riskbedömningen av kemikalier
- att harmonisera klassificering och märkning av kemikalier
- att öka informationsutbytet om farliga kemikalier och kemiska risker
- att upprätta riskreduktionsprogram
- att stärka den nationella kompetensen och kapaciteten för kemikaliehantering
- att förhindra illegal handel med giftiga och farliga produkter.

År 1991–1995 Förhandlingar om EES-avtal och medlemskap i EU

De svenska medlemskapsförhandlingarna med EU innebär att Sverige får vissa undantag på kemikalieområdet. Sverige blir medlem i EU 1 januari 1995.

1993 års kretsloppsproposition

I propositionen (prop.1992/93:180) "Riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling" angavs att flödena och användningen av hälso- och miljöskadliga ämnen skulle minska. De flöden som ändå innehåller skadliga kemikalier borde i möjligaste mån slutas. Det betonades att en systematisk riskhantering av kemikalier behöver utvecklas ytterligare och att användningen av de mest skadliga ämnena bör avvecklas. Planer för riskbegränsning skulle tas fram för ett antal ämnen. Vidare konstaterades att substitutionsprincipen bör hävdas internationellt och att tillämpningen i Sverige bör utvecklas. Arbetet med att öka kunskaperna om och begränsa riskerna med hälso- och miljöskadliga ämnen borde intensifieras. Ett sådant arbete skulle i princip bekostas och bedrivas av industrin. Dessutom poängterades att kemikaliekontrollen så långt det är möjligt skulle genomföras i internationellt samarbete i vilket Sverige bör vara pådrivande. Regeringen föreslog

också att principerna för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling borde gälla även för kemikaliekontrollen och att nya produktgrupper och varuområden successivt skulle anges för producentansvar.

1994 års proposition med riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning

Propositionen innehöll riktlinjer för den fortsatta inriktningen av kemikaliekontrollen och förslag till den fortsatta inriktningen av Kemikalieinspektionens verksamhet. Det slogs bl.a. fast att kemikaliekontrollen ingår i arbetet mot en långsiktigt hållbar utveckling. Kvicksilver, bl.a. användningen av amalgam behandlades, liksom frågan om vissa ämnen i tvätt- och rengöringsmedel.

År 1995 Den fjärde Nordsjökonferensen: Esbjergdeklarationen

Nordsjöländernas miljöministrar och EU enas om att alla utsläpp av farliga ämnen skall avvecklas inom en generation (25 år) så att nivåerna i miljön därefter är nära noll.

År 1998 Miljökvalitetsmål

Under senare delen av 1990-talet har arbetet med nationella miljökvalitetsmål påbörjats. I regeringens proposition "Svenska miljömål" (prop.1997/98:145, MJU6) presenterades 15 nationella miljökvalitetsmål som riksdagen ställde sig bakom. Ett av miljökvalitetsmålen handlar om att åstadkomma en giftfri miljö. För en närmare presentation och bedömning av Giftfri miljömalet och de nya riktlinjerna – se kapitel 4.

För att målet om en giftfri miljö skall kunna nås bedömde regeringen i propositionen "Svenska miljömål" (prop.1997/98:145) att kemikaliepolitiken också behövde kompletteras med nya riktlinjer. För att kunna genomföra de nya riktlinjerna behövde de nya riktlinjerna definieras och genomförandet analyseras. Det var det som var grunden till Kemikalieutredningens uppdrag. Våra förslag till genomförande av de nya riktlinjerna redovisades i betänkandet Varor utan faror (SOU 200:53). De nya riktlinjerna tar sikte på bl.a. farliga ämnen i varor.

3 Synpunkter från intervjuer och utredningar

I detta kapitel redovisas hur kemikaliekontrollen och kemikalieinspektionen fungerar i dag utifrån de synpunkter och erfarenheter som vi funnit via intervjuer och i olika studier och rapporter.

3.1 Synpunkter från våra intervjuer och möten med olika intressenter

Sammanfattning:

Synpunkter på Kemikalieinspektionen: De intervjuade framför både positiva och negativa åsikter om myndigheten. Överlag ger de Kemikalieinspektionen ett gott betyg. På den positiva sidan utpekas den höga trovärdigheten och specialistkompetensen. På den negativa sidan framhålls att Kemikalieinspektionen har "djup" men saknar "bredd", myndigheten brister bl.a. i att informera och föra dialog med sina intressenter.

Synpunkter på kemikaliekontrollen: Flera av de intervjuade framför kritik mot tillsynsmyndigheternas kemikalietillsyn, både vad gäller omfattningen (för lite tillsyn) och kvaliteten (brist på kemikaliekompetens hos kommunerna). Flera framför också att Kemikalieinspektionens samarbete med andra centrala myndigheter borde utvecklas.

Synpunkter på framtiden: I stort sett alla intervjuade lyfter fram betydelsen av att satsa på EU-arbetet och det internationella arbetet.

För att bilda oss en uppfattning av olika intressenters syn på Kemikalieinspektionen och kemikaliekontrollen i dag och de närmaste åren framöver har vi haft en rad kontakter. Vi har dels genomfört ett antal individuella intervjuer, dels haft ett antal möten där flera

personer har deltagit. Vi har haft kontakter med Naturvårdsverket, näringslivets branschorganisationer, Svenska kommunförbundet, Miljödepartementet, Svenska Naturskyddsföreningen samt enskilda forskare. Dessutom har vi också haft en rad kontakter med Kemikalieinspektionen, såväl chefer som nuvarande och tidigare medarbetare på Kemikalieinspektionen samt ledamöterna i Kemikalieinspektionens styrelse.

Intervjuerna och mötena har övergripande handlat om Kemikalieinspektionens och kemikaliekontrollens inriktning i dag och de behov man ser de närmaste åren framöver. Allmänna frågor har gällt Kemikalieinspektionen och kemikaliekontrollen i ljuset av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, miljöbalken och EU-arbetet på kemikalieområdet. Andra frågor har mer specifikt handlat om Kemikalieinspektionens arbete med riskbedömning, riskhantering, information, prövning och tillsyn samt myndighetens omfattning och finansiering. Även frågor om kommunernas, länsstyrelsernas samt de övriga centrala myndigheternas arbete i dag och framöver på kemikalieområdet har omfattats.

Nedan följer våra sammanfattande slutsatser utifrån dessa intervjuer och möten.

Synpunkter på Kemikalieinspektionen i dag

I stort sett samtliga intervjuade ger Kemikalieinspektionen ett gott betyg när det gäller verksamheten generellt sett. Det goda betyget gäller särskilt myndighetens trovärdighet och specialistkompetens som av många anges som hög eller mycket hög. Många lyfter exempelvis fram att Kemikalieinspektionen anses ha en hög sakkunskap och en hög trovärdighet internationellt och inom EU som har lett till att Sverige har fått gehör för mer än vårt lands storlek skulle motivera. Någon uttrycker det som att "Sverige och KemI har ett grundmurat gott rykte internationellt – det måste vi utnyttja." Den "spetskompetens" som Kemikalieinspektionen besitter anges av flertalet som mycket viktig.

Myndighetens satsning på EU-inriktat och internationellt arbete bedöms också som positivt och helt nödvändigt av majoriteten.

På den negativa sidan har flera angett att myndigheten måste ha både "djup" och "bredd" och att "bredden" saknas i dag. Flera anger att Kemikalieinspektionen brister i arbetet med att vara en drivkraft i kemikaliearbetet nationellt genom att i för liten utsträckning satsa på att t.ex. informera, föra dialog och kommunicera med näringslivet och övriga intressenter. Sakkunskapen på det toxikologiska och kemiska området är hög, men flera påtalar att myndigheten saknar tillräcklig kompetens att förstå hur "företagsvärlden" fungerar och att kommunicera kemikaliefrågorna med "icke-kemister".

Ett område som flertalet pekat på allvarligare brister är att Kemikalieinspektionen ägnar sig för lite åt operativ tillsyn, dvs. inspektionsverksamhet. Både näringslivsföreträdare och övriga verkar ha en likartad uppfattning i detta avseende.

En särskild fråga som det har framförts kritik mot – främst från näringslivsföreträdarna – är Kemikalieinspektionens nuvarande finansiering. Det hänger ihop med den kritik som förs fram från några beträffande den ökade "politisering" av verksamheten som man tycks ha sett under de senaste åren. Det kan belysas genom uttalanden som "om myndigheten skall driva vissa politiska frågor i EU åt regeringen skall åtminstone inte den svenska kemiindustrin behöva betala detta arbete med kemikalieavgifterna som ju är avsedda för tillsyn" eller "myndigheten skall ägna sig åt den neutrala sakargumentationen, politiken måste Miljödepartementet driva".

När det gäller dimensioneringen av Kemikalieinspektionen varierar synpunkterna, framför allt när det gäller inspektionens bedömning av resursbehovet i sitt underlag till regeringen inför en fördjupad prövning av verksamheten (som bl.a. inkluderar 55 nya tjänster till Kemikalieinspektionen). Flertalet anger att det är svårt att bedöma huruvida Kemikalieinspektionens bedömning av resursbehovet är riktig eller ej. Några anser att resurskraven på 55 nya tjänster är orimliga, andra att de kanske är rimliga, någon att det kanske är för litet.

Flertalet ser positivt på att myndigheten ses över. Några betonar vikten av att se över myndigheten för att hitta möjligheter till effektivisering. Områden som nämns i detta sammanhang är framför allt riskbedömningsarbetet, men även bekämpningsmedelsarbetet nämns.

Vissa av de intervjuade anser att det läggs för mycket resurser på bekämpningsmedel i dag jämfört med de resurser som läggs på allmänkemikalier. Andra anser däremot att handläggningstiderna är för långa när det gäller prövning av bekämpningsmedel och att det därför skulle behövas mer resurser till detta område.

Några anger att Kemikalieinspektionens inre omorganisation i mitten av nittiotalet ledde till viss turbulens, men de konstaterar att det nu verkar "ha rättat till sig".

Synpunkter på kemikaliekontrollen i stort – kommunernas, länsstyrelsernas och de övriga centrala myndigheternas roll

De allra flesta är tveksamma till kommunernas kemikalietillsyn. Att tillsynen varierar allt för mycket mellan olika kommuner framförs av de flesta. Kritiken gäller framför allt att flertalet kommuner inte klarar av att upprätthålla kompetens och resurser kemikalieområdet. Särskilt tillsyn över de regler som gäller tillverkare och importörer av kemiska produkter anges som särskilt kompetenskrävande och viktig att den fungerar väl. Men även tillsynen över användare av kemiska produkter måste förbättras, enligt många.

Några betonar att kommunerna behöver och vill ha ett ökat stöd från Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket i kemikaliefrågorna. Detta gäller särskilt de mindre kommunerna.

När det gäller Kemikalieinspektionens samarbete och ansvarsfördelning gentemot andra centrala aktörer nämnde många att samarbetet med framför allt Naturvårdsverket borde utvecklas, men även samarbetet med Arbetarskyddsstyrelsen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, forskningen och Miljödepartementet ansågs av några behöva utvecklas eller tydliggöras.

Några för fram att det i dag saknas helhetssyn, målstyrning och en sammanhållen nationell kemikaliestrategi.

Bland de som hade uppfattningar om det centrala samarbetet har flera betonat behovet av att myndigheterna "talar med en tunga" gentemot kommuner, länsstyrelser och företagen. Ingen har däremot tyckt att Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket skulle

slås samman. Många menar att det finns ett stort värde med två myndigheter och att kemikaliefrågorna förmodligen skulle drunkna och tappa i kompetenshänseende om det skulle bli en enda stor myndighet. Några har dock nämnt möjligheten att renodla tillsynsfunktionen genom att t.ex. skapa regionala, statliga tillsynsmyndigheter, eventuellt i tillsammans med tillsynen på arbetarskyddsområdet. Andra har nämnt möjligheten att slå samman de delar som gäller industrifrågor, avfall, kemikalier, varor.

Vikten av att kemikaliekontrollen fungerar väl även i andra länder angavs av några. Det ökade varuperspektivet accentuerar bl.a. behovet av kemikaliekontroll i utvecklingsländerna.

Synpunkter och förslag om framtiden

Flera framför att det allmänt återstår oerhört mycket att göra i kemikaliesäkerhetsarbetet. Någon uttrycker det som att "vi står i dag mycket långt från miljökvalitetsmålet och att 20 år är egentligen inte så lång tid i dessa sammanhang". En annan uttrycker det som "om miljömålet skall gälla och om Sverige skall ha en framskjuten plats internationellt och i EU behövs betydligt mer resurser än i dag".

Det är oerhört viktigt enligt i stort sett samtliga att satsa på EU-arbetet och det internationella arbetet. Detta arbete är visserligen resurskrävande, men man konstaterar att det finns mycket att vinna ur såväl miljösynpunkt som ur företagets synpunkt.

Flera personer har nämnt att Kemikalieinspektionen måste bredda sin roll. I dag är det en expertmyndighet men i framtiden bör komplettering ske med mer allmän kompetens att kommunicera, driva, utveckla och följa upp kemikaliearbetet. Några har efterlyst en helt ny roll för myndigheten och ansett att myndigheten måste bli "mycket mer samhällsinriktad" i sin verksamhet där huvudfrågan för myndigheten bör vara "hur skall kemikaliesäkerhetsarbetet styras på effektivaste sätt?".

Ett par av de intervjuade ifrågasätter om inte en del av Kemikalieinspektionens mer vetenskapligt inriktade arbete (utvärdering av ämnen m.m.) kan läggas ut som uppdrag till forskningen och till konsulter. Huvudfrågan för myndigheten i framtiden uttrycks av

någon som "Kemikalieinspektionen måste hitta styrmedel att få företagen att göra rätt" och av en annan som att styrningen av myndigheten bör inriktas mot "mer av tydlig målstyrning från regeringen och mindre detaljstyrning och uppdrag".

Bland framför allt näringslivsföreträdarna, men även bland några andra lyftes de marknadsdrivna verktygens möjligheter fram.

Kemikalieinspektionen borde vara mer pådrivande i kemikaliearbetet. "Företagen har det grundläggande ansvaret, myndigheten måste driva på." Några nämner att nya styrmedel behöver utvecklas.

Flertalet, från såväl näringslivssidan som övriga, betonar att tillsynen måste förbättras och förstärkas. Några har också föreslagit organisationsförändringar när det gäller tillsynen. Att renodla den operativa kemikalietillsynen till några regionala organ nämns som ett förslag. Flera föreslog att den kommunala tillsynen på området skulle tas bort, t.ex. framfördes synpunkter som "området är alldeles för komplicerat för kommunal tillsyn".

Några betonar att Kemikalieinspektionen måste arbeta mer med att få ut sin kunskap till företagen genom information och rådgivning. Någon uttrycker detta som att "företagen måste få tillgång till Kemikalieinspektionens kunskap". Mer stöd till små företag behövs enligt många.

Kemikalieinspektionen bör föra mer dialog med industrin.

Flera betonar att ett förbättrat samarbete mellan framför allt de centrala myndigheterna behövs i framtiden om målet om en giftfri miljö skall kunna uppnås.

3.2 Företagens syn på Kemikalieinspektionen – Kemikontorets enkätundersökning

Sammanfattning:

De svarande företagen har delade åsikter om Kemikalieinspektionen och dess verksamhet.

Kemikalieinspektionen gjorde under hösten år 1998 en förfrågan till Kemikontoret om de kunde göra en enkät bland sina medlemsföretag angående vilka synpunkter de har på Kemikalieinspektionen och dess verksamhet. Kemikontoret utarbetade ett första förslag till enkät som kommenterades och kompletterades av Kemikalieinspektionen. Parterna var överens om den slutliga utformningen av enkäten. Kemikontoret skickade ut enkäten till 163 medlemsföretag. Totalt fick man in 76 svar från cirka 70 företag. Några företag lämnade flera svar från olika personer med olika befattning. Svarsfrekvensen var således cirka 40 procent.

Resultaten av enkäten redovisas i Kemikontorets rapport "Kemikalieinspektionen är..." daterad den 16 juni 1999.

Nedan följer en sammanfattning av resultaten av enkäten – baserad på Kemikontorets rapport.

Kemikalieinspektionens tillsyn

46 procent av de svarande företagen hade haft tillsynsbesök eller annan kontakt med Kemikalieinspektionen under de senaste tre åren. 53 procent hade inte haft något tillsynsbesök de senaste tre åren. Av de som inte hade haft besök svarade 89 procent att de inte önskade ett tillsynsbesök.

Ärenden hos Kemikalieinspektionen

38 procent av företagen hade haft ett skriftligt ärende (t.ex. angående produktregistret, avgifter, märkning, dispens eller liknande) insänt till Kemikalieinspektionen. Av dessa ansågs ärendet alltid ha behandlats på tillräckligt snabb tid.

24 procent hade däremot haft ett prövningsärende (bekämpningsmedel). För dessa ansåg 70 procent att de inte hade hanterats inom rimlig tidsram. De som ansåg att prövningsärenden hade behandlats inom rimlig tid gällde framför allt omregistreringsärenden.

Majoriteten av de svarande hade sökt Kemikalieinspektionen för råd och anvisningar i enskilda ärenden. 55 svar av 76 hade haft

kontaktat per telefon. Även E-post, brev och personliga besök användes av vissa (mellan 11 och 17 svar).

Deltagande i utbildning m.m. där Kemikalieinspektionen medverkat

39 procent hade deltagit i någon utbildning där Kemikalieinspektionen hade medverkat. Av dessa angavs att cirka 30 procent var utbildning eller seminarier som anordnats av Kemikontoret eller IVT. 61 procent hade inte deltagit i någon utbildning där Kemikalieinspektionen medverkat.

Kemikalieinspektionens kompetens

53 svar av 76 ansåg att Kemikalieinspektionens kompetens var hög. 5 svar ansåg att kompetensen var mycket hög och 5 svar att den var låg.

Service

12 procent ansåg att servicegraden var mycket bra. 68 procent ansåg att servicegraden var tillfredsställande och 12 procent ansåg att den var dålig.

Verksamhetens inriktning m.m.

62 procent ansåg att Kemikalieinspektionen arbetar på rätt sätt och med rätt saker. Dessutom ställdes en rad öppna frågor (utan fasta svarsalternativ) som har bäring på Kemikalieinspektionens verksamhet, inriktning, framtid, attityder, arbetssätt m.m. På frågan vad Kemikalieinspektionen borde börja med eller öka omfattningen av nämndes bl.a. flexibelt tänkande, stöd till småföretag, mer fokus på riskreduktion än faroreduktion, mer kontakt med företag för information och dialog, öka framtagningen av olika "allmänna råd", informera om sig själva och vad vilken nytta Kemikalieinspektionen kan innebära, inspektion och tillsyn, harmonisering med EU, förbättrat samarbete med branschorgan.

På frågan vad Kemikalieinspektionen borde sluta med eller minska omfattningen av nämndes bl.a. produktregistret (tidsödande pro-

duktanmätningar samt att avgifterna upplevdes som en skatt), arbetet med EU-undantagen, detaljarbete, OBS-listan.

På frågan om Kemikalieinspektionens verksamhet och regelverk har ökat företagets skydds- och säkerhetsmedvetande var svaren delade. En del svarade att det var regler självklart var viktiga, att ingen myndighet har så bra detaljreglerande föreskrifter och att verksamheten hade lett till ökad kunskap. Andra företag ansåg att företagets interna regelverk baserades på företagets egen kunskap inte på myndighetsdirektiv.

På frågan om vilka förbättringar inom miljöarbetet man kan se under den senaste 5-årsperioden där Kemikalieinspektionens verksamhet bidragit handlade svaren om höjt riskmedvetande, att lagstiftningen hade blivit mer harmoniserad med EU, att vissa farliga ämnen hade begränsats eller fasats ut, att Kemikalieinspektionen bidragit till att begränsa olika "kemikalielistor" till enbart OBS- och begränsningslistan. Andra ansåg att Kemikalieinspektionen inte hade bidragit med någonting.

Även på frågan vad företaget behöver av Kemikalieinspektionen för att utveckla och förbättra företagets arbete med att minska miljö- och hälsoriskerna var svaren delade. En del ansåg att Kemikalieinspektionen borde utveckla servicekänslan, ha enklare regler, aktivare inspektionsarbete, mer rådgivning och mindre pekpinningar, att svensk lagstiftning skulle vara exakt anpassad till övriga Europa och att inspektionen skulle ha en bra kontaktperson att ringa. Andra ansåg att inget behövde utvecklas eller att de skulle fortsätta som de gjort.

På frågan vad som sågs som de mest troliga förändringarna hos aktörerna när det gäller kemikaliekontrollarbetet inom den kommande 5-årsperioden nämndes riskbedömning och riskgradering av kemikalier och grupper, product stewardship, mindre detaljer och mer systemrevision, ökad harmonisering, ökad internkontroll, ökad fokusering på produkterna i stället för enskilda ämnen. Andra pekade på att byråkratin skulle öka och därmed att fler okunniga skulle få jobb. Ytterligare andra såg framför sig ett ökat inflytande från politiker och massmedia som ledde till att beslut fattades med hänvisning till försiktighetsprincipen.

På frågan där man med fem ord skulle ange vad som bäst beskriver Kemikalieinspektionen gavs olika svar. En del angav följande omdömen: omständlig, byråkratisk, politikerstyrd, ser risken men aldrig nyttan, enkelspårig, ointresserad av dialog, långt från verkligheten, anonym, paragrafer och register. Andra angav följande omdömen om Kemikalieinspektionen: mycket kunskap om kemikalier, samarbetsvillig, kompetent, bra föreskrifter, resursfattiga, korrekt bemötande och lyssnar.

Bland övriga kommentarer kan nämnas att en del ansåg att myndigheten borde vara finansierad över budgeten, att Kemikalieinspektionen skulle vara mer flexibel, att Kemikalieinspektionens hemsida var mycket bra, att det är en myndighet som man respekterar och kan samarbeta med i de flesta fall, att Kemikalieinspektionen borde ha en klarare organisation och att de borde öka sitt deltagande i informationsutbyte med industrin. Även ett antal kommentarer om OBS-listan nämndes.

3.3 En omvärldsanalys

Sammanfattning:

Synen på miljöfrågor i vid mening och på kemikaliefrågor skiljer sig åt. Kemikaliefrågor betraktas i allmänhet som mer komplexa.

På uppdrag av Kemikalieinspektionen har Bo Thunberg tagit fram en rapport om Kemikalieinspektionens omvärlds syn på miljöfrågorna. Rapporten publicerades av Kemikalieinspektionen år 1999 (PM nr 4/99 "Underlag till omvärldsanalys år 1999 för Kemikalieinspektionen"). Rapporten utgjorde underlag till Kemikalieinspektionens underlag till regeringen inför en fördjupad prövning av myndigheten. I detta avsnitt gör vi en sammanfattning av slutsatserna i rapporten.

Thunberg tolkar Kemikalieinspektionens omvärld i vid betydelse, dvs. inte endast aktörer som av tradition berörs, och definierar den som:

- aktörer som formellt påverkar myndighetens verksamhet (politiker, andra myndigheter)
- aktörer som påverkas av myndighetens arbete (företag, branschorganisationer, kommuner, länsstyrelser, landsting)

aktörer som påverkar myndighetens samlade omvärld och/eller skapar opinion (NGO:s, media)
aktörer som stöder och utvecklar myndighetens arbete innehållsmässigt (medarbetare, forskare).

Ur dessa skilda kategorier genomfördes anonyma djupintervjuer med 80 strategiska nyckelpersoner. De intervjuade fick utifrån en lista med bestämda "stomfrågor" resonera förhållandevis fritt.

Vägskålsfrågor och miljöfrågornas position i dag

De intervjuade anser att miljöfrågorna har integrerats och blivit mer vardagliga. Miljö uppfattas inte längre som en särfråga. Den allmänna medvetenhet som i övrigt anses råda på miljöområdet gäller emellertid inte för kemikaliefrågor. Angående just kemikalier finns det brist på kunskap på flera nivåer. Flertalet små, vardagliga, återkommande händelser bedöms ha haft större inverkan på miljöutvecklingen än s.k. vägskålsfrågor eller "critical incidents".

Framtidstendenser

En övervägande majoritet av de intervjuade pekar ut kemikaliefrågorna som sannolika att i framtiden få en framträdande plats debattmässigt och i det reella åtgärdsarbetet. Kemikaliefrågorna beskrivs som "viktiga" och "heta" i det framtida arbetet med miljö.

Betydelsefulla aktörer och deras drivkrafter

Företagen ses som de aktörer med potential att starkast driva på utvecklingen. Politikens och miljöorganisationers roll tros däremot komma att hamna i skymundan, likadant gäller för statliga myndigheter. Företagens miljöarbete drivs fram av kommersiella möjligheter och säkerhetstänkande (man önskar skydda det egna varumärket). Politikernas och myndigheternas påverkansmöjligheter anses begränsade men likväl framhävs betydelsen av tydliga och definierbara politiska riktlinjer och beslut. En övervägande majoritet av de intervjuade hyser stor tilltro till vad som på sikt kan åstadkommas med miljö- och kemikaliearbetet inom EU.

Synen på Kemikalieinspektionen

Helhetsintrycket som framkommer i intervjuerna är förhållandevis positivt. De flesta anser att Kemikalieinspektionens anställda är mycket kunniga ur ett områdes- och sakmässigt perspektiv. Kompetensen vad gäller kommunikation och "dialogförståelse" är det däremot sämre ställt med. Flera intervjuade menar att de anställda har dålig förståelse för villkoren för näringslivets aktörer och att kunskaperna om hur företag arbetar är inskränkta. Flera uttrycker också kritik mot informationen från myndigheten. Ett ganska stort antal personer uppfattar myndigheten som lättillgänglig och berömmar dess hemsida.

Thunbergs slutsatser

En av Thunbergs slutsatser är att miljöfrågorna under de senaste tio åren har integrerats, i den politiska sfären, i företagens arbete och hos enskilda medborgare/konsumenter. Miljöfrågorna har blivit en del av vardagen, de utgör inget särintresse utan finns levande i samhället. Synen på miljöfrågor i vid mening och kemikaliefrågor skiljer sig dock. Kemikaliefrågorna anses vara mer "obearbetade" och komplexa. Förhållningssättet till kemikaliefrågor är annorlunda och det finns en utbredd uppfattning att de kan komma att plötsligt hamna överst på agendan. Thunberg hävdar också att miljöarbetet i dag förefaller befinna sig i ett slags "väntläge" då stora insatser gjorts under senare år. Aktörerna avvaktar hur miljöfrågorna kommer att utvecklas och vilka initiativ som tas. Dessutom menar han att miljöfrågorna har ändrat karaktär/dimension. Det tidigare så starka mediala fokus som funnits på hot och katastrofer har tonats ned och lämnat plats för ett mer lågmält och "vardagsgrått" förhållningssätt. Slutligen är tilltron till näringslivets egna system för miljöarbete mycket utbredd. Införandet av miljöledningssystem, värderingsförskjutningar inom företagen och socialt tryck på näringslivets ledare kan komma att generera förbättringar.

3.4 Tillsynen

3.4.1 En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen

Sammanfattning:

Ett flertal olika och allvarliga problem med den kommunala miljötillsynen konstateras. Många kommuner anser sig t.ex. inte ha tillräckliga resurser för tillsynen enligt miljöbalken. Det är också svårt att inom en kommun hålla hög kompetens inom alla tillsynsområden.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tillsattes år 1981 och är en kommitté under Finansdepartementet. ESO:s huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. ESO arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och enskilda forskare.

ESO har låtit forskarna Mikael Johannesson och Jens Johansson studera kommunernas miljötillsyn. Resultaten redovisades nyligen i rapporten *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)*.

Med miljötillsyn avses i ESO-rapporten tillsynen enligt miljöbalken, livsmedelslagen och djurskyddslagen. Rapporten bygger på 15 detaljerade intervjuer med tjänstemän som arbetar med tillsynsfrågor på kommuner och på centrala myndigheter (varav fem chefer för kommunala miljöförvaltningar, fem kommunala inspektörer och fem personer med ledande befattningar på centrala myndigheter). Rapporten bygger också på ett enkätmaterial som skickats till kommunerna. En första enkät med både fasta svarsalternativ och öppna frågor, skickades till samtliga kommuner. Ena hälften gick till chefer för miljöförvaltningar och andra hälften till inspektörer. Andelen svarande uppgick till 45 procent. Därefter skickades ytterligare en enkät till den grupp som inte inkommit med svar. I denna hade ca en tredjedel av de fasta frågorna från den första enkäten valts ut. Svarsandelen för den andra enkäten blev 87 procent. Svarsandelen för dessa 11 frågor uppgick således till över 90 procent.

Huvuddelen av de viktigaste resultaten samt utredarnas bedömningar och förslag sammanfattas nedan.

De kommunala och centrala myndigheternas tillsynsresurser

En överväldigande majoritet av de svarande i intervjuerna och enkäten menar att arbetsbelastningen har ökat sedan miljöbalken införts. Resurserna däremot har överlag inte ökat i motsvarande grad. Cirka 80 procent av de som besvarat enkäten och nästan samtliga av de intervjuade anser sig inte ha tillräckliga resurser för miljötillsynen. I enkäten råder i denna fråga inte stora skillnader mellan små och stora kommuner, av samtliga svarande i större kommuner anser cirka 70 procent att resurserna inte räcker till. Enligt utredarna krävs ökade resurser på samtliga nivåer inom miljötillsynen för att verksamheten skall kunna fungera bättre.

De centrala myndigheternas samordning av tillsynen

Undersökningen visar att det finns brister i samordningen mellan de tillsynsvägläddande myndigheterna. Från centralt håll ges i dag inte ett enhetligt budskap till kommunerna. En komplicerande faktor är att det saknas en gemensam definition av begreppet tillsyn. De centrala myndigheterna behöver ta fram en gemensam definition av relevanta begrepp och även en gemensam syn på vad som bör prioriteras inom miljötillsynen.

De centrala myndigheternas stöd till den kommunala tillsynen

Kemikalieinspektionens stöd till kommunerna uppges enligt enkät-svaren fungera relativt tillfredsställande, ungefär 50 procent menar att det fungerar bra eller mycket bra. De centrala myndigheterna bör regelbundet utvärdera hur deras tillsynsvägledning fungerar, framhäver utredarna. Utvärderingen bör helst ske av oberoende aktörer. Dessutom bör de vägledande myndigheterna utbyta erfarenheter med varandra.

Länsstyrelsernas roll i den kommunala tillsynen

Relationen mellan kommunerna och länsstyrelserna förefaller god. Ungefär 75 procent av de svarande i enkäten uppger att samarbetet med länsstyrelserna fungerar bra eller mycket bra, men flera tillägger att det inte är omfattande. Flera av de intervjuade anser att länsstyrelserna är passiva i tillsynsfrågor. Om ansvaret för tillsynen på regional nivå skall ligga kvar på länsstyrelserna, krävs att de prioriterar miljötillsynen i högre grad än som görs i dag, anser utredarna.

Den svagaste länken i tillsynskedjan

När det gäller regelefterlevnad framkommer det i undersökningen att det råder olika uppfattningar om var i kedjan; miljöbalken, tillsynsmyndigheterna, polis och åklagare det finns störst brister. Utredarna anser att tillsynsmyndigheterna och polisen utgör de svagaste länkarna, och det är därmed också dessa som är i störst behov av åtgärder.

Den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen

En separat miljöförvaltning och nämnd finns i dag i ungefär en tredjedel av landets kommuner. Enligt utredarna bör förbudet mot tillsyn över egen verksamhet utsträckas till att även gälla på förvaltningsnivå. Mycket talar för att det tidigare kravet på en specialreglerad nämnd med egen förvaltning bör återinföras.

Prioritering mellan regelefterlevnadskontroll och information/rådgivning

De centrala myndigheterna har divergerande uppfattningar om huruvida regelefterlevnadskontrollen eller andra uppgifter som information och rådgivning, skall prioriteras i tillsynsarbetet. Överlag anses dock kontrollen viktigast. På kommunal nivå anses uppgifterna vara lika betydelsefulla. Eftersom kontrollen av regelefterlevnaden är en myndighetspecifik uppgift och inte gärna kan utföras av andra aktörer, görs bedömningen att detta bör prioriteras i tillsynen. Det är därmed viktigt att de centrala myndigheterna kommer överens om att så skall vara fallet.

Kommunala rättsliga åtgärder

Andelen inspektioner vilka följs av skriftliga krav, vitesförelägganden eller polisanmälningar varierar mycket mellan kommunerna. De stora skillnaderna antas framför allt bero på att kommunerna har olika sätt att hantera regelöverträdelser och inte att andelen regelöverträdelser skiljer sig åt mellan kommunerna. Att arbeta för att kommunernas hantering av de rättsliga åtgärderna blir mer likartad, bör bli en uppgift för de tillsynsvägledande och rättsvårdande myndigheterna.

Otillbörlig politisk påverkan

Politiska hänsyn påverkar tillsynen i cirka en tredjedel av kommunerna. Särskilt i kommuner med sammanslagen nämnd eller förvaltning är det vanligt att politisk påverkan förekommer, t.ex. i form av att politikerna undviker att besluta om miljöstraffavgifter.

Tillsynens kvalitet och omfattning

Medan cirka 60 procent i de största kommunerna anser att tillsynen fungerar bra eller mycket bra, är motsvarande siffra för de minsta kommunerna cirka 30 procent. Miljötillsynen förefaller alltså fungera bäst i de största kommunerna. När det gäller kompetensen, anser de svarande i intervjuerna och enkäten att inom en kommun är det svårt att hålla hög kompetens inom alla tillsynsområden. Av de som besvarat enkäten anser cirka 70 procent att detta är ett problem. Konstant fortbildning samt mer resurser till kommuner med få inspektörer och/eller samarbete/sammanslagning mellan olika kommuners miljöförvaltningar, är nödvändigt för att kunna hålla hög och bred kompetens menar utredarna.

Skillnader inom den kommunala tillsynen

I undersökningen konstateras att den kommunala miljötillsynen varierar kraftigt avseende kvalitet, omfattning, inriktning och utförande. Detta anses vara ett problem i sig eftersom det bl.a. påverkar konkurrensen mellan företag. Det kan också innebära att skyddet för innevanarnas hälsa och miljö skiljer sig åt mellan olika kommu-

ner. Möjliga åtgärder som nämns för att erhålla en mer likformig tillsyn är: samverkan mellan kommuner, tydligare samordning inklusive krav från centralt håll, samt borttagande av ansvaret från kommunerna beträffande den del av tillsynen som avser regelefterlevnadskontroll.

Huvudmannskapet för den operativa tillsynen

Medan cirka var tredje av de som besvarat enkäten ser positivt på en avkommunalisering av tillsynen, är cirka 60 procent negativa. De som är negativa för oftast fram betydelsen av lokalkännedom som argument för att låta kommunerna behålla tillsynsansvaret. Utredarna påpekar dock att även en tillsyn med statligt huvudmannskap kan vara organiserad på ett sådant sätt att den lokala kännedomen bevaras. Utredarna anser att eftersom så många olika och allvarliga problem konstaterats inom miljötillsynen är det rimligt att ifrågasätta om den lokala tillsynen är organiserad på bästa sätt. De föreslår att en förutsättningslös utredning angående den lokala miljötillsynens organisation bör göras. I denna bör även länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roll behandlas. Möjligheten att samordna den operativa tillsynen inom arbetsmiljön och den yttre miljön bör studeras.

3.4.2 Svenska kommunförbundets uppföljning av miljötillsynen

Sammanfattning:

Den ökning i arbetsvolymen som miljöbalken har medfört för kommunerna, har inte åtföljts av motsvarande personalförstärkningar. Totalt har kommunerna fått ytterligare 100 tjänster, vilket i genomsnitt motsvarar 0,35 årsarbetskrafter per kommun.

Kommunerna har svårigheter att ta ut avgifter för sin tillsynsverksamhet.

Svenska kommunförbundet gjorde år 1996 en enkätundersökning om kommunernas verksamhet på miljö- och hälsoskyddsområdet. Studien publicerades i en rapport ett år senare. I Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 2000, presenteras Kommunförbundets första uppföljning av studien. Denna uppfölj-

ning bygger på en enkät som i början av år 2000 skickades ut till samtliga kommuners miljöchefer. Svarsfrekvensen blev 91 procent, vilket innebär att 264 kommuner besvarade frågorna.

Tillsynen

Av undersökningen framgår att det totala antalet tillsynsobjekt som kommunerna har ansvar för enligt miljöbalken har ökat markant sedan 1996. Antalet tillsynsobjekt har ökat från 500 000 till 900 000. Av dessa finns det 53 000 objekt (där kommunerna har återkommande tillsyn) som rör kemisk och bioteknisk produktion. Beträffande det i författning ställda kravet på tillsynsutredning, visar det sig att 22 procent av kommunerna inte haft tid eller resurser att göra sådan utredning före mars år 2000.

Kostnader

I takt med att kommunerna fått utökat tillsynsansvar, avsätts mer resurser till tillsynen och mindre till annan slags verksamhet som långsiktigt miljöarbete, Agenda 21 och klimatfrågor. I dag läggs 65 procent av kommunernas resurser på de formella uppgifter som åvilar kommunen i egenskap av lokal myndighet medan 35 procent ägnas åt det långsiktiga miljöarbete m.m. som inte är statligt styrt. De totala bruttokostnaderna för miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhet år 1999 var cirka 1,6 miljarder kronor. Jämfört med 1996 är det en ökning med cirka 550 miljoner. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas kostnader för själva tillsynen var emellertid tämligen konstanta (1350 miljoner år 1996 respektive 1300 miljoner år 1999). (Sistnämnda uppgift baseras på en fördjupad analys i 28 kommuner).

Personal

Den ökning i arbetsvolymen som miljöbalken har medfört, har inte åtföljts av motsvarande nyanställningar. I förhållande till år 1996 har kommunerna fått 100 nya tjänster, vilket i genomsnitt motsvarar 0,35 årsarbetskrafter per kommun. Flertalet kommuner uppger att man i medeltal behöver drygt två årsarbetskrafter ytterligare. Cirka 1800 inspektörer har i genomsnitt att ansvara för 500 tillsynsobjekt vardera. I var tionde kommun finns det färre än två

handläggare för hela miljöområdet. Sett områdesvis, används mest resurser inom miljöskydd/kemikalier (miljöfarlig verksamhet, kemikaliefrågor m.m.), men antalet årsarbetskrafter inom detta område har inte förändrats jämfört med år 1996. Allt mer personalresurser läggs på administration.

Avgifter

Vidare pekar Kommunförbundets resultat på att kommunerna har svårigheter att debitera avgifter. Som anledningar till detta nämns att kommunerna ibland saknar kunskap om vilka kostnader som ska räknas in i avgifterna och att det förekommer viss försiktighet med att ta ut ersättning för all den tid som går åt. Timtaxans belopp varierar kraftigt mellan kommunerna. Timtaxan är i genomsnitt 530 kronor, vilket kan jämföras med länsstyrelsens som ligger på 800 kronor. Den lägsta timtaxan inom miljöskyddet uppgår till 250 kronor medan den högsta är 800 kronor. Kostnadstäckningen skiljer sig åt mellan verksamhetsområden. Störst kostnadstäckning förekommer inom livsmedelsområdet där den uppgår till 71 procent. Inom miljöskyddet har kostnadstäckningen ökat och är i dag 42 procent (32 procent tidigare).

Samverkan

Drygt en tredjedel av kommunerna samverkar med grannkommuner i någon form. När samverkan sker, görs det oftast i form av nätverk och mellankommunalt samarbete. Mindre förekommande är delegering av uppgifter till en tjänsteman i en annan kommun, kommunalförbund och gemensam nämnd eller kontor. Av de som samverkar anser nio av tio att det fungerar bra, ingen har uppfattningen att det fungerar dåligt.

3.4.3 Naturvårdsverkets rapport om den kommunala tillsynsorganisationen beträffande miljöfarlig verksamhet

Sammanfattning:

Utredningen berör och lämnar förslag till lösning på problemet med jäv vid kommunal tillsyn.

Naturvårdsverket aviserar att det kan finnas skäl att utreda hela miljöbalkens tillsyn.

Naturvårdsverket fick i november 1999 ett regeringsuppdrag att utreda den kommunala organisationen för tillsynen över miljöfarlig verksamhet. Arbetet redovisas i rapporten "Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet", nr 5127, oktober 2000. I rapporten sätts jävsfrågor avseende kommunens tillsyn över egen verksamhet i fokus. Förslag lämnas till hur den nuvarande kommunala tillsynsorganisationen och länsstyrelsens roll som tillsynsvägledande myndighet på olika sätt kan stärkas.

Naturvårdsverket framhäver dessutom behovet av en statlig samordnad utvärdering av det utredningsarbete som pågår inom tillsynssektorn. Verket anser att ett flertal faktorer talar för en lokalt förankrad operativ tillsyn inom miljö- och hälsoskydd, kemikalie-, livsmedels-, och djurskyddsområdet. Eftersom det förekommer flera utredningar som berör frågan och nyligen har avslutats eller kommer att avslutas inom kort, menar verket att det kan finnas anledning att utvärdera dessa i ett enda sammanhang. En bedömning av om frågan om annat huvudmannaskap skall diskuteras, är möjlig först efter detta. I så fall anser verket att det krävs en grundlig och förutsättningslös statlig utredning som gör en samlad analys av hela tillsynsområdet.

4 Giftfri miljömålet – vad och vem?

4.1 Giftfri miljömålet – en kraftig ambitionshöjning för kemikaliekontrollen

Vår bedömning:

Målet om en giftfri miljö – inkl. de föreslagna etappmålen samt de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken – innebär en kraftig ambitionshöjning och en viktig konkretisering av målen för kemikaliekontrollen.

4.1.1 Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö

Under senare delen av 1990-talet har arbetet med nationella miljökvalitetsmål påbörjats. Regeringen föreslog i propositionen "Svenska miljömål" (prop. 1997/98:145) 15 miljökvalitetsmål som bör nås inom en generation, dvs. till omkring år 2020. Riksdagen godkände dessa mål i april 1999 (1998/99:MJU6). Följande 15 miljökvalitetsmål är nu beslutade av statsmakterna.

- Frisk luft
- Grundvatten av god kvalitet
- Levande sjöar och vattendrag
- Myllrande våtmarker
- Hav i balans, levande kust och skärgård
- Ingen övergödning
- Bara naturlig försurning
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Giftfri miljö
- Säker strålmiljö

Skyddande ozonskikt Begränsad klimatpåverkan

Ett av miljö kvalitetsmålen handlar om att uppnå en giftfri miljö och är formulerat enligt följande:

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Miljö kvalitetsmålet innebär att:

halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna,
halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.

4.1.2 De nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken

För att uppnå miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö beslutade regeringen bl.a. om följande nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken:

Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak fria från:

av människan framställda organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerbara samt ämnen som ger upphov till dessa ämnen,
av människan framställda ämnen som är cancerframkallande, arvs-
massepåverkande och hormonstörande – inklusive fortplant-
ningsstörande,
kvicksilver, kadmium, bly och deras föreningar.

Metaller används i sådana tillämpningar att metallerna inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljö och människors hälsa kan komma till skada.

Av människan framställda organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerbara förekommer i produktionsprocesser endast om företaget kan visa att hälsa eller miljö inte kommer till skada. Tillstånd och villkor enligt miljöbalken är utformade så att denna riktlinje kan säkerställas.

Enligt regeringen bör ovanstående riktlinjer vara vägledande för företagens produktutveckling och tjäna som mål för deras kemika-

liestrategier. De skall också vara ett stöd för myndigheternas arbete och för tillämpningen av miljöbalken. Regeringen avser att verka för att riktlinjerna skall vara genomförda inom 10–15 år (2008–2013).

Vi har tidigare haft i uppdrag att föreslå hur de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken skall genomföras. I uppdraget ingick bl.a. att definiera de ämnen som bör omfattas av de nya riktlinjerna samt att föreslå vilka ytterligare åtgärder och styrmedel som behövs för att kunna genomföra riktlinjerna. Vi redovisade våra förslag i betänkandet "Varor utan faror – förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken" (SOU 2000:53). Parallellt med det arbetet hade Miljömålskommittén i uppdrag att arbeta vidare med bl.a. etappmål för de olika miljö kvalitetsmålen, bl.a. målet om en gifrfri miljö. Kemikalieutredningen och Miljömålskommittén hade ett nära samarbete vad gäller miljö kvalitetsmålet gifrfri miljö. Miljömålskommitténs förslag till precisering av miljö kvalitetsmålet och förslag till etappmål redovisas nedan. Etappmål 1 och 3 har tagits fram i samarbete med Kemikalieutredningen.

4.1.3 Miljömålskommitténs förslag till etappmål för Gifrfri miljömålet

Miljömålskommittén har i samråd med Kemikalieutredningen preciserat Gifrfri miljömålet. Förslagen till preciseringar och etappmål m.m. presenteras i Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52). Regeringens ställningstagande till förslagen väntas i början av år 2001. Nedan sammanfattas de förslag till preciseringar av miljömålet samt förslag till etappmål som Miljömålskommittén lämnat. Etappmål 1 och 3 bygger i huvudsak på Kemikalieutredningens förslag i Varor utan faror (SOU 2000:53).

Preciseringar av miljömålet:

Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö är för särskilt farliga ämnen nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.

Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.

Etappmål:

1. År 2010 har alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden data motsvarande de krav som ställs på nya ämnen. För ämnen som hanteras i höga respektive medelhöga volymer bör data finnas redan år 2005 respektive år 2009.
2. År 2010 är varor försedda med hälso- och miljöinformation.
3. Nyproducerade varor är i huvudsak fria från;
cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen senast år 2007,
mycket långlivade och mycket bioackumulerande ämnen senast år 2010,
långlivade och bioackumulerande ämnen senast år 2015,
kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.
Sådana ämnen används inte heller i produktionsprocesser på ett sådant sätt att hälsa och miljö kan komma till skada.
4. Hälso- och miljöriskerna med användningen av kemiska ämnen har minskat fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer/nyckeltal som fastställts av berörda myndigheter, liksom förekomst och användning av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material.
5. För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av etappmål 3, finns år 2010 riktvärden fastlagda av berörda myndigheter.
6. Förorenade områden är identifierade samt undersökta och minst 30 procent av områdena av riskklass mycket stor och stor är åtgärdade senast år 2010.

4.1.4 Vår bedömning

Vi konstaterar att arbetet med miljö kvalitetsmålen har inneburit en viktig utveckling av det svenska miljöarbetet, inte minst arbetet med målet om en giftfri miljö. Många har varit engagerade i arbetet med att ta fram och precisera målet. Själva arbetet med att uppnå

en giftfri miljö återstår dock. Många bedömer just detta mål som särskilt svårt att uppnå och att vi i dag står väldigt långt ifrån målet.

Vår bedömning är att målet om en giftfri miljö, inkl. de föreslagna etappmålen samt de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken, innebär en kraftig ambitionshöjning och en viktig konkretisering av ambitionsnivån för kemikaliekontrollen. Liknande bedömningar gör Kemikalieinspektionen i sitt underlag till regeringen inför en fördjupad prövning samt Miljömålskommittén i sitt betänkande "Miljön – allas vårt ansvar" (SOU 2000:52).

För flera av de svenska miljömålen gäller att de kan uppnås endast om miljöbelastningen från andra länder minskar. Att nå framgång i EU:s och övrigt internationellt miljöarbete är därför en nödvändighet för att klara miljömålen, inte minst målet om en giftfri miljö. Det behövs stora förändringar av EU:s kemikaliepolitik om vi skall kunna uppnå Giftfri miljömålet, men också i övrigt internationellt kemikalie- och miljöarbete. Möjligheterna att uppnå målet om en giftfri miljö är knutet till såväl de diffusa utsläppen från de kemikalier och andra varor som vi importerar, som de direkta utsläppen i andra länder av t.ex. svärnedbrytbara ämnen som transporteras via vindar till bl.a. Sverige.

4.2 Ökat varuperspektiv – vad och vem?

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalierelaterade hälso- och miljörisker som är kopplade till andra varor än kemiska produkter bör uppmärksammas i större utsträckning. Samspelet mellan olika berörda aktörer behöver öka.

En plan för kemikaliearbetet i ett varuperspektiv som inkluderar handlingsplan, prioriteringar och arbetsfördelning bör tas fram.

Planen bör ta sin utgångspunkt i bl.a. Giftfri miljömålet och dess etappmål, miljöbalken, de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen, arbetet med integrerad produktpolicy samt det pågående arbetet inom EU och i andra internationella organ.

Kemikalieinspektionen bör i samråd med Naturvårdsverket ta fram en sådan plan.

I arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken läggs ökat fokus på varor. Etappmål 2 (se ovan) handlar om hälso- och miljöinformation på varor, dvs. även andra varor än kemiska produkter. Etappmål 3 handlar om att särskilt hälso- och miljöfarliga ämnen inte skall finnas i varor efter vissa årtal. Även här tar man sikte på även andra varor än bara kemiska produkter.

Dagens kemikalieanvändning är komplex och omfattande. Det finns ett stort antal kemiska ämnen som ingår i ett ännu större antal kemiska produkter som i sin tur ingår i ett mycket stort antal varor. Enligt Kemikalieinspektionens produktregister finns det i dag cirka 60 000 kemiska produkter som tillverkas i eller importeras till Sverige. Det totala antalet ämnen i dessa produkter är cirka 11 400. Ingen vet dock säkert hur många ämnen som finns på den svenska marknaden om man även inkluderar de kemiska ämnen som finns i olika varor som inte är kemiska produkter. En vanlig bedömning brukar dock vara att det totalt kan röra sig om cirka 20 000 kemiska ämnen.

De flesta varor är sammansatta av flera material, samt innehåller olika sorters kemikalier som komponenter och tillsatser för att ge varan olika önskvärda egenskaper såsom t.ex. hållbarhet, mjukhet och flamskydd.

Under de senaste åren har insikten vuxit om att många miljöproblem inte i första hand är relaterade till framställningen eller användningen av det rena ämnet eller den kemiska produkten utan till varor som innehåller eller har behandlats med kemikalier. Även om risken för exponering vid kontakt med varan kan vara liten, innebär det stora antalet varor i samhället en potentiell risk såväl under användningen som när vara är förbrukad och blir till avfall. Vissa varugrupper som innehåller problematiska kemikalier har också ökat i användning under senare år, t.ex. datorer. Att varumängderna generellt sett har ökat de senaste decennierna har alltså inneburit en ökande tillförsel av kemikalier till samhället, inkl skadliga kemikalier.

EG-kommissionen planerar att lämna ett förslag till en s.k. grönbok om en miljöorienterad produktpolicy inom kort. Vi föreslog i vårt tidigare betänkande Varor utan faror (SOU2000:53) vad en sådan policy bör innehålla.

Den svenska regeringen beslutade i maj 2000 om en skrivelse till riksdagen om en miljöorienterad produktspolitik (regeringens skrivelse 1999/2000:114). I skrivelsen presenteras den fortsatta strategin med att formulera en miljöorienterad produktpolicy på nationell bas och EU-nivå. En miljöanpassad produktpolitik syftar till att förebygga och minska produkters negativa påverkan på människors hälsa eller på miljön under produktens hela livscykel. Alla aktörer har ett ansvar och såväl administrativa, ekonomiska och marknadsdrivna styrmedel som näringslivets och andra aktörers egna initiativ behövs. Företag som producerar varor bör arbeta aktivt för att de varor de sätter ut på marknaden inte skadar människors hälsa eller miljön.

Syftet med produktarbetet inom EU är att säkerställa en miljöorienterad produktpolicy som skapar förutsättningar för en effektiv inre marknad med ett starkt skydd för människors hälsa och för miljön.

Enligt vår uppfattning bör den förändrade problembilden, från punktutsläpp till diffusa utsläpp från varor, innebära att också kemikaliearbetet behöver utvecklas. Arbetet måste i högre grad riktas in mot att förebygga och minska varors negativa påverkan på människors hälsa eller på miljön. Detta gäller under varans hela livscykel och kräver en helhetssyn. En viktig förutsättning är i de flesta fall att åtgärder vidtas så nära källan som möjligt. Alla aktörer har ett ansvar och olika former av styrmedel behövs. Eftersom den stora mängden varor importerar måste perspektivet vara internationellt.

Många kemiska ämnen som används i varor kan ge upphov till exponering under alla stadier i varornas livscykel och därvid ge upphov till effekter på människan och miljön. I jämförelse med kemiska produkter produceras övriga varor generellt i mer komplexa produktionskedjor, ofta med tillverkning av delkomponenter. Detta medför att många aktörer kan påverka varornas produktutveckling. För kemiska produkter sker oftast den huvudsakliga exponeringen under användningen av dessa, medan exponeringsmönstret för varor oftare kännetecknas av exponeringen under tillverkning och avfallshantering. Vidare finns generellt sett sämre kunskap om kemikalieinnehållet i varor i jämförelse med kemiska produkter. Kraven på information om riskerna vid hanteringen saknas ofta eller är mindre preciserade.

Även i ett varuinriktat perspektiv bör utgångspunkten vara att byta ut och minska användningen av farliga kemikalier som tillsätts i kemiska produkter och i andra varor. Farliga ämnen bör inte heller bildas vid användningen av varan eller när den har blivit till avfall. Ett ökat samspel mellan och en integrering i bedömningen av exempelvis kemikalie-, avfalls- och utsläppsfrågor bör underlättas av ett varuinriktat arbetssätt. Kontrollen över kemiska produkter är en särskilt viktig del i detta arbete eftersom det är angeläget att åtgärder för att förebygga skada vidtas så tidigt som möjligt i varans livscykel, dvs. redan innan tillverkningen av den färdiga varan. Särskilt höga krav måste därför ställas på tillverkare och importörer av kemiska produkter och av andra varor.

En avgörande förutsättning för en miljöorienterad produktpolitik måste vara att kunskapsnivån är tillräcklig i kemikaliehanteringen alla led och att det finns en strategi för att få bort de skadligaste ämnena. Flertalet av de kemikalier som i dag används saknar information om de hälso- och miljöegenskaper de har. På grund av den stora kunskapsbristen kan vi i dag vare sig identifiera alla ämnen som är hälso- eller miljöfarliga, göra riskbedömningar eller vidta riskbegränsningsåtgärder i tillräcklig omfattning. Vi lämnade i betänkandet "Varor utan faror – förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliekontrollen" (SOU 2000:53) förslag på bl.a. hur kunskapskravet bör uppnås och hur ett mer generellt angreppssätt kan tillämpas mot de mest hälso- och miljöskadligaste ämnena. Mot bakgrund av varuperspektivet ansåg vi det vara helt nödvändigt med åtgärder på internationell nivå, i ett första steg inom EU.

Enligt vår bedömning bör arbetet med en svensk varustrategi fortsätta och konkretiseras och också inkludera en handlingsplan med prioriteringar och arbetsfördelning mellan olika aktörer. En samordning mellan myndigheterna är nödvändig. En viktig del i arbetet med att miljöanpassa varorna är kemikaliefrågorna, som bör ägnas särskild uppmärksamhet och utvecklas i en plan för kemikaliearbetet i ett varuperspektiv. Denna arbetsplan bör ta sin utgångspunkt i bl.a. Giftfri miljömålet och dess etappmål, de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen, arbetet med miljöanpassad produktpolitik samt det pågående arbetet inom EU och i andra internationella organ. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen i samråd med Naturvårdsverket bör ta fram en sådan plan för kemikaliearbetet i ett varuperspektiv.

4.3 Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen och Kemikalieinspektionen

Våra bedömningar och förslag:

Samarbetet mellan Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen bör vidareutvecklas. En tydlig ansvarsfördelning och arbetsfördelning samt ett fördjupat samarbete är en förutsättning för att kunna möta den höjda ambitionsnivån inom kemikaliekontrollen i syfte att uppnå målet om en Giftfri miljö. Samverkansgrupper kring olika kemikalie- och varufrågor bör finnas.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör vidareutveckla och fördjupa samarbetet i frågor av gemensamt intresse. Sådana frågor är:

Strategifrågor, planeringsfrågor och andra principiella frågor som gäller genomförande och uppföljning av Giftfri miljömålet. Viktiga områden är t.ex. handlingsplan för kemikalier i varor, internationell handlingsplan och informationsfrågor,
Internationellt arbete, främst EU-arbete och internationellt konventionsarbete,
Tillsynsvägledning, bl.a. inom ramen för Tillsyns- och föreskriftsrådet,
Forskningsfrågor för att uppnå Giftfri miljömålet.

För att kunna nå målet om en giftfri miljö krävs att en rad aktörer är aktiva i arbetet mot målet. Inte minst behöver de centrala myndigheterna med ansvar inom kemikaliekontrollen vara samordnade och ha en gemensam syn på genomförandet av miljömålsarbetet. Särskilt Kemikalieinspektionen, Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket är viktiga i detta sammanhang.

I arbetet med att minska riskerna för hälsa och miljö från kemiska produkter krävs en rad åtgärder av olika slag i olika hanteringsled – från tillverkning och import, till distribution, användning och återvinning och avfallshantering. Alla aktörer behöver ta sitt ansvar. Flera centrala myndigheter har olika, men kompletterande ansvarsområden och uppgifter inom kemikaliekontrollen. Vi kan konstatera att, förutom Kemikalieinspektionen, har också Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket mycket viktiga roller. Dessa tre

myndigheter har också kontinuerligt utvecklat samarbetet för att effektivisera kontrollen av kemikalier.

År 1992 tog Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetskyddsstyrelsen fram en gemensam strategi för kemikalieområdet (KemI, 1992). I samband med strategin träffades en överenskommelse mellan de dåvarande generaldirektörerna för de tre myndigheterna om principer för ansvars- och arbetsfördelningen mellan myndigheterna.

Ansvarsfördelningen enligt dåvarande lagstiftning innebar att Kemikalieinspektionen gavs huvudansvar för åtgärder som riktade sig mot leverantörsledet, dvs., marknadsföringen av kemikalier. Det var också i första hand Kemikalieinspektionen som skulle meddela tillämpningsföreskrifter till lagen om kemiska produkter som avsåg överlåtarnas ansvar. Naturvårdsverket hade bemyndigande att reglera sådan användning och liknande hantering av kemiska produkter som innebär risk för skada på den yttre miljön.

När det gällde åtgärder för att begränsa risker innebar överenskommelsen att huvudansvaret för sådana riskbegränsande åtgärder som syftar till att styra leverantörers utredningar och information och till att begränsa flödet av kemiska ämnen ut på marknaden låg på Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionen hade också ansvaret för åtgärder gällande den allmänna konsumentanvändningen av kemiska produkter.

Det konstaterades i överenskommelsen att huvudansvaret för förebyggande åtgärder mot och begränsning av den yrkesmässiga användningen och hanteringen av produkter och varor (inkl avfall) för att begränsa exponeringen i arbetsmiljön och i den yttre miljön ligger på Arbetskyddsstyrelsen respektive på Naturvårdsverket.

I överenskommelsen uttalades också att de berörda myndigheterna i enskilda fall skulle kunna tillämpa en annan ansvars- och arbetsfördelning samt att myndigheterna i tillsynen skulle bevaka att substitutionsprincipen tillämpas. Det betonades att det var viktigt att myndigheterna samråder och samarbetar dels om principer för riskbegränsning dels om vilka ämnen som bör prioriteras inklusive underlag för beslut samt om åtgärder för att få till stånd begränsning.

När det gällde vägledning till regionala och lokala tillsynsmyndigheter skulle det också följa ovanstående arbets- och ansvarsfördelning.

Slutligen konstateras i överenskommelsen att myndigheterna generellt bör utveckla samarbetet i verksamhetsplaneringen och att samråd bör ske så tidigt som möjligt i planeringsprocessen. Beslutade verksamhetsplaner skulle delges respektive myndighet.

År 1995 vidareutvecklades arbetet med en gemensam strategi mellan myndigheterna som fokuserades på det internationella arbetet. Det dokumenterades i skriften *Gemensam strategi för det internationella kemikaliearbetet* (KemI, 1995). Det konstaterades att det för att få ett enhetligt svenskt agerande internationella kemikaliefrågor skall det finnas en gemensam strategi för Kemikalieinspektionen, Arbetarskyddsstyrelsen och Naturvårdsverket. Denna strategi skall baseras på kemikaliekontrollens grundsyfte att minska riskerna för skador på människor och miljö av kemiska ämnen, kemiska produkter och varor.

Enligt vår bedömning behövs nu en vidareutveckling av samarbetet mellan myndigheterna. En tydlig ansvarsfördelning och arbetsfördelning samt ett fördjupat samarbete är viktiga förutsättningar för att kunna möta den ökande ambitionsnivån och utvecklingen inom kemikaliekontrollen och därmed uppnå målet om en Giftfri miljö.

De överenskommelser som finns bör i sina huvuddrag gälla också framöver. Vi vill ändå särskilt framhålla att Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör samråda och samarbeta i alla frågor av gemensamt intresse. Frågor som vi anser är särskilt viktiga i detta avseende är strategifrågor och andra principiella frågor, t.ex. genomförande och uppföljning av Giftfri miljömålet, informationsstrategier och varustrategi. Den konkreta planen för en myndighets verksamhet läggs ofta i samband med verksamhetsplaneringen. Ett nära samarbete i denna del beträffande kemikalie- och varufrågor borde därför vara en självklarhet. Även det internationella arbetet kräver koordinering och nära samverkan mellan myndigheterna (se avsnitt 5.3). Ytterligare ett område där myndigheterna bör kunna samarbeta gäller tillsynsvägledningen på kemikalieområdet. Det finns skäl att överväga att ha en gemensam tillsynsvägledningsstrategi gentemot övriga centrala myndigheter

samt länsstyrelserna och kommunerna i syfte att stödja, stärka och följa upp den operativa tillsynen på kemikalieområdet i högre grad. Även ett nära samarbete kring forskningsbehov och forskningsfinansiering som är av vikt för att uppnå Gifrfri miljömålet bör betonas. Ett effektivt sätt tror vi är att ha en eller flera samverkansgrupper kring olika kemikalie- och varufrågor.

Våra överväganden och förslag beträffande inriktningen av Kemikalieinspektionens fortsatta verksamhet redovisas vidare i kapitel 7.

4.4 Myndigheternas ansvar för Gifrfri miljömålet

Vår bedömning:

Samhällets alla sektorer måste låta hänsyn till hälsa och miljö genomsyra sin verksamhet. På kemikalieområdet bör detta innebära att alla sektorer och sektorsmyndigheter måste bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet Gifrfri miljö.

Viktiga centrala miljö målsmyndigheter är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Sveriges geologiska undersökningar och Boverket. Viktiga sektorsmyndigheter är Arbetarskyddsstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Konsumentverket och Sida.

Miljö målsmyndigheterna bör bl.a., inom ramen för sina bemyndiganden, verka för att miljöbalkens regler i 14 kapitlet om kemiska produkter och varor efterlevs, ytterligare åtgärder och styrmedel initieras/föreslås, arbetet mot miljömålet Gifrfri miljö genomsyrar myndigheternas internationella arbete.

Sektorsmyndigheternas uppgift är bl.a. att utveckla sektorsmål och åtgärdsstrategier för att uppnå miljö målen.

Myndigheter som deltar i standardiseringsarbete bör ta ett större ansvar för miljö- och hälsofrågor, och därmed kemikaliefrågor, vid utformningen av nya harmoniserade produktstandarder.

Kemikalieinspektionen har ett särskilt ansvar för att utveckla målet Giftfri miljö, föreslå styrmedel och informera, samt att följa upp och utvärdera sektorernas arbete.

Till nästa generation skall vi kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Det innebär att vår påverkan på miljön om ett par decennier inte får vara större än vad som är långsiktigt hållbart. Skall vi lyckas med detta behövs en grundläggande omställning av samhället. I arbetet med miljö kvalitetsmålen är därför en bärande princip att samhällets alla sektorer skall låta hänsyn till miljön genomsyra sin verksamhet.

I Miljömålskommitténs betänkande (SOU 2000:52) har nio myndigheter pekats ut som särskilt ansvariga för hela eller delar av de olika 15 miljö kvalitetsmålen. Dessa miljö målsmyndigheter behöver samordna sina insatser och samarbeta om bl.a. information. Miljö målskommittén föreslog därför att ett särskilt miljö målsråd skulle inrättas för att svara för denna samordning. Regeringen har ännu inte tagit ställning till Miljömålskommitténs förslag.

Vi anser att sektorsansvaret bör innebära att sektorsmyndighetens eget beslutsansvar inriktas mot att nå bl.a. målet om en giftfri miljö samt att sektorsmyndigheterna i övrigt bör följa upp, utvärdera samt ge förslag till åtgärder som syftar till att nå målen. Att arbetet mot att nå miljö målen genomsyras i sektorsmyndighetens internationella arbete är också av vikt.

Kemikalieinspektionen är också beroende av den särskilda kunskap som sektorsmyndigheterna har för att kunna driva arbetet mot giftfri miljömålet och att driva den mest effektiva tillämpningen av miljöbalkens regler liksom för att kunna följa upp hur arbetet mot målet fortskrider. Ett effektivt arbete för att uppnå miljö kvalitetsmålet förutsätter därför ett ömsesidigt utbyte av kunskaper mellan de centrala miljö myndigheterna och sektorsmyndigheterna.

Kemikaliekontrollen omfattar många kemikalier inom många skilda sektorer och områden, bl.a. jordbruk, industrier, kommunikationer, handel, försvaret, arbetarskyddet, yttre miljöområdet m.m. Detta gör att området är svårt att överblicka, och därmed också att följa upp, utvärdera och vidareutveckla. De myndigheter som har tillsynsansvar har också många andra uppgifter. Kemikalieinspektionen har därför en viktig roll och bör

ges en tydlig uppgift att samlat följa och redovisa det svenska kemikaliekontrollarbetet. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen ges en sådan uppgift och roll (se kapitel 7).

4.5 Vilken roll har företagen?

Våra bedömningar:

Olika former av styrmedel kommer att behövas för att uppnå Giftfri miljömålet – såväl lagstiftning som olika former av marknadsdrivna styrmedel.

Företagen har ansvaret för de kemiska produkter och varor de tillverkar, importerar och använder. Företagen håller successivt på att bli mer aktiva i sitt kemikaliesäkerhetsarbete. I takt med att företagens engagemang ökar kommer kraven sannolikt att öka på Kemikalieinspektionen att på olika sätt stödja företagen – inte minste de små och medelstora – i deras kemikaliesäkerhetsarbete.

En god kemikaliekontroll förutsätter god kunskap. De kemikalier som skall användas måste bedömas ur ett hälso- och miljöperspektiv. Tyvärr är kunskaperna om såväl hälso- och miljöegenskaper hos många ämnen bristfällig eller saknas helt (se beskrivningar och förslag i Varor utan faror, SOU 2000:53). Men trots – och kanske just på grund av – bristerna är det nödvändigt att företag arbetar med kemikaliefrågorna på ett systematiskt sätt. Kemikalieanvändande företag måste exempelvis ställa krav på tillverkare och importörer om kunskap om kemikaliernas hälso- och miljöegenskaper och risker betydligt större utsträckning än hittills.

Att arbeta med miljöfrågor har blivit allt vanligare hos näringslivet under framför allt det senaste decenniet. Många företag har i dag en miljöpolicy och en del är också direkt miljöprofilerade genom att de säljer sina varor och sig själv med miljöargument. Men långt ifrån alla företag har insikt, vilja, kompetens eller någon drivkraft från marknaden att bedriva ett systematiskt miljöarbete. Samtidigt finns det naturligtvis många företag som ligger mycket långt framme i sitt miljö- och kemikaliearbete. Bilden av företagens arbete med kemikaliefrågor är alltså mycket skiftande.

Kemikalieinspektionen förväntas vara en relativt liten myndighet eftersom huvudansvaret för kemikaliesäkerhetsarbetet enligt miljö-

balken ligger på företagen. Men om företagen inte tar sitt ansvar tvingas myndigheten till ytterligare arbetsuppgifter. Inte minst innebär arbetet med att delta och försöka påverka EU i utvecklingen av regelverket på kemikalieområdet att Kemikalieinspektionen i dag behöver betydligt mer resurser än om de själva skulle kunna utfärda nationella regler.

Vår bedömning är att det effektivaste sättet att uppnå miljömålet Giftfri miljö är regleringar inom ramen för samarbetet inom EU. På nationell nivå behövs dessutom en väl fungerande tillsyn samt användning och utveckling av mjukare styrmedel, bl.a. information och stöd till företagen i deras kemikaliesäkerhetsarbete. Inte minst gäller detta företag vars kemikalieverksamhet är av mindre omfattning, och som därför endast har liten egen kompetens inom området.

Kemikalieinspektionen har enligt vår bedömning varit ganska osynlig för företagen, inte minste de senaste åren som har inriktats allt mer mot EU-arbete och som på grund av resursbrist därför inte tillräckligt har kunnat prioritera varken den viktiga nationella tillsynen eller dialogen med företagen och deras branschorganisationer.

I vårt tidigare betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) konstaterade vi att det behövs en väsentligt förstärkt lagstiftning inom EU på kemikalieområdet för att vi skall kunna uppnå målet om en Giftfri miljö. Inte minst finns ett behov av lagstiftningskrav på kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper samt behov av att reglera de skadligaste kemikalierna. Men vi konstaterade också att regleringar knappast kommer att räcka till för att lösa alla kemikalieproblem som vi har eller kan få i framtiden. Därför behöver vi också använda en rad mjukare och frivilliga åtgärder och marknadsdrivna styrmedel såsom t.ex. miljömärkning, miljövarudeklarationer, upphandling och inköp, produktstandarder, miljöledningssystem m.m. I vårt tidigare betänkande lämnade vi också förslag till utveckling av dessa styrmedel.

Ett viktigt frivilligt initiativ och åtagande från den kemiska industrin är arbetet inom ramen för "Responsible Care" som innebär ett frivilligt åtagande från de anslutna företagens sida att arbeta med ständiga förbättringar inom säkerhet, hälsa och miljö. De företag som ansluter sig till "Responsible Care" åtar sig att

arbeta med ständiga förbättringar inom säkerhet, hälsa och miljö samt att öppet informera om sin verksamhet och de framsteg som görs. I Sverige infördes Responsible Care år 1991 under namnet Ansvar och Omsorg. I arbetet ingår bl.a. frågor om "product stewardship", dvs. att den kemiska industrin tar ett ansvar för sin produkt även i fortsatta hanteringsled.

Sammanfattningsvis anser vi att arbetet med att nå det övergripande målet om en giftfri miljö är komplext och måste huvudsakligen ske såväl genom lagstiftning inom EU och hos de som tillverkar, importerar och använder kemiska produkter. Företagens kunnande och marknadskrafterna bör utnyttjas. Därigenom förbättras förutsättningarna att nå målet på ett kostnadseffektivt sätt.

5 EU är den viktigaste arenan

5.1 EU-arbetet och övrigt internationellt arbete är avgörande för att uppnå miljömålet Giftfri miljö

Våra bedömningar och förslag:

Den kemikaliestrategi som EU håller på att ta fram kommer att spela en avgörande roll för möjligheterna att uppnå det svenska miljömålet Giftfri miljö. EU:s utveckling på detta område kommer att påverka den svenska kemikaliekontrollen och Kemikalieinspektionens arbete i framtiden. Sverige bör därför utnyttja varje möjlighet att påverka utformningen och genomförandet av EU:s kommande kemikaliestrategi.

EU:s kommande kemikaliestrategi kommer sannolikt att innebära en höjd ambitionsnivå inom EU för kemikaliefrågorna. En utveckling av nya regler kan förutses liksom en eventuell gemensam kemikaliemyndighet. Dessutom förväntas den nya kemikaliestrategin medföra nya arbetsuppgifter, av vilka en stor andel kommer att åläggas industrin.

Sverige bör aktivt delta och påverka utformning och tillämpning av de nya reglerna. EU-arbetet och det internationella arbetet behöver därför en kraftig förstärkning om Sverige vill vara med och påverka den konkreta utformningen och genomförandet av den nya kemikaliestrategin.

I vårt tidigare betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) redovisade vi utförligt arbetet inom EU och vilka åtgärder som skulle behöva vidtas inom EU för att lösa väsentliga problem. Vi gör alltså ingen sådan genomgång här, utan hänvisar till de ställningstaganden och förslag som vi lämnade i vårt tidigare betänkande. I detta kapitel finns våra överväganden och förslag om

det nationella arbetet, framför allt Kemikalieinspektionens arbete, med anledning av EU.

En allmän utgångspunkt för våra bedömningar är att internationella åtgärder är nödvändiga för att komma till rätta med många av de problem som är förknippade med kemikalier. Inte minst är möjligheterna att uppnå Giftfri miljömålet avhängigt av det internationella arbetet, framför allt inom EU.

Handeln med kemikalier och andra varor är global och skadliga ämnen sprids därför via handeln. Många långlivade organiska miljögifter och andra skadliga ämnen kan dessutom transporteras via vindar till platser långt från tillverkning och användning. Det står därför klart att problemen inte kan lösas på nationell nivå, utan strategin måste vara att på nationell nivå bidra till och försöka påverka det internationella kemikaliesäkerhetsarbetet. Särskilt viktigt är arbetet inom ramen för vårt medlemskap i EU.

Vi kan konstatera att den svenska kemikaliepolitiken påverkas starkt av vårt EU-medlemskap. EU har sedan länge en omfattande lagstiftning på området, och denna lagstiftning har tillkommit mot bakgrund av att man vill underlätta handeln med varor och kemiska produkter mellan medlemsstaterna. Detta har skett genom harmonisering av medlemsstaternas krav på exempelvis klassificering, märkning och begränsningar av farliga kemikalier. Gemenskapen har haft flera miljöhandlingsprogram, men först genom den europeiska enhetsakten (som trädde i kraft 1987) införlivades för miljön viktiga principer i den övergripande lagstiftningen – EG-fördraget.

Den europeiska enhetsakten innebar bl.a. att gemenskapens miljömål fick en tydlig formulering (tidigare artikel 130r, nu artikel 174), där det uttalades att gemenskapens åtgärder i fråga om miljön skall bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa samt säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Genom den europeiska enhetsakten införlivades också fyra principer i EEG-fördraget som handlar om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hejdas vid källan, att den som förorenar/skadar miljön skall betala och att miljöskyddskraven skall ingå som en del av gemenskapens övriga politik.

Genom Maastrichtfördraget (som trädde i kraft 1993) har miljöaspekterna ytterligare tydliggjorts. Bland annat skall gemenskapen, utöver de tidigare miljösyftena, verka för att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa de regionala eller globala miljöproblemen. Vidare infördes försiktighetsprincipen i EG-fördraget.

Kemikaliepolitiken inom EU består dels av den nationella politiken, dels av besluten på gemenskapsnivå. Lagstiftning på gemenskapsnivå kan utgöras av s.k. harmoniserade regler. Harmoniserade regler lämnar litet utrymme för nationella särregler. Det är en viktig utgångspunkt att kemikalieområdet till största delen regleras av harmoniserad lagstiftning.

I betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) förespråkade vi att EU borde anta en gemensam kemikaliestrategi som innebär betydliga skärpningar av EU:s politik och regler på kemikalieområdet. Det gäller framför allt krav på kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper samt åtgärder mot de mest skadliga ämnena. Vi föreslog ett gemensamt system inom EU som bl.a. innebär att det för alla kemiska ämnen skall finnas kunskap om ämnenas hälso- och miljöegenskaper om ämnena skall ut på marknaden. Vi föreslog att huvudansvaret för att ta fram sådan kunskap skall ligga på industrin. Ju snabbare och effektivare ett sådant system införs, desto snabbare kan nödvändiga åtgärder identifieras, prioriteras och vidtas.

Vi kan också konstatera att den kemikaliestrategi som EU håller på att ta fram kommer att få stor betydelse för kemikaliekontrollen och Kemikalieinspektionens arbete i framtiden. Möjligheterna att uppnå miljömålet om En giftfri miljö bedömer vi som starkt beroende av hur den kommande EU-strategin och genomförandet av densamma kommer att ske. Sverige och Kemikalieinspektionen bör därför utnyttja varje möjlighet att påverka utformningen och genomförandet av EU:s kommande kemikaliestrategi.

Den kommande kemikaliestrategin i EU kommer sannolikt att innebära en ökad ambitionsnivå inom EU för kemikaliefrågorna som förhoppningsvis innebär en utveckling av EU:s lagstiftning på området. Det är då särskilt viktigt att Sverige på flera nivåer deltar och påverkar utformning och tillämpning av de nya reglerna. EU-arbetet och det internationella arbetet behöver därför även fortsättningsvis vara prioriterat, och dessutom öka för Sveriges del, om vi

vill vara med och påverka den konkreta utformningen och genomförandet av den nya kemikaliestrategin.

5.2 Sex år i EU – några slutsatser om Kemikalieinspektionens arbete i framtiden

Våra bedömningar och förslag:

Under de sex år Sverige har varit medlem i EU har Kemikalieinspektionens EU-arbete till stor del präglats av att försvara svenska positioner bl.a. de undantag på kemikalieområdet som Sverige fick i samband med medlemskapsförhandlingarna.

Det närmaste året/åren framöver är på många sätt avgörande för vilken inriktning EU:s, och därmed Sveriges, kemikalie-säkerhetsarbete kommer att få. Dels kommer en kemikaliestrategi att antas och närmare utformas inom EU, dels står en rad konkreta beslut för dörren som gäller riskbedömning och riskhantering – både avseende s.k. allmänkemikalier och bekämpningsmedel (växtskyddsmedel och biocider).

Kemikalieinspektionen bör de närmaste åren framöver i högre utsträckning än tidigare arbeta med inriktningen att bli en stark kraft inom EU:s kemikaliekontrollarbete. I samverkan med regeringen och övriga medlemsländer bör Kemikalieinspektionen aktivt verka för att skapa en väl fungerande kemikaliekontroll med hög skyddsnivå inom hela EU. Tidiga initiativ i kommissionsarbetet kommer att vara viktigt. Kemikalieinspektionen bör vara engagerad i utformningen och genomförandet av en ny EU-strategi på kemikalieområdet samt vara aktiv i påverkandet av de konkreta beslut i övrigt som kommer att fattas på kemikalieområdet.

Kemikalieinspektionens EU-arbete bör vara prioriterat och ges resursförstärkningar fr.o.m. år 2001. (I kapitel 7 behandlas Kemikalieinspektionens inriktning och resurser närmare.)

Vi kan konstatera att under de sex år som Sverige har varit medlem i EU har Kemikalieinspektionens arbete på kemikalieområdet till betydande del inneburit att försvara svenska positioner och beslut. Detta arbete har berört flera olika delar av EU:s verksamhetsområden, t.ex. inom miljö, jordbruk, näringsliv samt hälsa och konsu-

mentskydd. En stor del av detta arbete har handlat om att försvara våra undantag på kemikalieområdet som vi fick i samband med medlemskapsförhandlingarna. Tanken har varit att få med oss övriga medlemsländer för att få en högre skyddsnivå inte bara i Sverige utan inom hela EU. Så här i efterhand kan slutsatsen dras att arbetet med våra undantag till stor del lyckades. Samtidigt kan vi i efterhand konstatera att denna inriktning av arbetet delvis gjordes på bekostnad av att Kemikalieinspektionen inte fullt ut kunde ta tillfället i akt och etablera sig som en offensiv EU-inriktad kemikaliemyndighet. Kemikalieinspektionens resurser för EU-arbetet har visserligen gradvis utökats under de sex år vi har varit medlemmar, men under de första åren av vårt EU-medlemskap gick en stor del av resurserna till att försvara de svenska undantagen. Samtidigt har Kemikalieinspektionen nedprioriterat arbetet i andra internationella fora.

Enligt vår bedömning – och våra förslag i Varor utan faror (SOU 2000:53) – är ett av de huvudsakliga problemen på kemikalieområdet den stora kunskapsbristen, dvs. frånvaron av testdata om ämnens inneboende hälso- och miljöegenskaper. Sådana data krävs för att kunna bedöma faror och risker samt för att kunna vidta nödvändiga riskbegränsande åtgärder. Det andra stora problemet som vi pekade på i Varor utan faror är frånvaron av gemensam syn inom EU på vad som är oacceptabelt i fråga om faror och risker samt frånvaro av gemensam syn på hur faror och risker skall åtgärdas. Vi föreslog i Varor utan faror att krav på data för alla existerande ämnen skulle införas samt att EU:s riskbedömningsarbete skulle snabbas upp och kompletteras med ett mer generellt angreppssätt för att kunna fasa ut särskilt oönskade ämnen på grundval av ämnenas inneboende egenskaper (t.ex. generella utfasningskriterier för bioackumulerande och persistenta ämnen samt för cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande ämnen).

Inför framtiden ser vi det som angeläget att Kemikalieinspektionen är engagerad i utformningen och genomförandet av en ny EU-strategi på kemikalieområdet och att det finns tillräckliga resurser hos myndigheten för dessa uppgifter. I samverkan med regeringen och övriga medlemsländer bör man kraftfullt verka för att skapa en väl fungerande kemikaliekontroll med hög skyddsnivå inom hela EU. Tidiga initiativ i kommissionsarbetet påverkar hur frågorna

formuleras och kan påverka hur arbetet med regelverk m.m. utformas.

Med anledning av pågående omformning av EU:s arbete är det enligt vår bedömning bråttom att Kemikalieinspektionen i högre utsträckning arbetar med inriktningen att bli en stark kraft inom EU:s kemikaliekontrollarbete. Redan innan EU:s kemikaliepolicy är antagen pågår många viktiga arbeten inom EU.

För närvarande diskuteras många viktiga problem och beslut väntas inom de närmaste året/åren, t.ex. när det gäller:

- synen på persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen, cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande ämnen,
- synen och konkretiseringen av principer och skyddsnivå för bekämpningsmedel (växtskyddsmedel och biocider),
- bedömningen av ett antal enskilda bekämpningsmedel som vi inte tillåter i Sverige längre,
- synen på risker med reproduktionsstörande ämnen, särskilt sådana som verkar genom hormonell effekt,
- omfattningen av de testdata som erfordras för att få kunskap om faror och risker,
- kvaliteten av industrins egna bedömningar,
- principer för riskhantering inom existerande ämnesprogrammet,
- kopplingen mellan existerande ämnesprogrammet och begränsningsdirektivet,

Vår förhoppning är att grunden för framtidens kemikaliesäkerhetsarbete kommer att läggas i den kommande EU-strategin. Vi vill dock peka på att många konkreta beslut som sannolikt kommer att fattas de närmaste året/åren kan komma att ligga utanför strategin. EU-strategin kan således ge en bra grund för de framtida beslut som tas vid uppdateringar av förordningar och direktiv. Men för de ovan nämnda områdena kan beslut väntas "före" själva införandet och genomförandet av den nya kemikaliestrategin.

Mot denna bakgrund är det bl.a. viktigt att Kemikalieinspektionen får resursförstärkning för arbetet med riskhantering och riskbedömning inom EU redan under år 2001. Vi återkommer till detta i kapitel 7.

Hur sker arbetet?

Grundprincipen i det svenska arbetet i EU är att myndigheterna står för arbetet i kommissionen och regeringskansliet för rådsarbetet. Det finns i allmänhet en mer politisk dimension i rådsarbetet och en mer teknisk dimension i kommissionens arbete. Det har därför blivit naturligt att myndighetsexperter arbetar i kommissionens arbetsgrupper med utarbetande av förslag och genomförande medan regeringskansliet står för de politiska bedömningarna och förhandlingarna i rådet. Vi kan konstatera att denna gränsdragning och ansvarsfördelning inte är lika tydlig på kemikalieområdet jämfört med andra politikområden. Många myndighetsuppgifter inom kemikalieområdet är mycket politknära. Kemikalieinspektionens expertkunskap är många gånger avgörande för framgången i rådsarbetsförhandlingarna liksom den politiska dimensionen också kan bli väl så påtaglig i kommissionens och olika vetenskapliga arbetsgruppers arbete. Gränsdragningen mellan tekniska och politiska frågor är därför svår att dra på kemikalieområdet. Ofta har den specifika sakfrågan eller förhandlingstillfällets behov av kompetens och sakkunskap varit avgörande för vilka som deltar i olika EU-arbeten. I avsnitt 7.2.3 om Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete inom EU redovisas ytterligare aspekter på EU.

EU:s utvidgning

EU:s förestående utvidgning kommer med stor sannolikhet också att påverka kemikaliearbetet inom unionen. För samtliga ansökarländer har miljöområdet pekats ut som särskilt problematiskt. Att anpassa EU:s miljöregler till respektive lands lagstiftning och tillämpa dem kommer att kräva stora insatser. Utvidgningen innebär dock en stor möjlighet att förbättra miljön i Europa.

Om EU:s pågående regeringskonferens leder till ändrad röststyrka och fler majoritetsbeslut får troligen Sverige formellt mindre inflytande över besluten. Behovet av att arbeta via nationella experter i kommissionen kan då vara lämpligt. Det blir än mer viktigt för Sverige att vara med i inledningsskedet då olika frågor tas upp i kommissionen för att kunna påverka.

5.3 Gemensam svensk handlingsplan för internationellt kemikaliearbete bör tas fram

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionen bör ges i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen och övriga berörda myndigheter ta fram ett förslag till en svensk handlingsplan för vårt internationella kemikaliearbete, inklusive EU-arbetet.

För att kunna uppnå målet om en giftfri miljö krävs en samlad internationell handlingsplan för Sverige på kemikalie- och varuområdet. Syftet bör vara, att utifrån statsmakternas mål och etappmål för att uppnå en giftfri miljö, ta fram en samlad handlingsplan för det internationella kemikaliearbetet där prioriteringar av olika åtgärder i olika fora utgör en viktig del. Sverige behöver en sådan plan för arbetet såväl inom EU som i det övriga internationella arbetet för att kemikaliearbetet skall bli effektivt. Det är viktigt att de prioriterade svenska frågorna kommer in i ett tidigt skede i såväl forskningsarbete, i sjätte miljöhandlingsprogrammet, i arbetet med sektorintegrering, i arbetet med olika direktiv inom EU, i konventionsarbetet m.m.

Det är också viktigt att de svenska synpunkterna och frågorna är väl koordinerade såväl inom olika arbetsgrupper inom EU som inom det övriga internationella arbetet, t.ex. inom konventionsarbetet, inom FN, OECD och Forum för kemikaliesäkerhet (IFCS). I Varor utan faror (SOU 2000:53) konstaterade vi att det viktigaste organet för att globalt föra ut en sammanhållen svensk kemikaliepolitik är det mellanstatliga organet Forum för kemikaliesäkerhet (IFCS). Även inom OECD bedrivs sedan länge ett viktigt arbete inom flera olika delar av kemikaliekontrollen som utmynnar i gemensamma överenskommelser. Dessa överenskommelser ligger sedan till grund för regler, t.ex. inom EU. I vårt förra betänkande lämnade vi en rad förslag till prioriteringar av olika frågor som Sverige bör driva inom olika internationella organ, konventioner etc. (se kapitel 8 i SOU 2000:53).

Att konkretisera vilka mål Sverige skall verka för inom EU samt i det övriga internationella arbetet är en angelägen uppgift för att vi skall kunna fokusera och prioritera rätt i syfte att uppnå miljö kvalitetsmålen. En gemensam handlingsplan behövs för att säkerställa samordning av internationella aktiviteter. Det finns således

ett behov av att stärka arbetet med strategiska frågor och genomförandefrågor i kemikaliearbetet. En gemensam handlingsplan bör också utgöra underlag för samarbete och samordning mellan myndigheter och mellan myndigheter och regeringskansliet.

Handlingsplanen bör baseras på bl.a. de slutsatser och förslag som finns i Miljömålskommitténs betänkande om Giftfri miljö (SOU 2000:52) inkl de etappmål som anges samt i Kemikalieutredningens betänkande om genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliekontrollen (SOU 2000:53). Planen bör gälla såväl EU-arbetet som övrigt internationellt arbete. I planen bör exempelvis finnas en beskrivning av pågående aktiviteter samt planer och prioriteringar i det samlade internationella kemikaliearbetet. Handlingsplanen bör uppdateras årligen och vara väl känd för medarbetare inom de berörda myndigheterna och inom regeringskansliet.

Vi föreslår att regeringen ger Kemikalieinspektionen i uppdrag att i samarbete med Naturvårdsverket, Arbetskyddsstyrelsen och andra berörda myndigheter ta fram ett förslag till en sådan svensk handlingsplan för det internationella kemikaliearbetet. Vid utformningen och genomförandet av handlingsplanen vill vi också peka på att den svenska industrin ges möjlighet att vara delaktig i arbetet.

5.4 Tillsynen inom EU över kemikaliereglerna

När det gäller tillsynen kan vi konstatera att det totalt i EU:s medlemsländer finns en mycket stor kemikalietillverkning. En samordnad tillsyn gentemot tillverkarledet inom EU skulle kunna innebära en potential till goda miljövinster. Det förutsätter dock en god överblick över de produkter som tillverkas och importeras samt att en effektiv tillsyn gentemot tillverkarna verkligen sker. I dag finns enligt vår erfarenhet dock en stor tveksamhet till tillsyn på gemenskapsnivå, både i Sverige och i övriga EU-länder. Tillsyn över efterlevnaden av regler är därför i dag en nationell angelägenhet. Det har dock uppmärksammats inom EU att stora skillnader mellan länderna vad gäller resurser och prioriteringar inom tillsynen kan ge negativa effekter. Bland annat av detta skäl startade år 1995 ett frivilligt baserat projekt om EU-samordnad tillsyn på kemikalieområdet. Arbetet har bl.a. varit inriktat på kontroll av reglerna om förhandsanmälan av nya ämnen. Syftet med var framför allt

att åstadkomma bättre regelefterlevnad bland företagen
att ta fram och pröva en manual för tillsynsmetodik på regelområdet
att skapa ett nätverk mellan tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna.

Ytterligare några liknande projekt kring vissa regler på kemikalieområdet har avslutats eller pågår.

Vi framhöll i vårt betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) att medlemsstaternas tillsyn är en viktig del av riskbegränsningsarbetet och en förutsättning för trovärdigheten i EU:s regelverk. Frågor om tillsyn och regelefterlevnad måste därför uppmärksammas i högre utsträckning och förstärkas i den politiska diskussionen om en ny kemikaliestrategi. Vi föreslog bl.a. att vägledningsdokument, förslagsvis i form av en rekommendation från rådet, med minimikrav på tillsyn och regelefterlevnad av kemikalierglerna bör tas fram.

5.5 En gemensam kemikaliemyndighet i EU?

Våra bedömningar och förslag:

Sverige bör driva frågan om att inrätta en gemensam kemikaliemyndighet inom EU. En sådan myndighet bör kunna effektivisera kemikaliarbetet, framför allt när det gäller riskbedömningar. EU:s läkemedelsmyndighet bör kunna tjäna som modell vid utformningen av en gemensam kemikaliemyndighet.

En gemensam kemikaliemyndighet i EU bör bl.a. ansvara för

- administrativ samordning av riskbedömning och strategi för riskhantering på kemikalieområdet, både avseende allmänkemikalier och bekämpningsmedel,
- administrativt ansvar för den omfattande dokumentationen, databaser m.m.,
- informationsspridning och riskkommunikation.

Vi lämnar i detta avsnitt förslag till tänkbara uppgifter för en sådan myndighet.

Det pågående arbetet inom EU att ta fram en ny kemikaliestrategi kan komma att innebära att kommissionen lämnar ett förslag om att inrätta en gemensam kemikaliemyndighet inom EU. Vi ställer oss positiva till att inrätta en sådan myndighet och föreslår att Sverige bör driva denna fråga.

I dag saknas ännu data för många kemiska ämnen. Vi har tidigare föreslagit (Varor utan faror, SOU 2000:53) att data om ämnens inneboende hälso- och miljöegenskaper skall finnas före vissa bestämda tidpunkter. Vi vet ännu inte om den kommande kemikaliestrategin i EU kommer att innehålla liknande krav, men det är vår förhoppning. Detta kommer att innebära att en mycket stor mängd data måste tas om hand på ett effektivt sätt.

En gemensam kemikaliemyndighet skulle också genom en effektivare administration kunna effektivisera det omfattande och tidskrävande arbetet med bl.a. riskbedömningar av tusentals ämnen som kan bli aktuella för riskbedömning.

Dessutom skulle en sådan myndighet ytterligare kunna sätta fokus på kemikaliefrågorna och ge värdefull draghjälp åt arbetet att nå vårt svenska mål Giftfri miljö.

EU har i dag en liten kemikaliebyrå som framför allt sköter visst administrativt arbetet inom ramen för EG:s förordning om existerande ämnen. Byrån heter European Chemicals Bureau, ECB, och dess resurser är enligt vår bedömning redan i dag otillräckliga för att det tekniska arbetet kopplat till gällande regelsystem ska fungera effektivt.

EU:s kommande kemikaliestrategi kommer förhoppningsvis och med stor sannolikhet att innebära en höjning av ambitionsnivån när det gäller hälso- och miljöaspekter beträffande kemikalier. Detta medför att det är viktigt att det finns tillräckligt med resurser på EU-nivå för att möta ambitionshöjningen. Vi har tidigare konstaterat att det miljömålet Giftfri miljö innebär en kraftig ambitionshöjning i Sverige när det gäller kemikaliekontrollen.

De förslag som tidigare har lämnats av oss i Varor utan faror (SOU 2000:53) och i Miljömålskommitténs betänkande (SOU 2000:52) handlar till stor del om viktiga förändringar i EU:s harmoniserade

direktiv. Det innebär att för Sverige och andra länder med hög ambitionsnivå är det viktigt att det finns kapacitet på central EU-nivå för att möta de ökade kraven på tekniskt och administrativt stöd. Antalet ärenden och frågeställningar som ska behandlas kommer troligtvis att öka markant.

Mot ovanstående bakgrund föreslår vi att Sverige aktivt bör driva frågan om att EU bör inrätta en gemensam kemikaliemyndighet.

Enligt vår uppfattning bör en sådan myndighet i första hand ha en samordnande och administrativ roll. Den skulle exempelvis kunna lägga ut riskbedömningar på medlemsländerna i likhet med EU:s läkemedelsmyndighet. Detta bör vara effektivt både av resursskäl och utifrån möjligheten att få acceptans ("mutual recognition") från medlemsländerna. Myndigheten skulle kunna vara knutpunkten i ett nätverk av de nationella myndigheterna och de vetenskapliga kommittéerna. Vi anser inte att beslut bör fattas av myndigheten utan att den nuvarande beslutsstrukturen bör följas.

Enligt vår uppfattning bör myndighetens ansvar begränsas till de harmoniserade direktiven inom kemikaliekontrollen.

Exempel på viktiga arbetsuppgifter för en gemensam kemikaliemyndighet inom EU är att

- vara tekniskt samordningssekretariat, på samma sätt som EU:s läkemedelsmyndighet, dvs. planera och samordna arbetet med medlemsländernas riskbedömnings- och riskhanteringsrapporter samt föreslå prioriteringar.

- vara stöd till gemenskapens institutioner och beslutsprocess (t.ex. kommissionen, vetenskapliga kommittéer, rådet).

- ansvara för att hålla nödvändiga register, t.ex. utveckla en uppdaterat EINECS lista som ger en bättre bild över vilka ämnen som faktiskt finns på marknaden, ytterligare utveckla IUCLID (International Uniform Chemicals Information Database) vad det gäller information om kemiska risker. Samordna industrins aktiviteter för att publicera (eller ev. föra register över) effektdata för alla ämnen på marknaden.

utveckla EUSES (European Union System for Evaluation of Substances) för att effektivare utföra exponerings- och effektbedömningar.

initiera arbete som syftar till att vidareutveckla "guidelines", t.ex. "Technical Guidance Document", inom riskbedömnings- och riskhanteringsområdet.

ge vägledning till industrin i deras arbete med riskbedömningar och riskbegränsningsstrategier. Punkterna 2, 3 och 4 är exempel på arbete som är viktigt för att underlätta för industrin att ta sitt ansvar. Ett annat exempel är att ge vägledning till industrin vad det gäller vilka tester som ska utföras för att uppfylla ev. kommande regler om testkrav för alla ämnen på marknaden.

informera. Enskilda medborgare och myndigheter m.m. bör kunna vända sig till myndigheten för att få information om det arbete som gjorts, planering av kommande utvärderingar, beställning av publikationer m.m. Internet bör kunna utnyttjas och myndighetens webbsida bör bli en naturlig plats att söka den senaste informationen.

För att få ett fördjupat underlag inför en svensk uppfattning i denna fråga anser vi att Kemikalieinspektionen bör ta fram ett underlag om vad en gemensam kemikaliemyndighet närmare bör ha för roll, uppgifter, befogenheter och omfattning.

En tänkbar lokalisering av myndigheten kan vara i Sverige.

Slutligen anser vi att det är viktigt att myndigheten kan börja fungera så snart som möjligt.

6 Miljöbalken – tillsynen över kemiska produkter behöver förbättras

I detta kapitel redovisas först (avsnitt 6.1) miljöbalkens regler som gäller kemiska produkter och varor. Därefter (i avsnitt 6.2) redogör vi för fördelningen av tillsynsansvaret i dag och vad tillsynsansvaret innebär. Slutligen (i avsnitt 6.3) lämnar vi våra överväganden och förslag om tillsynen.

6.1 Kemiska produkter och varor i miljöbalken

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (SFS 1998:808) i kraft. I denna balk har reglerna från 15 lagar arbetats samman, t.ex. lagen om kemiska produkter, miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen. Miljöbalken är en omfattande lagstiftning med 33 kapitel och sammanlagt närmare 500 paragrafer. Dessutom tillkommer mer detaljerade bestämmelser i en rad olika förordningar.

Syftet med en samlad miljöbalk är att minska svåröverskådligheten med den tidigare miljölagstiftningen, att förstärka reglerna för de områden som hade en bristfällig reglering och att reglera all verksamhet som kan förorsaka en dålig miljö. I och med sammanslagningen av de 15 tidigare lagarna har en rad likartade regler ersatts med gemensamma regler.

Nedan finns en översiktlig genomgång av de bestämmelser i miljöbalken och dess förordningar som i första hand berör Kemikaliekontrollen.

6.1.1 Miljöbalkens bakgrund, mål och tillämpningsområde

Enligt 1 kap. 1 § i miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling skall bygga på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Det anges också vad som skall gälla för att miljöbalkens mål skall uppnås. Det anges exempelvis att miljöbalken skall tillämpas så att:

människors hälsa och miljö skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
den biologiska mångfalden bevaras,
mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Miljöbalkens tillämpningsområde är alltså mycket vidsträckt. Reglerna kan tillämpas för all verksamhet och alla åtgärder som påverkar miljön – från stora industriprojekt till små enstaka åtgärder av privatpersoner.

6.1.2 De allmänna hänsynsreglerna

I miljöbalkens 2 kap. finns allmänna hänsynsregler som gäller vid alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Detta är en viktig nyhet jämfört med tidigare lagstiftning. För kemikaliereglerna fanns dock redan i tidigare lagstiftning allmänna hänsynsregler.

Omvända bevisbördan (2 kap. 1 §)

Enligt miljöbalken är verksamhetsutövaren vid exempelvis tillståndsprovning och tillsyn skyldig att visa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler följs. Bevisbördan är alltså omvänd. Det ankommer på den som söker tillstånd enligt miljöbalken att genom utredningar och i övrigt visa att verksamheten kan bedrivas på ett

godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Det ankommer också på en verksamhetsutövare att kunna visa för tillsynsmyndigheten att den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som vidtas inte medför effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål på ett sätt som inte kunnat begränsas eller medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras.

Kunskap (2 kap. 2 §)

En grundläggande förutsättning för allt hälso- och miljöskyddsarbete är kunskap om vilka problem som finns och såvitt möjligt också om hur de kan lösas. Det är exempelvis rimligt att den som skall påbörja en verksamhet först skaffar sig den kunskap som behövs för att avgöra vilka miljöeffekter som kan uppkomma.

Vid tillämpningen är det den eventuella effekten av en åtgärd som skall vara avgörande för vilken kunskap som behövs. Enligt regeringen (prop.1997/98:45, Miljöbalk, del 2, sid. 14):

...begränsar sig kraven i det dagliga livet till att den information som förmedlas genom innehållsförteckningar etc. på varuförpackningar och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommunen eller statliga myndigheter kan inhämtas. Av den som bedriver en industriell verksamhet kan däremot krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte har gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö. Vid myndighetsutövning där balken skall tillämpas kan mycket omfattande krav på kunskap om beslutets hälso- och miljökonsekvenser ställas.

Redan enligt lagen om kemiska produkter ankom det på tillverkare och importörer av kemiska produkter att genom egna undersökningar eller på annat sätt skaffa sig relevant kunskap för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkterna kan orsaka. Det fanns också ett krav på tillgång till kemisk och toxikologisk kunskap.

De mer konkreta kraven på kunskap finns också i balkens tillsynskapitel (26 kap. 19 §).

Kunskapskravet är enligt balken också tillämpligt på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Detta är nytt i förhållande till tidigare lagstiftning.

Försiktighetsmått (2 kap. 3 §)

Den grundläggande hänsynsregeln i miljöbalken innebär att alla som skall vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att åtgärden inte skall skada hälsan eller miljön.

Skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön skall enligt regeln om försiktighetsmått förebyggas, hindras eller motverkas.

Såväl fysisk som psykisk skada på människors hälsa omfattas. Uttrycket "olägenhet för människors hälsa" definieras i 9 kap. 3 § som en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Enligt regeringen (prop.1997/98:45, sid. 15) skall hänsyn också tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker.

Vid yrkesmässig verksamhet skall bästa möjliga teknik användas för att undvika skador. Tekniken skall från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär att den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Tekniken behöver dock inte finnas i Sverige.

Vid bedömningen av vilka försiktighetsmått som skall vidtas skall en avvägning göras enligt vad som sägs enligt skälighetsregeln i 2 kap. 7 § (se nedan).

Regeln om försiktighetsmått kan sägas vara en naturlig följd av den princip som utarbetades inom OECD i början av 1970-talet – principen att förorenaren skall betala (polluter pays principle), som också kommer till uttryck i skyldigheten att avhjälpa skador enligt 2 kap. 8 § miljöbalken.

Skyldigheten att vidta försiktighetsmått hänger också nära samman med den internationellt vedertagna försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen uttrycks i 2 kap. 3 § genom att försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en åtgärd kan skada människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren kan inte ursäkta sig med att det saknas full vetenskaplig bevisning om att skada uppkommer.

Produktvalsprincipen (2 kap. 6 §)

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja kemiska produkter som kan skada människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller också i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. I tidigare lagstiftning kallades produktvalsprincipen för substitutionsprincipen.

Enligt regeringen (prop.1997/98:45, del 2, sid. 21–24) måste en bedömning göras i varje enskilt fall. Generella förbud mot användning eller försäljning kan aldrig meddelas för en produkt eller en vara enbart med stöd av produktvalsprincipen i 2 kap. miljöbalken. Generella förbud kan däremot ske med stöd av bestämmelserna i miljöbalkens 14 kap. 24 och 25 §§.

Produktvalsprincipen innebär vidare att skadliga ämnen och beredningar som i och för sig är tillåtna, skall undvikas eller, om användaren ändå uppnår ändamålet med användningen, ersättas med sådana som är mindre riskabla eller helt ofarliga. Alla som använder en kemisk produkt skall bedöma om de kan nå samma resultat med en annan kemisk produkt som är mindre farlig eller helt ofarlig.

Ofta är det betydligt lättare för den som saluhåller en sådan produkt än för köparen att avgöra om det finns mindre farliga alternativ för en särskild användning. Förutsättningen är då att försäljaren vet eller kan förutse hur köparen avser att använda varan. Genom att ge kunderna information om vikten av att produktvalsprincipen följs, kombinerat med information om olika kemiska produkters och varors hälso- och miljöegenskaper, kan säljaren aktivt påverka produktvalet till miljöns och hälsans fördel.

Enligt principen om försiktighetsmått kan det också komma i fråga att ersätta användningen av en kemisk produkt med en annan metod som innebär att någon användning av kemiska produkter över huvud taget inte behövs.

Ett miljömässigt bra produktval förutsätter att varorna märks på ett sådant sätt att användaren får en rättvisande information om varans miljöegenskaper. Detta regleras i miljöbalkens 14 kap.

I regeringens proposition om miljöbalken (prop. 1997/98:45) står också att skälighetsregeln i 2 kap. 7 § skall tillämpas vid tillämpningen av produktvalsprincipen, liksom vid tillämpningen av övriga hänsynsregler. En avvägning måste därvid göras med hänsyn till vad som kan anses vara rimligt avseende vedertaget godtagbart beteende och andra intressen än miljöintressen. Som exempel nämns personlig integritet och valfrihet.

Vidare kan produktvalsprincipen vid yrkesmässig verksamhet läggas till grund för villkor för verksamheten och på så sätt närmare preciseras i det enskilda fallet. En viktig ståndpunkt som regeringen (prop. 1997/98:45) förde fram var att det ofta inte är tillräckligt att en enskild verksamhetsutövare gör en skälighetsbedömning enbart med hänsyn till att effekterna av hans egen begränsade användning är små i förhållande till kostnaderna för honom att ersätta en kemisk produkt eller en vara. Detta gäller t.ex. vid användning av kemiska produkter eller varor om de negativa effekterna är summan av användningen i ett mycket stort antal verksamheter. Detta är ju i praktiken en mycket vanlig situation, inte minst på kemikalie- och varuområdet.

Produktvalsprincipen börjar få ett visst stöd i EG-rätten. Det gäller till att börja med IPPC-direktivet (96/61/EG) där det anges att när bästa tillgängliga teknik skall fastställas skall särskilt beaktas bl.a. användning av ämnen som är mindre farliga.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen (2 kap. 5 §)

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas. Bestämmelsen ger uttryck för hushållnings- och kretsloppsprinciperna.

Beträffande båda principerna gäller att de bästa effekterna nås i samband med konstruktion och tillverkning. Bestämmelsen skall tillämpas bland annat vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det innebär en utvidgad prövning jämfört med tidigare lagstiftning.

Skälighetsregeln (2 kap. 7 §)

Enligt 2 kap. 7 § skall kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Den avvägningen får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Ytterligare allmänna hänsynsregler m.m.

Utöver ovan nämnda principer och regler finns ytterligare allmänna regler införda i 2 kap. miljöbalken. Det är lokaliseringsprincipen (4 §), ansvar för avhjälpande av skador (8 §) vilken liksom reglerna om försiktighetsmått är ett uttryck för principen att förorenaren skall betala, samt stoppregeln (9 §).

6.1.3 Miljökvalitetsnormer (5 kap.)

I 5 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Möjligheten att införa miljökvalitetsnormer är en viktig nyhet i lagstiftningen och den innebär att regeringen får meddela föreskrifter för vissa geografiska områden eller för hela landet om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador. Dessa miljökvalitetsnormer är ett helt nytt verktyg i svensk miljölagstiftning.

Miljökvalitetsnormer skall ange de högsta föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Miljökvalitetsnormernas nivåer får inte överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt och de kan t.ex. ange högsta halt av förekomst i mark, vatten eller luft av kemikalier.

Till skillnad från gränsvärden och riktvärden skall miljökvalitetsnormer alltså enbart ta fasta på vad människan och naturen tål – utan hänsyn till ekonomiska eller tekniska förhållanden.

Om en miljökvalitetsnorm meddelats skall statliga myndigheter och kommuner iaktta att normen uppfylls när myndigheterna och kommunerna planerar och planlägger, prövar tillstånd, godkännanden, dispenser och anmälningsärenden, utövar tillsyn och meddelar föreskrifter. Tillstånd skall inte beviljas för verksamheter som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Tillstånd och villkor får omprövas om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte uppfylls.

Vidare skall åtgärdsplaner upprättas av regeringen eller andra myndigheter om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas.

Idag finns miljökvalitetsnormer beslutade för kvävedioxid, svavel-dioxid och bly i luft. Det finns också ett antal EG-direktiv som innehåller t.ex. gränsvärden för miljökvalitet.

6.1.4 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (9 kap.)

I 9 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För miljöfarlig verksamhet och för andra åtgärder som kan påverka hälsoskyddet gäller också miljöbalkens gemensamma regler, t.ex. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

Med miljöfarlig verksamhet avses all användning av mark, byggnader eller fasta anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten. För att anses utgöra miljöfarlig verksamhet behöver inte verksamheten vara miljöfarlig i det enskilda fallet. Inte heller skall ordet verksamhet övertolkas. Begreppet användning skall ses i ett långt tidsperspektiv, vilket medför att exempelvis en sot Tipp som inte längre tillförs något avfall omfattas så länge den kan leda till en förorening. Det är verkningarna av verksamheten och inte den faktiska driften som är avgörande.

Med stöd av miljöbalken ställer regeringen i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, krav på till-

stånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet. I en bilaga till förordningen förtecknas sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd vid miljödomstol, som skall tillståndsprövas av länsstyrelserna respektive miljöfarlig verksamhet som skall anmälas till länsstyrelsen eller kommunen.

Även ändringar av pågående verksamheter kan vara tillståndspliktiga. I sådana fall skall en samlad prövning ske av hela verksamheten.

Tidigare omfattade tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet i princip bara utsläppen från verksamheten. Enligt miljöbalken kommer en bredare prövning att ske. Även frågor om resurshushållning och kemikalieanvändning skall prövas utifrån balkens hänsynsregler och omfattas av villkor. Det innebär att såväl försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen måste uppmärksammas vid prövningen.

Enligt regeringen (prop. 1997/98:45, del 1, sid. 347) har det tidigare varit en brist att tillståndsmyndigheten, vid prövning enligt miljöskyddslagen, inte i större utsträckning på ett mera självständigt sätt har kunnat pröva kemikalieanvändningen vid miljöfarlig verksamhet. Endast i den mån kemikalierna har haft betydelse för utsläpp till omgivningen har kemikalieanvändningen prövats, och därför har det varit utsläppsmängderna som till helt övervägande del varit styrande för denna prövning. Ett sådant synsätt är enligt regeringen alltför statiskt och bygger på en föråldrad syn på vad en prövning bör innebära. Därför ankommer det, enligt regeringen, på tillståndsmyndigheten att vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen. Den kemikaliehantering som det gäller är den som kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt, t.ex. genom varornas miljöpåverkan.

Enligt regeringen bör det betonas att det är fråga om en prövning enligt produktvalsprincipen och inte för att avgöra huruvida den framställda varan får marknadsföras eller inte. För sådana avgöranden skall de särskilda föreskrifterna om kemiska produkter i 14 kap. miljöbalken tillämpas. Villkoren bör därför utformas så att de inte omöjliggör för verksamhetsutövaren att själv tillämpa produktvalsprincipen när verksamheten utövas. Tilläggas kan att

produktvalsprincipen fortlöpande skall tillämpas av alla verksamhetsutövare, oavsett om de har tillstånd eller inte och oavsett om kemikaliefrågorna har prövats.

Ytterligare hänsynsregler som skall tillämpas vid prövning av miljöfarlig verksamhet är kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi. Möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshanteringen bör enligt regeringen särskilt uppmärksammas. Inte heller här skall man bedöma huruvida den producerade varan bör få föras ut på marknaden eller inte.

Den ovan redovisade tillämpningen av hänsynsreglerna har stöd även i EG-rätten. I direktivet (96/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) anges det i definitionerna i artikel 2 att punkterna i bilaga 4 särskilt bör beaktas när det skall fastställas vad som är bästa tillgängliga teknik. De viktigaste punkterna är användning av avfallssnål teknik, användning av ämnen som är mindre farliga, främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen, hushållning med råvaror och energieffektivitet samt tekniska framsteg och utvecklingen av vetenskapliga kunskaper.

6.1.5 Särskilda bestämmelser om kemiska produkter (14 kap.)

Miljöbalkens regler om kemiska produkter innebär inga stora förändringar i förhållande till den tidigare lagen om kemiska produkter.

För hantering och andra åtgärder med kemiska produkter gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Av särskild betydelse är som vi tidigare har nämnt kraven på kunskap, försiktighetsmått och produktval. I 14 kap. miljöbalken finns dessutom särskilda bestämmelser om just kemiska produkter. Dessa regler kan utvidgas till att även omfatta varor (se vidare nedan).

Förordningar som utfärdats om kemiska produkter och varor är bland annat:

Förordningen (1985:837) om PCB m.m.

Förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer
Förordningen (1998:947) om bekämpningsmedel
Förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Även varor kan omfattas

Med kemiska produkter avses enligt miljöbalken kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen. Regeringen får även föreskriva att bestämmelserna om kemiska produkter skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Exempel på sådana varor som redan regleras är träskyddsbehandlat virke, varor som innehåller asbest och kvicksilverhaltiga varor.

Krav på miljö- och hälsoutredning

Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall se till att det finns en tillfredsställande miljö- och hälsoutredning. Utredningsskyldigheten gäller oavsett om det finns några konkreta farhågor och är fortlöpande. Den upphör således inte då produkten släpps ut på marknaden.

Krav på produktinformation

Den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller överläter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön. Regeringen har föreskrivit att kravet också gäller för varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller miljön. Enligt Kemikalieinspektionens föreskrifter skall hälso- och miljöfarliga kemiska produkter märkas. Vid överlåtelse till yrkesmässig användare skall även varuinformationsblad lämnas. När krav på märkning inte finns kan produktinformation lämnas på annat sätt, t.ex. genom att ett informationsblad bifogas den kemiska produkten.

Produktregister

Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i Sverige eller importeras hit skall registreras i ett produktregister i den utsträckning regeringen och Kemikalieinspektionen har föreskrivit det.

Regler om förhandsanmälan, tillstånd och godkännande

Krav på förhandsanmälan kan införas för tillverkning och import av kemiska produkter som inte tidigare varit i bruk i landet. Dessutom kan tillstånd krävas för import av särskilt farliga kemiska produkter från länder som inte är medlemmar i EU och vid yrkesmässig överlåtelse och annan hantering av särskilt farliga produkter.

För kemiska bekämpningsmedel gäller särskilda krav. Sådana får inte importeras från länder utanför EU, släppas ut på marknaden eller användas utan att vara godkända. Kemiska produkter som inte har godkänts, eller som omfattas av ett undantag från kravet på godkännande, får användas för bekämpning endast om det är uppenbart att användningen inte medför risker för människors hälsa eller miljön.

Skyldighet att underrätta om skadliga verkningar

Den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt på marknaden skall omedelbart underrätta behörig myndighet om det kommer fram nya uppgifter om att produkten kan vara skadlig.

Förbud

Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt får kemiska produkter generellt förbjudas. Detta kan bli aktuellt även för produkter vars befarade skadeverkningar i det enskilda fallet inte behöver vara av allvarligt slag, men som genom den utbredda användningen kan leda till skadeverkningar.

I förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter finns idag förbud som gäller bl.a.:

kadmium (ytbehandling, stabilisator eller som färgämne),

vissa klorerade lösningsmedel,
kvicksilver i bl.a. vissa varor (termometrar, viss utrustning,
mätinstrument m.m.),
metaller (kvicksilver, bly, kadmium, sexvärt krom) över vissa
värden i förpackningsmaterial.

Det finns även förbud som gäller vissa andra hälso- och miljöfarliga
produkter och varor.

6.2 Tillsynen över kemiska produkter

6.2.1 Allmänt om tillsynen

Med tillsyn på kemikalieområdet avses här myndigheternas tillsyn
över kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 14
kapitlet i miljöbalken (område D i bilagan till förordning (1998:
900) om tillsyn enligt miljöbalken), över hanteringen av kemikalier
inom försvarets verksamheter (område C i förordningens bilaga)
och myndigheternas tillsyn enligt vissa EG-förordningar som rör
kemikalier (område G i förordningens bilaga).

Kemikalieinspektionen har ett visst tillsynsansvar över genteknik-
frågor enligt 13 kap. miljöbalken. Vi behandlar dock inte denna
tillsyn här. Här behandlas inte heller tillsynen över hanteringen av
kemiska produkter och biotekniska organismer till skydd mot
ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön, eftersom arbetsmiljöfrågor
enligt 1 kap. 3 § andra stycket miljöbalken, i huvudsak faller utan-
för balkens tillämpningsområde (ansvaret åvilar Arbetarskyddssty-
relsen och Yrkesinspektionen).

Bestämmelser om tillsyn finns huvudsakligen i 26 kap. miljöbalken
och i förordning (1998: 900) om tillsyn enligt miljöbalken. I 26
kap. miljöbalken beskrivs bl.a. vilka uppgifter som ingår i tillsynen,
vilka rättigheter och skyldigheter myndigheterna har samt vilka
som är tillsynsmyndigheter. Miljöbalksutredningen ansåg (SOU
1996: 103 del 1 s. 542) beträffande själva definitionen av tillsynsbe-
greppet, att med tillsyn skulle förstås myndighetsutövande verk-
samhet (myndigheternas kontroll, uppsikt och åtgärder för att
vidta rättelse vid regelöverträdelser, med befogenhet att ingripa
med tvångsåtgärder mot enskilda rättssubjekt). Myndigheterna
skulle därutöver även syssla med annan verksamhet av stödjande

och främjande karaktär t.ex. information och rådgivning men dessa uppgifter skulle inte vara ett led i själva tillsynen. Regeringen föreslog dock i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98: 45 del 1 s. 493, bet. 1997/98: JoU20, rskr. 1997/98: 278) en vid definition av tillsynsbegreppet där båda slagen av verksamheter inkluderades. Riksdagen antog denna definition. Vad tillsynen innebär föreskrivs i 26 kap. 1 § miljöbalken.

Tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheterna skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Om det finns misstanke om brott, är myndigheterna skyldiga att till polis- eller åklagarmyndigheterna anmäla överträdelse av balkens regler eller av andra regler som utfärdats med stöd av balken (26 kap. 2 §). Regeringen menade i miljöbalkspropositionen att en anmälan skall göras så snart en straffbar överträdelse konstaterats, myndigheterna bör inte avvakta anmälan genom att försöka bedöma brottets allvarlighetsgrad eller om en fällande dom är trolig.

De myndigheter som bedriver tillsyn har rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken och tillhörande regler efterlevs (26 kap. 9 §).

Förelägganden eller förbud kan bl.a. utfärdas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna som stadgas i balkens 2 kap. De allmänna hänsynsreglerna har generell giltighet för hela miljöbalken och är rättsligt bindande. Dessa bestämmelser uppställer olika krav på kunskap, försiktighetsmått, val av produkter m.m. som den som utövar en verksamhet har att ta hänsyn till. De är tillämpliga på alla typer av åtgärder, inte endast åtgärder som förekommer i näringsverksamhet. Deras tillämpning begränsas dock till att omfatta åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

För att uppnå en så god tillsyn som möjligt stadgas i 26 kap. 6 § att tillsynsmyndigheterna skall samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ som inte är tillsynsmyndigheter men som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Enligt 26 kap. 7 § ges kommunen rätt att avtala med en annan kommun om att den senare skall sköta kommunens tillsynsuppgifter. Uppgifter som kan överlätas är inspektioner, mätningar och dylikt, dock inte befogenhet att meddela beslut.

6.2.2 Vad menas med hanteringen av kemiska produkter?

Med hantering av kemikalier åsyftas en rad olika slags verksamheter och åtgärder. Under begreppet hantering inryms tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, transport, användning, saluförande, överlåtelse etc. av kemiska produkter (14 kap. 4 §). Tillsynen över hanteringen sker i flera led och bedrivs av olika myndigheter. Fördelningen av tillsynsansvaret på kemikalieområdet bygger bl.a. på hanteringsled men är också geografiskt betingad. I Kemikalieinspektionens rapport, Kemikalietillsyn i leverantörsledet 4/94, beskrivs att hanteringskedjan består av primärleverantörer, återförsäljare och yrkesmässiga användare. Det första ledet utgörs alltså av primärleverantörer, med vilka menas tillverkare och importörer som sätter ut kemikalier på marknaden. Dessa är ofta större företag med internationell koppling vars verksamhetsområde omfattar hela eller stora delar av landet. Det andra ledet utgörs av återförsäljare. Hit räknas grossister och detaljister vilka främst finns lokalt och regionalt. Yrkesmässiga användare t.ex. tillverkare av varor som innehåller eller har behandlats med kemikalier, utgör det tredje ledet. Kemikalier hanteras även i ett ytterligare led, hos allmänheten.

6.2.3 EG-kommissionens granskning av Sveriges tillsyn över regler på bekämpningsmedelsområdet

I september år 2000 företog generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (DG SANCO) en studie av de svenska kontrollsystemen för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel (inom ramen för Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991). Studien ingick som en del i ett uppdrag att undersöka medlemsstaternas kontrollsystem för bekämpningsmedelsrester i

och på produkter av vegetabiliskt ursprung. Resultaten publicerades i Europeiska kommissionens utkast till rapport med referensnummer DG (SANCO)/1189/2000-MR (draft).¹

Kommissionen fann vissa brister i det svenska kontrollsystemet. Bristerna bestod bl.a. i att det inte finns någon central organisering eller planering av kommunernas tillsynsaktiviteter. Den kommunala tillsynen kan variera i hög grad och kommunerna har ingen laglig skyldighet att rapportera påträffade överträdelser till Kemikalieinspektionen. De tre senaste åren har Kemikalieinspektionen inte lämnat den årliga rapport till kommissionen som krävs enligt artikel 17 direktiv 91/414/EEG. Skälet är bl.a. att det på central nivå inte har funnits sådan data tillgänglig som belyser kommunernas tillsynsaktiviteter på området. Kommissionen ansåg vidare att tillsynssystemet har visat begränsad effektivitet då tillsynsmetoder och tillvägagångssätt är oklart definierade, inspektörerna använder sig inte alltid av "check-listor". Dessutom görs provtagningar sällan. Kommissionen påpekade också att det inte krävs särskild utbildning eller övning för de personer som saluför växtskyddsmedel samt att Sverige inte har utfört någon laboratorieanalys av innehållet i produkterna sedan 1991.

6.2.4 Dagens ansvar för tillsyn över kemiska produkter

De myndigheter som har ansvar för tillsynen är enligt 26 kap. 3 § Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna. Myndigheternas respektive ansvarsområden utpekade inte i balken. Regeringen bemyndigas enligt 3 § första stycket att bestämma fördelningen av tillsynsansvaret, dock stadgas i andra stycket vilket ansvar som åvilar kommunerna.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap., och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

¹ Draft report of a mission carried out in Sweden from 18 september to 22 september 2000 in the field of control systems for the placing on the market and uses of plant protection products and for residues in foodstuffs of plant origin.

Enligt bestämmelsen har kommunerna ett ansvar för hanteringen av kemikalier i alla hanteringsled, vilket avser allt ifrån tillverkning till användning av kemiska produkter. Kommunerna har även ett helhetsansvar för hanteringen av biotekniska organismer enligt 14 kap., vilket följer av 4 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

I och med miljöbalkens tillkomst, delades myndigheternas ansvar upp på operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Denna åtskillnad existerade inte enligt lagen om kemiska produkter. Operativ tillsyn är enligt förordningens 3 § sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Tillsynen kan utövas centralt, regionalt och lokalt. Med tillsynsvägledning avses däremot utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Vägledningsansvaret ligger centralt och regionalt.

6.2.4.1 Operativ tillsyn

Vilket ansvar för den operativa tillsynen som åvilar myndigheterna föreskrivs i bilagan till förordningen (1998: 900) om tillsyn enligt miljöbalken. Den operativa tillsynen enligt miljöbalken ankommer i regel endast på en myndighet men när det gäller kemiska produkter och biotekniska organismer samt avfall och producentansvar (kategorierna D och E i bilagan), finns ett dubbelt ansvar. För varje tillsynsområde ligger alltså det operativa tillsynsansvaret enligt 14 kap. miljöbalken både hos kommunerna och en statlig myndighet (totalt sju statliga myndigheter). Av bilagan till förordningen framgår vidare att om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får de träffa överenskommelse om hur ansvaret skall fördelas.

Nedan anges hur den operativa tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken är spridd mellan de statliga myndigheterna och kommunerna.

Kemikalieinspektionen: Tillverkare och andra primärleverantörer, som släpper ut kemiska produkter, varor och biotekniska organismer på marknaden, utom där den operativa tillsynen utövas av Läkemedelsverket och Livsmedelsverket och då det gäller drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, och batterier.

Läkemedelsverket: Tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter.

Livsmedelsverket: Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar.

Sjöfartsverket: Anläggningar och anordningar i fartyg vad gäller ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, utom där generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen.

Yrkesinspektionen: Tillsyn i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel eller förordningen om biocidprodukter, i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetarskyddsstyrelsen.

Länsstyrelsen: Frågor om skydd av den yttre miljön vid hanteringen av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer i de fall det rör tillståndspliktiga verksamheter vilka länsstyrelsen utövar tillsyn över enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet och då tillsynen inte utövas av Kemikalieinspektionen.

Generalläkaren: Speciella omständigheter föreligger beträffande tillsynsansvaret för frågor om kemikalier inom försvarssektorn. Med försvarssektorn avses Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk samt Försvarets radioanstalt. Ansvaret för den operativa tillsynen ligger då hos generalläkaren med vissa undantag. Tillsynsansvaret delas dock med kommunerna för de områden som regleras i kategori D i tillsynsförordningens bilaga.

Generalläkaren har inte operativ tillsyn beträffande försvarssektorns tillverkning samt in- och utförsel av kemiska produkter, varor eller biotekniska organismer, detta ansvarar istället Kemikalieinspektionen och kommunerna för. Tillverkningen samt in- och utförsel av drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, och batterier ligger inte heller hos generalläkaren, utan hos kommunerna. Undantaget är också försvarssektorns tillverkning samt in- och utförsel av kosmetiska och hygieniska produkter, och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar, som delas av Läkemedelsverket och kommunerna respektive Livsmedelsverket och kommunerna.

Operativ tillsyn över kemikaliehanteringen utövas vidare enligt vissa EG-förordningar. Här bedriver Kemikalieinspektionen tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser om tillverkare och importörers skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen samt efterlevnaden av rådets förordning (EEG) nr 2455/92 av den 23 juli 1992 om export och import av vissa farliga kemikalier.

De myndigheter som har tilldelats operativt tillsynsansvar måste enligt 7 § i förordningen avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn och ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet. Det åligger dem också att göra en utredning om tillsynsbehovet som uppdateras varje år, föra register över verksamheter som kräver återkommande tillsyn, för varje verksamhetsår upprätta en plan för hur tillsynen skall bedrivas samt regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen.

6.2.4.2 Tillsynsvägledning

När det gäller ansvaret för tillsynsvägledning, regleras detta i förordningens 13–14 §§. Totalt nio statliga myndigheter utövar tillsynsvägledning enligt 14 kap. miljöbalken. Hur ansvaret fördelas mellan dessa anges nedan.

Kemikalieinspektionen: Tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt biotekniska organismer, utom i fråga om drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, HFC och batterier. Allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor som anges i föregående mening. Skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel.

Läkemedelsverket: Frågor enligt förordningen (1977: 994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. samt enligt förordningen (1993: 1283) om kosmetiska och hygieniska produkter.

Livsmedelsverket: Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar.

Arbetskyddsstyrelsen: Frågor om tillstånd att använda bekämpningsmedel enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000: 338) om biocidprodukter i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetskyddsstyrelsen.

Boverket: Frågor som verket har reglerat med stöd av förordningen (1998: 941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Statens jordbruksverk: Frågor som verket beslutat om enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel.

Socialstyrelsen: Frågor som Socialstyrelsen beslutat om enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000: 338) om biocidprodukter.

Naturvårdsverket: Enligt 13 § första stycket har verket ett centralt ansvar för tillsynsvägledning vad gäller hela miljöbalkens tillämpning. Verket har alltså ansvar för alla de områden som inte ligger på andra myndigheter.

Länsstyrelsen: Enligt 14 § svarar länsstyrelsen för tillsynsvägledningen i länet med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller skogsvårdsstyrelsen.

6.2.5 Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket

I och med miljöbalken inrättades Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket. Enligt förordning (1988:518) med instruktion för Naturvårdsverket hör det till rådets uppgifter att vara ett samrådsorgan för myndigheternas arbete med tillsyns- och föreskriftsfrågor enligt miljöbalken. Rådet skall föra ett register över samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av balken samt över de allmänna råd som utfärdats inom miljöbalksområdet. I registret skall även ingå berörda EG-förordningar och direktiv. Enligt instruktionen skall rådet också varje år lämna en skriftlig rapport till regeringen om sin verksamhet.

Regeringen uttalade i miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98: 45 del 1 s. 579), att syftet med rådets verksamhet är att uppnå ett effektivt miljöarbete bl.a. genom att skapa överblick över regelsystemet, stärka tillsynen och öka samordningen mellan olika myndigheter. Regeringen pekade på att rådet skulle kunna utgöra ett forum för allmänt erfarenhetsutbyte mellan lokala, regionala och centrala tillsynsmyndigheter och näringslivet. Det skulle också ha möjlighet att initiera uppföljningar och utvärderingar av myndigheternas regler.

Tillsyns- och föreskriftsrådets ledamöter utgörs av representanter från Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Boverket, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Fiskeriverket, Kemikalieinspektionen, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Generalläkaren, länsstyrelserna och Svenska Kommunförbundet. Ordförande är Mats Olsson vid Naturvårdsverket. Näringslivet har inga företrädare i rådet. Till sitt förfogande har rådet ett särskilt kansli som uppgår till cirka tre årsarbetskrafter.

För att fullgöra sina uppgifter har rådet i nuläget tillsatt följande arbetsgrupper.

Arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn. Ett gemensamt uppföljningssystem för den operativa tillsynen skall tas fram. Vid årsskiftet 2000/2001 planeras ett försök att testa systemet i praktiken, frågor kommer då att ställas till samtliga operativa tillsynsmyndigheter via rådets webbplats. Försöket syftar bl.a. till att följa upp hur 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken efterlevs.

Arbetsgrupp för utbildning.

Arbetsgrupp för register. Gruppen arbetar med inrättandet av rådets register och frågor om samordning av föreskriftsarbete m.m.

Arbetsgrupp för samordnad informationsspridning inom miljöbalksområdet. Gruppen började arbeta i september år 2000 och skall inledningsvis upprätta en samlad webb-information om balken till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Arbetsgrupp för allmänna råd/tillsynsvägledning. Även denna grupp startade i september år 2000 och har bl.a. till uppgift att försöka skapa en ökad samsyn mellan myndigheterna.

6.3 Överväganden och förslag om tillsynen

En effektivare tillsyn var ett av målen med miljöbalken. Tillsynsreglerna finns samlade i en och samma lagstiftning och tillsynsbegreppet har definierats tydligare än som var fallet tidigare.

En av vår utrednings frågeställningar har gällt att översiktligt bedöma hur tillsynen över miljöbalkens bestämmelser om kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken fungerar. Vi lämnar i detta avsnitt våra bedömningar om de brister och oklarheter som vi har funnit när det gäller tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken samt våra förslag som syftar till att förstärka och förtydliga denna tillsyn. Se även våra författningsförslag.

Vi har tidigare (i avsnitt 6.2) beskrivit vad tillsynen enligt miljöbalken allmänt innebär och hur ansvaret för tillsynen enligt 14 kapitlet fördelas mellan tillsynsmyndigheterna. I tabellen nedan sammanfattas vår tolkning av dagens fördelning av tillsynsansvaret enligt 14 kap. miljöbalken. Tabellen bygger på vad som framkommer i tillsynsförordningen (ändringar som trädde i kraft 2000-07-01 har tagits med). Sorterat efter ansvarsområde beskrivs vilka myndigheter som bedriver operativ tillsyn samt vägledning. Vi har i denna tabell inte tagit med generalläkarens tillsynsansvar. Vi vill erinra om att kommunerna generellt har ett ansvar för all operativ tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken. För en rad särskilt utpekade områden finns utöver den kommunala operativa tillsynen också en central statlig myndighet med operativt tillsynsansvar. I de fall ett ansvarsområde inte särskilt utpekats så ansvarar alltså kommunerna ensamma för det operativa tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § miljöbalken (4 § tillsynsförordningen). Naturvårdsverket har, enligt 13 § tillsynsförordningen, ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller sådana områden som inte är särskilt utpekade. I kolumnen benämnd "operativ tillsynsmyndighet" återfinns både den kommunala nämnden och en statlig myndighet eftersom de har ett dubbelt ansvar. Den centrala tillsynsvägledningen har skiljts från den regionala. I kolumnen benämnd "regional vägledande tillsynsmyndighet" anges länsstyrelsen för varje ansvarsområde, då myndigheten är ansvarig för all hantering inom länets gränser.

Ansvarsområde	Operativ tillsynsmyndighet	Central vägledande myndigh.	Regional vägledande myndigh.
1. Tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter, varor eller biotekniska organismer på marknaden, med avseende på deras produkter och varor, utom där Läkemedelsverket och Livsmedelsverket har ansvaret för den operativa tillsynen, drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet samt batterier.	KemI + Kommunal nämnd	KemI	Lst
2. Frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer i miljöfarliga verksamheter vilka är tillståndspliktiga, utom där KemI har ansvaret för den operativa tillsynen.	Lst (om ansv. inte överlätit) + Kommunal nämnd (oberoende om ansvaret överlätit)	NV	Lst
3. Tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter	LV + Kommunal nämnd	LV	Lst
4. Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar	SLV + Kommunal nämnd	SLV	Lst
5. Anläggningar och anordningar i fartyg vad gäller ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, utom där generalläkaren har ansvaret för den operativa tillsynen	SjöV + Kommunal nämnd (inkl där generalläkaren har tillsynsansvar).	NV	Lst
6. Tillsyn i fråga om tillstånd för bekämpningsmedel enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000: 338) om biocidprodukter, i de fall då tillstånd provas av Arbets- och skyddsstyrelsen	YI + Kommunal nämnd	ASS	Lst

7. Frågor som Boverket har reglerat med stöd av förordningen (1998: 941) om kemiska produkter och biotekniska organismer	Kommunal nämnd	Boverket	Lst
8. Frågor som Jordbruksverket beslutat om enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel	Kommunal nämnd	SJV	Lst
9. Frågor som Socialstyrelsen beslutat om enligt förordningen (1998: 947) om bekämpningsmedel eller förordningen (2000: 338) om biocidprodukter	Kommunal nämnd	SoS	Lst
10. Frågor enligt förordningen (1977: 994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m.	Kommunal nämnd	LV	Lst
11. Frågor enligt förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter.	LV + Kommunal nämnd	LV	Lst
12. Skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel	Kommunal nämnd	KemI	Lst
13. Allmänhetens hantering av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt samt biotekniska organismer.	Kommunal nämnd	KemI	Lst
14. Övriga frågor om kem. produkter, varor och biotekniska organismer enligt 14 kap. miljöbalken, bl.a. drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet samt batterier.	Kommunal nämnd	NV	Lst

Tabell 6.1 Tabell över ansvariga myndigheter för den operativa tillsynen respektive tillsynsvägledningen enligt 14 kapitlet i miljöbalken. Indelning efter ansvarsområde. Följande förkortningar används i tabellen:

ASS= *Arbetskyddsstyrelsen*

KemI= *Kemikalieinspektionen*

Lst= *Länsstyrelsen*

LV= *Läkemedelsverket*

NV= *Naturvårdsverket*

SJV= *Statens jordbruksverk*

SjöV= *Sjöfartsverket*

SLV= *Statens livsmedelsverk*

SoS= *Socialstyrelsen*

YI= *Yrkesinspektionen*.

6.3.1 Operativ tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter

Våra bedömningar och förslag:

Tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter är en grundläggande förutsättning för att övrig kemikalietillsyn (bl.a. över användningen av kemikalier) skall verka på ett effektivt sätt.

En rad brister i nuvarande tillsyn enligt 14 kap. i miljöbalken kan noteras. Bristerna hänger samman med brist på resurser och prioritering av denna tillsyn samt oklarheter och dubbleringar beträffande ansvarsfördelningen.

Tillsynen (enligt 14 kap. miljöbalken) över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter behöver förstärkas och förtydligas. Det gäller bl.a. miljöbalkens krav på klassificering och märkning med avseende på hälso- och miljöfarlighet samt när det gäller varuinformationsblad.

Tillsynen över tillverkare och importörer av kemiska produkter är grundläggande och kräver specialistkompetens inom områdena toxicologi, ekotoxikologi, kemi samt den omfattande lagstiftning som gäller för tillverkare och importörer. Vår bedömning är att denna specialistkompetens vanligen saknas hos kommunerna.

Vi föreslår att Kemikalieinspektionen ensam bör ansvara för det operativa tillsynsansvaret över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter. Det innebär att kommunernas ansvar tas bort på detta område. Kommunernas tillsynsansvar bör i stället koncentreras till att gälla återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter (se avsnitt 6.3.2). Vi föreslår dock att Kemikalieinspektionen får möjlighet

att överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen om kommunen önskar det.

Författningsförslag med ändring i miljöbalken (1998:808) och i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken lämnas.

Tillsynen över att tillverkare och importörer tar sitt ansvar är grunden för övrigt kemikaliesäkerhetsarbete

Vi vill särskilt framhålla att miljöbalkens krav på tillverkare och importörer av kemiska produkter är en grundläggande förutsättning för övrigt arbete med att minska hälso- och miljöriskerna med kemiska produkter. Att just denna tillsyn fungerar och håller en hög kvalitet är därför av särskild vikt för övrigt kemikalietillsyn (t.ex. tillsyn över yrkesmässiga användare av kemiska produkter) och inte minst för att de företag som använder kemiska produkter skall kunna bidra till att minska riskerna med kemikalieanvändningen.

Vad innebär tillsynen över tillverkare och importörer?

I tillsynen över tillverkare och importörer, dvs. primärleverantörerna, enligt 14 kap. miljöbalken ingår bl.a. att kontrollera de kemiska produkternas klassificering och märkning och att de är försedda med korrekta varuinformationsblad. Det handlar om systemtillsyn där företagens ansvar och egenkontroll tydliggörs samt mer traditionella inspektioner av regelefterlevnaden. Syftet är bl.a. att företagen skall lämna bättre information om hälso- och miljörisker samt behov av skyddsåtgärder för kemiska produkter.

När det gäller varuinformationsbladen har en del synpunkter förts fram som pekar på stora brister i dagens varuinformationsblad. Vi vill poängtera vikten av varuinformationsbladens roll i kemikaliehanteringen. Vi har erfarit att Kemikalieinspektionen, Arbets- och skyddsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sprängämnesinspektionen nyligen har startat ett arbete som syftar till att varuinformationsbladen för kemiska produkter skall bli bättre. Varuinformationsbladen berör såväl användare som leverantörer av kemiska produkter. Vi bedömer att det finns stora och viktiga behov av att förbättra varuinformationsbladens innehåll och utformning. Goda

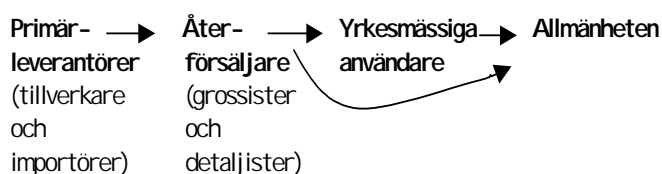
förutsättningar för detta bör kunna ges genom det påbörjade samarbetet mellan de ovan nämnda myndigheterna och genom en bättre dialog mellan leverantörer och användare.

Hanteringskedjan

Bland företag och verksamheter som närmast berörs av kemikaliekontrollen finns kemikalieleverantörer, kemikalieanvändare och behandlare av kemikalieavfall. Leverantörerna kan grovt indelas i primära leverantörer, dvs. tillverkare eller importörer, respektive återförsäljare, dvs. grossister och detaljister. Stora inhemska tillverkare och dotterbolag till stora utländska kemiföretag särskiljer sig bland mängden leverantörer. De står för huvuddelen av de kemikalier som sätts ut på marknaden. Bland återförsäljarna märks de stora dagligvarukedjorna och detaljhandelskedjorna.

Den största användningen av kemikalier sker yrkesmässigt. Mellan 80- och 90 procent av den totala användningen i antal produkter räknat sker i olika yrkesmässiga verksamheter. Förhållandet är likartat om man jämför hanterade volymer.²

Figur 6.1 nedan visar de viktigaste leden i kemikaliekontrollen.



Figur 6.1: De viktigaste leden i hanteringen av kemiska produkter. I dag har kommunerna och staten (främst Kemikalieinspektionen) ett delat ansvar för tillsynen över primärleverantörerna. Vi föreslår att detta delade ansvar tas bort.

Ansvar för tillsynen över tillverkare och importörer

Kommunerna och Kemikalieinspektionen har i dag ett parallellt ansvar för tillsynen över tillverkare och importörer (primärleve-

² Se rapport "Kemikalietillsyn i leverantörsledet", Kemikalieinspektionen, nr 4/94.

rantörer) av kemiska produkter. Kommunerna har också ansvar för all övrig tillsyn över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken, dvs. även över återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter.

Inspektioner utgör grunden i den offentliga kemikalietillsynen. Vi har noterat brister i dagens tillsyn enligt miljöbalken över kemiska produkter. Varken kommunerna eller Kemikalieinspektionen har enligt vår uppfattning bedrivit en tillräckligt omfattande tillsyn över miljöbalkens regler om kemiska produkter.

Svenska kommunförbundet har nyligen följt upp kommunernas miljö- och hälsoskyddsarbete (Svenska Kommunförbundet, 2000.). Där konstateras att kommunerna till följd av miljöbalken har fått en resursförstärkning med i medeltal 0,35 årsarbetare. Det innebär sammanlagt cirka 100 ytterligare tjänster hos kommunerna. Det totala antalet anställda inom miljönämnderna har därför ökat till cirka 2 200. Omkring 25 procent, dvs. cirka 550 tjänster, av nämndernas totala resurser gick år 1999 till tillsyn av miljöskydd och kemikalier enligt miljöbalken.

Vi kan vidare konstatera att merparten av landets kommuner är små. Av landets 289 kommuner har, enligt Svenska kommunförbundet, cirka 30 bara en miljö- och hälsoskyddsinspektör, 80–90 två till fyra inspektörer och 170–180 kommuner har mer än fyra inspektörer. Dessa inspektörer skall ansvara för tillsyn över hela miljöbalkens område samt i de flesta fall även tillsyn över djurskyddslagstiftning och livsmedelslagstiftning. Vi anser att det inte kan vara skäligt att kräva att små och även medelsstora kommuner, förutom all annan nödvändig kunskap som skall finnas i en miljö- och hälsoskyddsförvaltning, också måste ha särskild kompetens inom det komplexa kemikalieområdet. Det samarbete mellan kommuner som miljöbalken ger möjlighet till anser vi inte är tillfyllest för att lätta på arbetsbördan. Till viss del kan kommunen köpa in kompetens eller dela på kompetens med annan kommun på detta område, men vi vill ändå betona att tillsynen över de kemiska produkter som tillverkas och importeras är av sådan art att det krävs mycket specialistbetonad kunskap för att kunna bedriva sådan tillsyn.

I Sverige finns totalt 3500 tillverkare och importörer av kemiska produkter. Hur många tillsynsobjekt det finns totalt i Sverige

enligt 14 kapitlet miljöbalken är svårt att bedöma. Det torde röra sig om tiotusentals yrkesmässiga användare samt grossister, detaljister och andra återförsäljare. Kemikalieinspektionen ansvarar i dag parallellt med kommunerna för tillsynen över de 3500 tillverkarna och importörerna. Kommunerna har ensamt ansvar för resterande tillsynsobjekt (återförsäljare och yrkesmässiga användare).

I kapitel 7 redovisas våra överväganden och förslag om Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet och resurs- behov. Vi vill också allmänt ifrågasätta det lämpliga i att dubblera tillsynsansvaret mellan kommunerna och Kemikalieinspektionen och vissa övriga centrala myndigheter.

Dubbleringen av tillsynsansvaret i fråga om primärleverantörerna innebär bl.a. att Kemikalieinspektionen och kommunerna inte kan planera och följa upp tillsynsverksamheten på ett effektivt sätt. Tillsynsförordningens regel om att tillsynsmyndigheten skall avsätta tillräckliga resurser samt ha kompetens är svår att uppfylla, eftersom det finns en osäkerhet om vilka tillsynsobjekt man egentligen ansvarar för. Det är också möjligt att Kemikalieinspektionen och kommunerna underlåter att bedriva tillsyn gentemot en del tillsynsobjekt p.g.a. att ansvaret "faller mellan stolarna", men det finns också en viss risk för att tillsynen riktas gentemot samma företag. En konsekvens av det sistnämnda är att ett företag skulle kunna få betala tillsynsavgifter både till staten och kommunen. En annan konsekvens kan vara, åtminstone teoretiskt, att två operativa tillsynsmyndigheter kommer fram till olika beslut beträffande samma företag. Enligt vad vi har erfarit tar dock Kemikalieinspektionen vanligen kontakt med aktuell länsstyrelse eller kommun innan en inspektion sker.

Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att skapa ordning och reda i fråga om tillsynsansvaret för tillverkare och importörer. I syfte att få en mer effektiv tillsyn över primärleverantörerna föreslår vi därför att det operativa tillsynsansvaret bör åvila Kemikalieinspektionen ensam. Vi föreslår dock att Kemikalieinspektionen får överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen om kommunfullmäktigt har gjort en framställning därom. En sådan överlåtelse skall avse tillsyn av visst eller vissa företag inom kommunen. Vi anser också att överlåtelsen inte bör få omfatta verksamhet som kommunen själv bedriver. När det gäller finansieringen av denna tillsyn föreslår vi att Kemikalie-

inspektionen skall ersätta den kommunala nämnden för utförd tillsyn med belopp som motsvarar vad som enligt kommunfullmäktiges föreskrifter tas ut för tillsyn över kemikaliehantering.

Vi lämnar ett förslag om ändring i miljöbalken och i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

Kommunerna har även det operativa tillsynsansvaret över förordning (1985:838) om motorbränslen, förordning (1995:555) om HFC samt förordning (1995:636) om ämnen som bryter ned ozonskiktet samt förordningen (1997:645) om batterier. Enligt vår uppfattning bör det ifrågasättas om inte det operativa tillsynsansvaret bör ligga på Kemikalieinspektionen i stället för hos kommunerna när det gäller tillverkare och importörer av drivmedel och bränslen samt tillverkare och importörer av ämnen som bryter ned ozonskiktet. Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte tillräckligt ingående hunnit utreda denna fråga för att kunna lämna ett färdigt förslag. Vi förespråkar därför att myndigheterna, i första hand Naturvårdsverket, närmare analyserar och vid behov föreslår ändringar i fråga om fördelningen av tillsynsansvaret över dessa förordningar.

6.3.2 Operativ tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter

Våra överväganden och förslag:

Tillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter behöver öka i kvalitet och omfattning.

Vi har föreslagit att Kemikalieinspektionen, och i vissa fall annan statlig myndighet, ensam bör ansvara för den operativa tillsynen över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter (se 6.3.1 och 6.3.3). Det innebär att kommunernas ansvar tas bort på detta område. Kommunernas tillsynsansvar bör i stället koncentreras till att gälla grossister, återförsäljare och yrkesmässiga användare (sekundärleverantörer) av kemiska produkter.

Vad innebär tillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare?

När det gäller tillsynen över detaljister, grossister, andra återförsäljare samt framför allt de yrkesmässiga användarna bör bl.a. kontroll ske av:

- förpackning och förvaring,
- tillståndskrav,
- distribution av varuinformationsblad,
- kunskapen om vad klassificeringen och märkningen innebär,
- ev. användning av begränsade farliga ämnen,
- tillämpningen av substitutionsprincipen,
- att de bekämpningsmedel som används är godkända.

Tillsynen över återförsäljare och de yrkesmässiga användarna behöver stärkas

Vi har tidigare konstaterat att tillsynen över primärleverantörerna behöver förstärkas och förtydligas. Enligt vår bedömning behöver även den operativa tillsynen över sekundärleverantörerna och över de yrkesmässiga användarna förstärkas. En effektiv tillsyn i användarledet (yrkesmässiga användare av kemiska produkter) bör kunna leda till att de företag som använder kemiska produkter ställer högre krav på leverantörerna. Det kan gälla t.ex. ökade krav på information om hälso- och miljöegenskaper, information om risker och hantering samt krav på kemiska produkter som är miljö- och hälsomässigt bättre alternativ.

I dag och i framtiden kommer troligtvis inte allmänhetens användning av kemiska produkter vara det största problemet med kemikalieanvändningen, utan det är framför allt varorna och deras kemikalieinnehåll som utgör ett hot som vi sannolikt bara anar toppen på isberget av. Därför behöver vi fokusera på källorna till kemikalieproblematiken, dvs. förutom tillverkare och importörer även de yrkesmässiga användarna av kemikalier. De yrkesmässiga användarna anser vi är en nyckelgrupp eftersom de tillverkar de varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter. De använder dessutom ofta kemiska produkter även på annat sätt i produktionsprocessen.

Länsstyrelsens operativa tillsynsansvar

Länsstyrelsens operativa ansvar begränsas i dag till frågor om "skydd av den yttre miljön" i miljöfarlig verksamhet. Enligt vad vi uppfattat härrör denna skrivning från tidigare lagstiftning. Vi anser att länsstyrelsens tillsyn till "skydd för den yttre miljön" onödigt inskränker länsstyrelsernas tillsynsansvar. 14 kap. miljöbalken handlar i stor utsträckning om regler om kemiska produkter som direkt syftar till att skydda hälsan och inte primärt – eller enbart – till skydd för den yttre miljön. Vi föreslår därför att denna begränsning tas bort.

Vi vill också nämna att det i länsstyrelsernas årliga resultatredovisningar framgår att flera länsstyrelser bedriver olika former av kemikaliearbete. Sju länsstyrelser (C, D, E, S, T, Z och BD) anger att kemikaliehantering är ett prioriterat område. Bland annat har D, E, U, T-län gemensamt med kommuner genomfört projektet "Kemikalieflytet". Z-län har bedrivit flera projekt bl.a. mot detaljhandeln för att sprida kunskap om kemikalier.

Kommunerna bör ha ansvar för yrkesmässig användning och återförsäljare

Våra förslag till förändringar i ansvarsfördelningen innebär att kommunernas ansvar begränsas till tillsynen i andra led i hanteringen av kemiska produkter än tillverkare och importörer av kemiska produkter. De fortsätter således att ha tillsyn över återförsäljare (detaljister, grossister) och yrkesmässiga användare. En betydande ambitionshöjning behöver enligt vår uppfattning ske på detta område. Om Kemikalieinspektionen tar över allt ansvar över tillverkare och importörer av kemiska produkter bör kommunernas tillsynsresurser på detta område kunna koncentreras till övriga hanteringsled.

Enligt vad vi har erfarit försummar många kommuner i dag tillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter och har kanske inte heller tillräcklig kompetens för att bedriva sådan tillsyn. För att uppnå effektivitet och likvärdighet i hela landet har det framförts förslag om att man bör överväga om kemikalietillsynen i sin helhet bör föras över till staten. Vi finner

dock att vi saknar tillräckligt underlag för att kunna ta ställning i denna fråga.

6.3.3 Annan operativ tillsyn över kemiska produkter – Livsmedelsverket och Läkemedelsverket

Våra bedömningar och förslag:

Bestämmelsen om Livsmedelsverkets tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken (material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar) kan, i enlighet med Livsmedelsverkets förslag (Livsmedelsverket, 2000) tas bort från miljöbalken och i stället föras in i livsmedelslagen. Om detta inte kommer att kunna genomföras föreslår vi att Livsmedelsverket ensamt behåller tillsynsansvaret för primärleverantörer, medan kommunernas ansvar begränsas till övriga hanteringsled.

Ansvar för den operativa tillsynen över kosmetiska och hygieniska produkter bör tydliggöras. Läkemedelsverket bör ensam ansvara för den operativa tillsynen över tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter. Den operativa tillsynen över tillverkare och importörer måste fungera effektivt. Läkemedelsverkets operativa tillsynsansvar över kosmetiska och hygieniska produkter enligt 14 kap. miljöbalken bör bl.a. av det skälet inte vara parallellt med kommunernas ansvar, vilket är fallet i dag. Se vidare avsnitt 6.3.1. Kommunerna bör ansvara för tillsynen över sekundärleverantörerna (detaljister, återförsäljare) samt de yrkesmässiga användarna av kosmetiska och hygieniska produkter.

Frågor om miljöeffekter av bl.a. kosmetiska och hygieniska produkter bör utredas, liksom tillsynen enligt miljöbalken över dessa produkter. Det finns också ett behov av att förstärka EU:s lagstiftning på detta område.

Vi har tidigare i detta avsnitt redovisat ansvarsfördelningen för övriga tillsynsområden vad gäller 14 kap. miljöbalken.

Av samma skäl och principer som vi förde fram i avsnitt 6.3.1 anser vi att ansvarsfördelningen måste renodlas och tydliggöras. Staten bör således ha det operativa tillsynsansvaret över tillverkare och

importörer för de områden som pekats ut i bilaga D i miljöbalkens tillsynsförordning. Kommunerna bör således ansvara för tillsynen över övriga hanteringsled.

Livsmedelsverkets tillsyn - material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar

Som framkommer tidigare i avsnitt 6.3 faller hanteringen av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar, under Livsmedelsverkets och kommunernas operativa tillsynsansvar enligt bilagan till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Livsmedelsverket fick i juli 1999 ett regeringsuppdrag att beskriva de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i betänkandet Livsmedelstillsyn i Sverige (SOU 1998:61). I synnerhet förslaget till nytt avgiftssystem skulle analyseras. Verket ombads även lämna alternativa förslag. Livsmedelsverkets redovisning av arbetet presenteras i rapporten "Effektivare livsmedelstillsyn" (rapport nr 9, 2000), vilken för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

I rapporten uppmärksammas att regler om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, förekommer både i livsmedelslagstiftningen och miljöbalken och dess följdförfattningar. Reglerna i livsmedelslagstiftningen avser yrkesmässig hantering av material och produkter i samband med hantering av livsmedel, medan miljöförfattningarna avser hantering av material och produkter i övriga fall utan samband med hantering av livsmedel. Verket identifierar flera tillämpningsproblem med miljöbalken. Dessa innebär bl.a. att det är otydligt vilken lagstiftning som skall användas vid en eventuell åtgärd från myndigheten. Fördelningen av tillsynsansvaret mellan Livsmedelsverket och kommunerna är olika i lagarna, dessutom anger lagarna olika principer för finansieringen av tillsynen. Livsmedelsverket föreslår därför att bestämmelserna lyfts ut ur miljöbalken och införs i livsmedelslagstiftningen. De föreslår att livsmedelslagen ändras till att även omfatta hantering av material och produkter avsedda för livsmedel, men ännu inte hanterade tillsammans med livsmedel.

Om Livsmedelsverkets förslag inte genomförs föreslår vi att Livsmedelsverket ensamt behåller sitt tillsynsansvar enligt miljöbalken

över primärleverantörer, medan kommunernas ansvar begränsas till övriga hanteringsled.

Läkemedelsverket - kosmetiska och hygieniska produkter

Ansvar för den operativa tillsynen över tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter åvilar Läkemedelsverket och kommunerna. För dessa produkter har en särskild förordning utfärdats med stöd av 14 kap. miljöbalken. Kosmetiska och hygieniska produkter är i stor utsträckning undantagna från de bestämmelser som i övrigt gäller för kontrollen av kemikalier. Enligt förordning (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter får Läkemedelsverket meddela föreskrifter om bl.a. försiktighetsmått, produktval, miljö- och hälsoutredning och produktinformation. Något tillstånd eller någon förhandsgranskning krävs inte för att saluföra produkterna. Alla tillverkare och importörer är dock skyldiga att anmäla sin verksamhet till Läkemedelsverket som för ett register över de kosmetiska och hygieniska produkter som tillverkarna och importörerna har anmält.

Läkemedelsverket uppskattar att cirka 550 företag kommer att ingå i det register som verket skall upprätta över objekt vilka kräver återkommande tillsyn. Verket bedömer också att varje företag bör kontrolleras i genomsnitt vart femte år.

Tillverkares och importörers skyldighet att skaffa kunskap om sina produkters hälso- och miljöegenskaper är central i miljöbalkens regler om kemiska produkter. Det är därför särskilt angeläget att den operativa tillsynen över just tillverkare och importörer fungerar effektivt. I dag har både kommunerna och Läkemedelsverket det operativa tillsynsansvaret i denna del. Vi föreslår att Läkemedelsverket ensamt bör ansvara för den operativa tillsynen över tillverkare och importörer och kommunerna ensamma ansvara för övrig tillsyn såsom sekundärleverantörer (återförsäljare och detaljister) samt användare. Detta är i överensstämmelse med de förslag om den operativa tillsynen i övrigt beträffande kemiska produkter (se avsnitt 6.3.1). Detta är också innebörden i det författningsförslag som vi lämnar.

Slutligen vill vi lyfta fram att frågor om miljöeffekter av bl.a. kosmetiska och hygieniska produkter kan behöva utredas särskilt, liksom tillsynen enligt miljöbalken över dessa produkter. Det finns också ett behov av att förstärka EU:s lagstiftning på detta område. I Läkemedelsverkets remissvar till regeringen på betänkandet Varor utan faror (SOU 2000:53) framhåller verket, beträffande tillsynsfrågor, att det i princip inte föreligger något hinder att de föreslagna åtgärderna i betänkandet (de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen) skall gälla även för kosmetiska och hygieniska produkter. Läkemedelsverket understryker dock att området styrs av EG-rättsakter och att utan stöd i EG-lagstiftning begränsas verkets möjligheter att agera i dessa avseenden. För att föreslagna handlingsvägar skall få genomslagskraft anser Läkemedelsverket därför att en utökad samordning av de svenska insatserna inom EU bör komma till stånd.

6.3.4 Krav på tillsynsutredning och tillsynsplan

Våra bedömningar och förslag:

I syfte att säkra den operativa tillsynen och att möjliggöra en uppföljning av den, bör en gemensam syn utarbetas på form och innehåll i de tillsynsutredningar resp. tillsynsplaner som krävs enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Vi föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket tar initiativ till ett sådant arbete.

De krav som ställs på de operativa tillsynsmyndigheterna i 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken efterlevs i dag i varierande utsträckning när det gäller tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken.

I 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken föreskrivs följande:

En myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter skall för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.

Myndigheten skall

- 1. senast den 30 juni 1999 ha gjort en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden och därefter varje år uppdatera utredningen med hänsyn till de förutsättningar som kan ha ändrats,*
- 2. föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,*
- 3. för varje verksamhetsår upprätta en plan, baserad på utredningen enligt 1 och verksamhetsregistret enligt 2, för hur tillsynsarbetet skall bedrivas, samt*
- 4. regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.*

Enligt tillsynsförordningen finns det alltså ett krav på att de operativa myndigheterna skulle ha gjort en utredning om behovet av tillsyn senast 30 juni 1999 för att därmed kunna avsätta tillräckliga resurser till verksamheten. Utifrån utredningen och ett register över objekt vilka kräver återkommande tillsyn, skall myndigheterna också ha upprättat en plan.

För att ta reda på om utredningar och planer enligt tillsynsförordningens 7 § har tagits fram av myndigheterna för tillsynen enligt miljöbalkens 14 kapitel, har vi varit i kontakt med de myndigheter som har ett operativt ansvar. Vi har dock inte gjort någon djupgående studie av innehållet i utredningarna, utan har främst varit intresserade av om det finns en tillsynsplan/utredning för det aktuella området eller inte. Efter våra kontakter kan vi notera att sådana planer/utredningar som avses i förordningen till stor del saknas. De flesta länsstyrelser har dock tillsynsutredningar/planer. Bland kommunerna har cirka 225 kommuner (av 289 kommuner) tillsynsutredningar/planer klara i år.³ När det gäller de centrala myndigheterna med operativt tillsynsansvar ser det sämre ut. Kemikalieinspektionen har visserligen en intern verksamhetsplan för tillsynen samt en beslutad generell tillsynsstrategi, men någon av myndigheten beslutad årlig tillsynsplan saknas dock. Läkemedelsverket, Livsmedelsverket, Sjöfartsverket, Yrkesinspektionen och generalläkaren har såvitt vi kan bedöma, inte heller uppfyllt bestämmelsens krav. Läkemedelverket håller dock på att ta fram en utredning om tillsynen enligt miljöbalken. Flera av de sistnämnda

³ Enligt Svenska Kommunförbundets enkätundersökning "Miljö- och hälsoskydd i kommunerna", 2000, s 10.

myndigheterna, vars uppgifter huvudsakligen styrs av annan lagstiftning, säger sig dock beakta tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken i den interna verksamhetsplaneringen. Icke desto mindre är det av betydelse att särskilda utredningar och planer görs för respektive myndighet enligt kraven i tillsynsförordningens 7 §. Tillsynsarbetet bör utföras som en kontinuerlig process, med utredning om behovet, översyn av resurser och kompetens, planering, genomförande och utvärdering.

Enligt vår mening, borde utredningarna/planerna inte enbart ha karaktären av internt verksamhetsplaneringsdokument för den enskilda myndigheten, utan även vara beslutade av myndigheten och offentliga. På så sätt kan de göras tillgängliga och finnas till hands för exempelvis berörda myndigheter och organisationer.

Enligt tillsynsförordningen skall en myndighet som har tilldelats operativa tillsynsuppgifter för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet. Mot bakgrund av att tillsynsutredningar och planer saknas för många myndigheter, är det svårt att bedöma om tillräckliga resurser avsätts för tillsynen, om tillsynen sker i tillräcklig omfattning, vilka prioriteringar tillsynsmyndigheterna gör etc. För Kemikalieinspektionens del behandlar vi vår bedömning av deras resurser för tillsyn separat i avsnitt 7.2.6. När det gäller övriga myndigheter med tillsynsansvar enligt 14 kap. har vi fått uppfattningen att tillräckliga resurser inte avsätts för tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken. Inte heller följs tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken upp tillräckligt av de myndigheter som har vägledningsansvar.

Det är också av betydelse att utredningarna och planerna inte ser alltför olika ut. De vägledande myndigheternas ansvar för uppföljning och utvärdering av tillsynen underlättas också av om tillsynsutredningarna/planerna innehåller samma minimikrav på uppgifter och gärna är utformade på ett likartat sätt. Vi föreslår därför att Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket tar initiativ till att utarbeta en gemensam syn på vad en tillsynsutredning och plan enligt 7 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken bör innehålla.

6.3.5 Tillsynsvägledning

Våra bedömningar och förslag:

Stödet till de operativa tillsynsmyndigheterna från de centrala myndigheter som har vägledningsansvar när det gäller 14 kap. miljöbalken, behöver generellt sett förstärkas.

Uppföljning och fördjupad utvärdering av tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken bör ske regelbundet, förslagsvis vart tredje år med start år 2001. Kemikalieinspektionen bör initiera ett sådant arbete i samråd med Tillsyns- och föreskriftsrådet.

Det bör klargöras i tillsynsförordningen att ansvaret för vägledning till de operativa tillsynsmyndigheterna (främst kommunerna) när det gäller tillsyn över sekundärleverantörer av kemiska produkter (dvs. grossister, detaljister och andra återförsäljare) ligger på Kemikalieinspektionen. Vi lämnar ett författningsförslag.

Länsstyrelsens regionala vägledande ansvar bör framför allt inriktas mot samordning inom länet när det gäller den operativa tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken. Detta bör ske i samråd och samarbete med kommunerna och de centrala vägledande myndigheterna.

Vad ingår i ansvaret som vägledande myndighet?

I och med miljöbalkens tillkomst, delades myndigheternas ansvar upp på operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Denna åtskillnad existerade inte enligt lagen om kemiska produkter. Operativ tillsyn är enligt tillsynsförordningens 3 § sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Med tillsynsvägledning avses däremot utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Som framgår av vår beskrivning av tillsynsansvaret i avsnitt 6.2 är många myndigheter inblandade när det gäller såväl den operativa tillsynen, men även tillsynsvägledningen. Flera myndigheter har

ålagts ett väl definierat och avgränsat ansvar medan andras ansvar är mer otydligt.

Med nuvarande utformning av Kemikalieinspektionens ansvarsområde för tillsynsvägledning enligt 13 § tillsynsförordningen är det oklart huruvida Kemikalieinspektionen har ansvar för sådan vägledning i fråga om detaljister och andra återförsäljare av kemiska produkter. Enligt vår uppfattning är det självklart att detta ansvar skall ligga på Kemikalieinspektionen. Vi förordar därför ett förtydligande om detta i enlighet med vårt författningsförslag.

När det gäller länsstyrelsens ansvar för tillsynsvägledning anges i 14 § att länsstyrelsen har ansvar för tillsynsvägledningen i länet med undantag för den tillsyn som utövas av generalläkaren eller skogsvårdsstyrelsen. Vi anser att länsstyrelsernas regionala vägledande ansvar framför allt bör inriktas mot samordning inom länet när det gäller den operativa tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken. Detta bör ske i samråd och samarbete med kommunerna och de centrala vägledande myndigheterna.

När det gäller Naturvårdsverkets vägledningsansvar anges i 13 § första stycket att de har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning vad gäller hela miljöbalkens tillämpning. De områden som inte täcks av andra myndigheters tillsynsansvar enligt 14 kap miljöbalken ligger alltså på Naturvårdsverket. Vi har försökt att ta reda på vilka dessa övriga frågor är och har kommit fram till följande områden:

Tillverkare och andra primärleverantörer av drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ned ozonskiktet, bl.a. HFC, och batterier.

Frågor om yrkesmässig användning av kemiska produkter.

Naturvårdsverket bör förstärka sitt vägledande ansvar när det gäller de operativa myndigheternas tillsyn över yrkesmässiga användare av kemiska produkter.

Stödet till de operativa tillsynsmyndigheterna från de centrala myndigheter som har vägledningsansvar när det gäller 14 kap. miljöbalken, behöver generellt sett förstärkas.

Avslutningsvis bör uppföljning och fördjupad utvärdering av tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken ske regelbundet, förslagsvis vart tredje år med start år 2001. Kemikalieinspektionen bör initiera ett sådant arbete i samråd med Tillsyns- och föreskriftsrådet.

6.3.6 Fortsatt utbildning, vägledning, information och utvärdering behövs

Det är svårt att uttala sig med säkerhet hur tillsynen enligt miljöbalken fungerar i sin helhet förrän balken har varit ikraft ytterligare en tid. Vi anser i stället att det är angeläget att miljöbalkens olika tillsynsområden följs upp löpande, samt att hela miljöbalkens tillsyn utvärderas om något eller några år. Den uppföljning som vi har erfaren att Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket planerar att utföra år 2001 bör kunna utgöra ett värdefullt underlag inför en grundlig och heltäckande utvärdering av hur genomförandet av tillsynen enligt miljöbalken har skett. Tillsyns- och föreskriftsrådets planerade arbete att i samarbete med berörda myndigheter utveckla och löpande följa upp tillsynen ser vi som angeläget.

Miljöbalkens tillkomst innebar en stor förändring på miljöområdet. Förutom att den ersatte 15 lagar innebar den en skärpning och breddning av miljölagstiftningen. Många myndigheter fick också nya arbetsuppgifter. Vi redogjorde i avsnitt 6.1 för miljöbalkens regler som berör kemikalier och varor. Vi konstaterar att reglerna i den tidigare lagen om kemiska produkter också återfinns i miljöbalken.

Vid en så betydande förändring som miljöbalken innebar blir behovet av utbildning och information extra tydligt. Myndigheter som skall tillämpa miljöbalken, dess förordningar och föreskrifter måste självfallet känna till dessa. Detsamma gäller för polis, åklagare och domstolar för att kunna hantera sanktioner. Företag, politiker, organisationer och allmänhet som berörs av miljöbalken måste känna till bestämmelserna för att veta vad de har att rätta sig efter. För att möta det stora behovet av utbildning i miljöbalken tillsatte regeringen år 1997 en kommitté med uppgiften att initiera och samordna utbildningsinsatser om miljöbalken. Kommittén tog bl.a. fram ett omfattande kursmaterial och har sett till att de mest berörda aktörerna har fått genomgå en utbildning. Dessutom fanns

en populär "frågelåda" på kommitténs hemsida på Internet. Kommitténs utbildningsinsatser skedde främst i samband med ikraftträdandet av miljöbalken. Sammanlagt har cirka 20 000 personer genomgått undervisning under sammanlagt 38 000 kursdagar inom ramen för Miljöbalksutbildningens kursverksamhet. Kommitténs arbete avslutades i samband med en utvärdering av utbildningsarbetet i december 1999.

Vi vill peka på vikten av att ansvariga myndigheter och andra aktörer fortsätter att utbilda, informera och vidareutbilda om miljöbalken. Det finns fortfarande behov av fortsatt grundutbildning, vidareutbildning, information och diskussion om miljöbalken, inte minst om hur kemikaliekontrollen enligt miljöbalken skall ske, hur olika tillsynsmyndigheter skall samverka och hur exempelvis kemikaliereglerna i 14 kapitlet i miljöbalken samverkar med prövningen av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kapitlet. Vi anser att det är av stor vikt att respektive myndighet, organisation och företag tar ansvar för detta fortlöpande informations-, utbildnings- och utvecklingsarbete. Det krävs också löpande informationsinsatser riktade mot olika målgrupper. Vi noterar även här att Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket har en viktig samrådsfunktion innan t.ex. föreskrifter, allmänna råd och informations- och utbildningsmaterial som rör miljöbalkens tillsyn och föreskrifter ges ut.

I förarbetena till miljöbalken förutsätts också ett samspel mellan balken och miljömålen. Det saknas dock tydliga kopplingar i lagstiftningen mellan balken och miljömålen som visar på detta samspel. Giftfri miljömålet kan komma in i tillämpningen av balken i flera sammanhang. Miljökvalitetsmålet och dess preciseringar och etappmål kan exempelvis underlätta tillämpningen av de generella hänsynsreglerna.

Ett annat exempel är att tillsynsmyndigheternas årliga tillsynsplan. Då tillsynsmyndigheten gör sina prioriteringar utifrån knappa resurser bör rimligen detta ske med bl.a. miljömålen som bedömningsgrund. Enligt vad vi har erfarit utreds frågan om hur miljömålen och miljöbalken kan kopplas samman av Miljöbalkskommittén (M1999:03).

6.3.7 Tillsynen enligt miljöbalken bör utvärderas

Vårt förslag:

Tillsynen enligt miljöbalken bör utvärderas i sin helhet. Viktiga frågor i en sådan utvärdering bör bl.a. vara:

frågor om ansvaret mellan stat och kommun,
tillsynens metoder, kvalitet, resurser och omfattning,
tillsynens inriktning och prioriteringar,
möjligheten och lämpligheten av en ny regional statlig tillsynsorganisation.

Vi har noterat att flera utredningar under året har lämnat förslag som berör tillsynen enligt miljöbalken (se vår redovisning i kapitel 3).

I rapporten *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala tillsynen (Ds 2000:67)* uppmärksammas ett flertal olika problem med den kommunala miljötillsynen. Många kommuner och andra tillsynsmyndigheter anser sig inte ha tillräckliga resurser för tillsynen enligt miljöbalken. Det är framför allt svårt att inom en kommun hålla hög kompetens inom alla tillsynsområden. Särskilt stort är problemet för de mindre kommunerna. I rapporten föreslås ökade resurser på samtliga nivåer inom miljötillsynen för att verksamheten skall kunna fungera bättre. ESO-rapporten pekar också på vissa brister i samordningen mellan de tillsynsvägläggande myndigheterna. De centrala myndigheterna behöver enligt rapporten ta fram en gemensam definition av relevanta begrepp och även en gemensam syn på vad som bör prioriteras inom tillsynen.

ESO-rapporten pekar också på att andelen inspektioner vilka följs av skriftliga krav, vitesförelägganden eller polisanmälningar varierar mycket mellan kommunerna. Att arbeta för att kommunernas hantering av de rättsliga åtgärderna blir mer likartad, bör bli en uppgift för de tillsynsvägläggande och rättsvärdande myndigheterna enligt rapporten.

I ESO-rapporten konstaterar sammanfattningsvis att den kommunala miljötillsynen varierar kraftigt avseende kvalitet, omfattning, inriktning och utförande, vilket är ett problem i sig eftersom det bl.a. påverkar konkurrensen mellan företag. För att minska skillnaderna föreslås åtgärder som samverkan mellan kommuner,

tydligare samordning inklusive krav från centralt håll, samt borttagande av ansvaret från kommunerna beträffande den del av tillsynen som avser regelefterlevnadskontroll.

ESO-rapporten anser slutligen att eftersom så många olika och allvarliga problem konstaterats inom miljötillsynen är det rimligt att ifrågasätta om den lokala tillsynen är organiserad på bästa sätt. De föreslår att en förutsättningslös utredning angående den lokala miljötillsynens organisation bör göras. I denna bör även länsstyrelsernas och de centrala myndigheternas roll behandlas. Hänsyn bör tas till möjligheten att samordna den operativa tillsynen inom arbetsmiljön och den yttre miljön.

Även statistik från Svenska kommunförbundet (Svenska Kommunförbundet, 2000) pekar bl.a. på att den ökning i arbetsvolymen som miljöbalken medfört för kommunerna, inte har åtföljts av motsvarande personalförstärkningar.

Naturvårdsverket har också utrett den kommunala tillsynsorganisationen när det gäller 9 kap. miljöbalken, dvs. om miljöfarlig verksamhet. I rapporten "Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet (nr 5127)" sätts bl.a. jävsfrågor avseende kommunens tillsyn över egen verksamhet i fokus. Förslag lämnas bl.a. till hur den nuvarande kommunala tillsynsorganisationen och länsstyrelsens roll som tillsynsvägledande myndighet på olika sätt kan stärkas. Verket anser att ett flertal faktorer talar för en lokalt förankrad operativ tillsyn inom miljö- och hälsoskydd, kemikalie-, livsmedels-, och djurskyddsområdet. Verket framhåller att en bedömning av om frågan om annat huvudmannaskap behöver utredas i en grundlig och förutsättningslös statlig utredning som gör en samlad analys av hela tillsynsområdet.

Även Livsmedelsverket har utrett tillsynen på kommunal nivå. I rapporten "Effektivare livsmedelstillsyn" (Livsmedelsverket, 2000) pekar verket på brister i den kommunala livsmedelstillsynen. Livsmedelsverket föreslår därför att staten bör ansvara för livsmedelstillsynen.

Mot ovanstående bakgrund anser vi att det finns flera skäl som pekar på att tillsynen enligt miljöbalken bör utvärderas generellt. Vi stödjer därför de förslag som lämnats i bl.a. Naturvårdsverkets rapport och i ESO-rapporten. Viktiga frågor i en sådan utvärdering

bör bl.a. vara frågor om ansvaret mellan stat och kommun, tillsynens metoder, kvalitet, resurser och omfattning, tillsynens inriktning och prioriteringar samt möjligheten och lämpligheten av en ny regional statlig tillsynsorganisation. Det är bl.a. angeläget att en sådan utvärdering tar sikte på utveckling och utvärdering av effektiva metoder för tillsynsarbetet.

7 Kemikalieinspektionens framtida verksamhet och resursbehov

7.1 Kemikalieinspektionen i dag – en sammanfattning

I detta avsnitt (avsnitt 7.1) redovisas Kemikalieinspektionens verksamhet i dag på ett sammanfattande sätt. Våra överväganden och förslag om Kemikalieinspektionens framtida roll, verksamhet redovisas i avsnitt 7.2.

Kemikalieinspektionens egen bedömning av verksamhetens inriktning och resursbehov återfinns i myndighetens underlag till fördjupad prövning, UFP (se Bilaga 2).

7.1.1 Dagens uppgifter enligt instruktionen

De uppgifter som Kemikalieinspektionen har enligt förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen är följande.

Av 1 § framgår att Kemikalieinspektionen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter och biotekniska organismer, i den mån inte någon annan myndighet har detta till uppgift.

I 2 § anges att Kemikalieinspektionen särskilt skall

- uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och biotekniska organismer och de risker användningen av dessa kan medföra,
- utöva tillsyn enligt miljöbalken i enlighet med vad som framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken,
- pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer,

föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,
utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och biotekniska organismer och de hälso- och miljörisker sådana produkter och organismer kan medföra, lämna information inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
medverka i det internationella samarbetet inom området för kontroll av kemikalier och biotekniska organismer,
ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

7.1.2 Toxikologiska rådet

I förordningen (1985:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen framgår också att det skall finnas ett toxikologiskt råd knutet till inspektionen. Rådet är ett expertorgan för rådgivning och samråd i toxikologiska frågor. Till toxikologiska rådets uppgifter hör:

att verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas analyser av risker med kemiska ämnen,
att ge myndigheterna vägledning i deras arbete med kriterier och principer för vetenskapliga tolkningsfrågor,
att medverka till en sådan samordning att myndigheterna kan göra grundläggande delar av riskanalysen på ett så enhetligt sätt som möjligt.

Toxikologiska rådet består av inspektionens generaldirektör, som är rådets ordförande, och representanter för myndigheter samt enskilda forskare. Ledamöterna förordnas av regeringen.

7.1.3 Dagens mål, regler och verksamhet

Vi har i kapitel 2, 4 och 5 redovisat utvecklingen av kemikaliekontrollen, de nyligen påbörjade arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö samt arbetet inom EU. I detta avsnitt sammanfattas några av de viktiga utgångspunkter som gäller för Kemikalie-

inspektionens arbete och som ligger till grund för våra bedömningar.

Miljöbalken

Utredningen konstaterar att femton år har gått sedan lagen (1985:426) om kemiska produkter trädde i kraft, och att drygt ett år har gått sedan den ersattes med miljöbalken (1998:808). Det övergripande syftet med svensk kemikaliepolitik under dessa båda lagstiftningar har varit och är att förebygga skador på människors hälsa eller miljön av kemiska ämnen, kemiska produkter och varor.

En viktig utgångspunkt är att tillverkare och importörer har huvudansvar för de kemiska ämnen och produkter som de levererar. Myndigheterna uppgift är att se till att företagen gör vad som behövs för att minska och undanröja miljö- och hälsorisker.

En vedertagen princip, som har funnits länge i Sverige och som också finns i miljöbalken, är försiktighetsprincipen, vilken bl.a. innebär att den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att hindra skada på människa eller miljö redan vid en välgrundad misstanke om att sådana skador kan uppkomma.

En annan viktig princip i svensk kemikaliekontroll är den s.k. produktvalsprincipen (substitutionsprincipen) som också finns i miljöbalken. Denna princip innebär att sådana kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga produkter skall undvikas.

Giftfri miljömålet och etappmål

Giftfri miljömålet och de föreslagna etappmålen (se kapitel 4) är de viktigaste målen i dag för Kemikalieinspektionens verksamhet. Tidigare mål handlar dock om i grunden samma sak som de nya etappmålen, men med den viktiga skillnaden att etappmålen inom ramen för Giftfri miljömålet är tidsatt och mer preciserat. De tidigare målen som bl.a. har legat till grund för Kemikalieinspektionens arbete och den tidigare lagen om kemiska produkter, var följande:

Kunskapsmålet, dvs. att kemiska ämnen och produkter skall vara väl utredda med avseende på deras effekter på hälsa och miljö.

Informationsmålet, dvs. att kunskap skall föras vidare till bl.a. dem som använder de kemiska ämnena och produkterna.

Produktmålet, dvs. att så ofarliga produkter som möjligt skall väljas och att skadliga ämnen så långt möjligt skall ersättas med mindre skadliga och helst ofarliga sådana.

Hanteringsmålet, dvs. att hälso- och miljörisker skall undanröjas genom säker hantering av kemiska ämnen och produkter.

Miljömålskommitténs förslag (SOU 2000:52) till preciseringar och etappmål till Giftfri miljömålet är ännu inte beslutade av regering och riksdag. Miljömålskommitténs förslag till etappmål bygger bl.a. på Kemikalieinspektionens förslag i regeringsuppdraget om miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Etappmålen 1 och 3 (nedan) bygger på Kemikalieutredningens förslag i Varor utan faror (SOU 2000:53). Regeringen väntas ta ställning till Miljömålskommitténs och Kemikalieutredningens förslag i början av år 2001. Miljömålskommitténs föreslår följande preciseringar och följande etappmål.

Preciseringar av miljömålet:

Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö är för särskilt farliga ämnen nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.

Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.

Etappmål:

1. År 2010 har alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden data motsvarande de krav som ställs på nya ämnen. För ämnen som hanteras i höga respektive medelhöga volymer bör data finnas redan år 2005 respektive år 2009.
2. År 2010 är varor försedda med hälso- och miljöinformation.
3. Nyproducerade varor är i huvudsak fria från;

cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen senast år 2007,
mycket långlivade och mycket bioackumulerande ämnen senast år 2010,
långlivade och bioackumulerande ämnen senast år 2015,
kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.

Sådana ämnen används inte heller i produktionsprocesser på ett sådant sätt att hälsa och miljö kan komma till skada.

4. Hälsa- och miljöriskerna med användningen av kemiska ämnen har minskat fortlöpande fram till 2010 enligt indikatorer/nyckeltal som fastställts av berörda myndigheter, liksom förekomst och användning av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material.
5. För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av etappmål 3, finns år 2010 riktvärden fastlagda av berörda myndigheter.
6. Förorenade områden är identifierade samt undersökta och minst 30 procent av områdena av riskklass mycket stor och stor är åtgärdade senast år 2010.

Enligt vår bedömning berörs Kemikalieinspektionen av samtliga etappmål, utom det sista (förorenade områden). Kemikalieinspektionen bör ha ett särskilt pådrivande ansvar för

etappmålet 1, (dvs. kunskaper om kemiska ämnen),
etappmålet 3 (dvs. om särskilt farliga ämnen)
etappmålet 4 (systematiskt riskminskningsarbete).

EU-medlemskapet

I kapitel 5 behandlade vi frågor och förslag om kemikaliekontrollen i ett EU-perspektiv. I våra överväganden om Kemikalieinspektionens framtida verksamhet och resurser i detta kapitel behandlas frågor om hur EU-medlemskapet påverkar inriktningen av Kemikalieinspektionens olika verksamhetsgrenar. Övergripande kan vi konstatera att den svenska kemikaliepolitiken mycket starkt påverkas av vårt EU-medlemskap.

EU har sedan länge en omfattande lagstiftning på området, och denna lagstiftning tillkom från början främst mot bakgrund av att man vill underlätta handeln med varor och kemiska produkter mellan medlemsstaterna. Detta har skett genom harmonisering av medlemsstaternas krav på exempelvis klassificering, märkning och begränsningar av farliga kemikalier. Successivt har gemensamma skydds krav också varit allt viktigare skäl för regleringar.

Kemikaliepolitiken inom EU består dels av den nationella politiken, dels av besluten på gemenskapsnivå. Lagstiftning på gemenskapsnivå kan utgöras av s.k. harmoniserade regler. Harmoniserade regler lämnar litet utrymme för nationella särregler. Kemikalieområdet regleras i stora delar av just harmoniserad lagstiftning.

7.1.4 Organisation och verksamhetsområden

Kemikalieinspektionen är i dag organisatoriskt indelat i fyra verksamhetsområden, nämligen riskbedömning, riskbegränsning, bekämpningsmedel och administration. Nedan återges sammanfattningsvis de viktigaste verksamheterna inom respektive område.

Riskbedömning

Klassificering och märkning av kemiska produkter inom EU

Regler om produktinformation

EU-programmet för bedömning och kontroll av existerande ämnen

Kriterier för farlighet

Förhandsanmälan av nya ämnen

Metoder för testning och prövning av kemikalier

Riskbegränsning

Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

Produktregister

Begränsning av riskerna med kemiska produkter och varor

Statistik över förekomst, användning och flöden av kemiska ämnen

Begränsning av riskerna med särskilt farliga ämnen

Begränsningar och förbud inom EU i hanteringen av kemiska ämnen

Föreskrifter

Bekämpningsmedel

Förhandsprövning av växtskyddsmedel och biocider

Riskbegränsning

Riskbedömning (utvärdering av nya ämnen samt EU:s omregistreringsprogram)

Register

Biotekniska organismer

Föreskrifter

Administration

Ekonomi, IT

Juridik

Personalfrågor

Registratur

Information

Bibliotek

Information

7.1.5 Personal- och kompetensfrågor*Hur många arbetar vid Kemikalieinspektionen?*

När Kemikalieinspektionen nyligen hade bildats, år 1986, fanns cirka 65 årsarbetskrafter. År 2000 arbetar sammanlagt drygt 140 personer vid Kemikalieinspektionen, motsvarande cirka 125 årsarbetskrafter. Myndigheten har grovt sett dubblerats under de femton år den har funnits.

Personalens kompetens och utbildningsnivå?

Utbildningsnivån hos Kemikalieinspektionens anställda kan betraktas som mycket hög. Omkring 85 procent har en akademisk examen och 20 procent av dessa har disputerat.

Bland de med akademisk examen är inriktningen hos de flesta naturvetenskaplig, framförallt med toxikologisk, ekotoxikologisk och kemisk inriktning. Tre jurister arbetar på myndigheten. Få eller inga samhällsvetare, företagsekonomer, nationalekonomer, beteendevetare eller informatörer/kommunikatörer arbetar på Kemikalieinspektionen i dag.

7.2 Kemikalieinspektionen i framtiden – förslag till övergripande mål och verksamhet

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionens övergripande mål skall vara att arbeta för att förebygga skador på människor och miljö från kemiska produkter och biotekniska organismer samt från varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Detta övergripande mål bör framgå av myndighetens instruktion.

Kemikalieinspektionen bör ha huvudansvar för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Detta huvudansvar bör framgå av myndighetens instruktion.

I ansvaret för målet bör bl.a. ingå att driva på, följa upp och utvärdera olika aktörers arbete samt att utveckla och föra en dialog om framtida insatser.

En huvudinriktning för Kemikalieinspektionen bör vara att verka för att EU:s kemikaliekontrollarbete och övrigt internationellt kemikaliearbete får en inriktning som gör att målet Giftfri miljö och dess etappmål kan nås. Kemikalieinspektionen behöver därför kraftigt öka sina insatser, främst vad gäller det EU-inriktade riskbedömnings- och riskbegränsningsarbetet.

Ambitionsnivån för den nationella operativa tillsynen över tillverkare och importörer av kemiska produkter behöver förstärkas. Vi föreslår bl.a. att Kemikalieinspektionen i fortsättningen ensam bör ansvara för denna tillsyn (se avsnitt 6.3.1), vilket innebär att kommunernas ansvar i motsvarande grad minskas.

7.2.1 Huvudansvarig myndighet för miljömålet Giftfri miljö

Vi har i kapitel 4 redovisat våra överväganden och förslag om Giftfri miljömålet och vad det innebär för myndigheter, varuperspektivet och företagen. Vi konstaterar att Miljömålskommittén i sitt betänkande (SOU 2000:52, kapitel 20) föreslår bl.a. att Kemikalieinspektionen får huvudansvaret för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Vi instämmer i Miljömålskommitténs förslag.

Vad innebär då att en myndighet har ett huvudansvar för ett miljö-kvalitetsmål? Miljömålskommittén anger bl.a. att det innebär att samordna arbetet gentemot länsstyrelser och kommuner, att följa upp och utvärdera olika aktörers arbete samt att utveckla och föra en dialog om framtida insatser.

Vi instämmer i Miljömålskommitténs uppfattning och betonar att Kemikalieinspektionen skall följa upp hur arbetet mot miljö-kvalitetsmålet sker, driva på, vid behov samordna arbetet mot målet samt föreslå åtgärder som krävs för att målet skall kunna uppnås. Med uppföljning menar vi kontinuerlig efterhandsbedömning av genomförande, prestationer och effekter för att nå Giftfri miljömålet. Med utvärdering menar vi en mer omfattande insats samt kvalificerad analys och efterhandsbedömning av genomförande, prestationer och effekter där även orsaksförhållanden kan tas upp.

Myndighetens huvudansvar för miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö bör innebära att myndigheten skall vara pådrivande i frågor om kemikaliekontroll nationellt, i EU-samarbetet och i övrigt internationellt samarbete. Detta innebär också en ökad inriktning på varor andra än kemiska produkter.

Huvudansvaret för Giftfri miljömålet innebär att Kemikalieinspektionen bör initiera dialog, samverkan och strävan efter samsyn mellan olika intressenter (bl.a. centrala, regionala och lokala myndigheter, näringslivet och forskarsamhället) i syfte att uppnå miljö-kvalitetsmålet. Samverkan bör ske så att alla parter kan dra nytta av arbetet. Kostnadseffektiviteten och samhällsekonomiska konsekvenser av olika åtgärder att uppnå miljömålet och olika etappmål bör också analyseras. Kemikalieinspektionen bör ge regeringen beslutsunderlag i form av information om hur arbetet mot etappmålen och miljö-kvalitetsmålet fortlöper samt vid behov lämna förslag till ytterligare åtgärder och prioriteringar.

Kemikalieinspektionen bör också tydligt verka för att reglerna om kemiska produkter i miljöbalken efterlevs och därvid utöva operativ tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med vad som framgår av balken och dess förordningar. I anslutning till miljöbalken skall myndigheten också utarbeta föreskrifter och allmänna råd om kemiska produkter i enlighet med balken och dess förordningar. I detta sammanhang är det viktigt att Kemikalieinspektionen sam-

verkar med övriga myndigheter som har ett vägledande ansvar enligt miljöbalken.

Vidare bedömer vi det också som angeläget att i högre grad samverka med andra myndigheter, kommuner och företag i syfte att uppnå miljö kvalitetsmålet. I detta sammanhang bör Kemikalieinspektionen också vid behov föreslå nya styrmedel eller andra kompletterande insatser för att miljö kvalitetsmålet skall nås.

I arbetet med miljö kvalitetsmålet bör också betonas vikten av att följa upp, utvärdera och redovisa hur genomförandet av miljö kvalitetsmålet sker.

Dessutom bör Kemikalieinspektionen verka för att forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse för att kunna uppnå miljö kvalitetsmålet genomförs.

Den nya rollen innebär såväl nya uppgifter som ett förändrat arbetssätt.

Nya uppgifter

- övergripande ansvar för att nå miljömålet Giftfri miljö (bl.a. pådrivande arbete, strategiarbete, samordning och överblick)
- varuinriktat arbete (dvs. kemikalier även i andra varor än kemiska produkter)
- uppföljning och utvärdering av olika aktörers arbete
- ökad samverkan med andra myndigheter
- ökad dialog med företag och branscher
- utveckling av styrmedel för att nå Giftfri miljömålet

Utveckling och förstärkning av befintliga uppgifter

- förstärkning av den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen,
- ökad arbete i EU och vissa internationella fora,
- ökad rådgivnings- och informationsverksamhet,
- ökad samarbete med forskning som behövs för att nå Giftfri miljömålet

Behov av ytterligare kompetens

viss breddning av kompetensen

Våra överväganden och förslag om resursbehov

Vi kan konstatera att skillnaden mellan beräknade behov för andra miljömål och befintliga resurser finns också uppskattade för några andra myndigheter. Exempel på ökade resursbehov (som bedömts av myndigheten själv eller av Miljömålskommittén i SOU 200:52) är följande: 23 miljoner kronor för Statens strålskyddsinstitut, 30 miljoner kronor för Fiskeriverket, 140 miljoner kronor (exkl. engångskostnader) för Länsstyrelserna, 6 miljoner kronor för Riksantikvarieämbetet (inkl 5 miljoner för kulturmiljöövervakning men exkl. 20 miljoner kronor per år för länsstyrelsernas kulturmiljöarbete) och 52 miljoner kronor för Skogsstyrelsen (främst för regionalisering av målen samt rådgivning och information). Naturvårdsverket anger en engångssumma på 25 miljoner kronor för att få igång och utveckla arbetet med vissa indikatorer för att följa upp målen samt en kostnad för ett Miljömålsråd knutet till verket på ca 5 miljoner kronor per år.

I relation till bedömningen av ökade kostnader för myndigheterna bör ställas de direkta och indirekta kostnader som kan vara förknippade med olika miljö- och hälsoproblem i dag och i framtiden (inkl olika välfärdsförluster) som orsakas av kemikalier. I begreppet hälsa ingår exempelvis att söka undvika direkta effekter på hälsan i form av sjukdomar eller andra olägenheter, men vi bör också nämnda kopplingen till välbefinnande, exempelvis i form av att ha tillgång till en rik natur och kulturmiljö, biologisk mångfald m.m.

Riksdagens mål om en giftfri miljö innebär, som vi tidigare har konstaterat (se kapitel 4), en kraftig ambitionshöjning och precisering av målen för kemikaliekontrollen. Målet är en stor utmaning och ett uttryck för en stark och tydlig viljeinriktning. Målet skall vara uppnått inom en generation, dvs. till omkring år 2020, och en rad konkreta etappmål skall enligt framlagda förslag vara uppnådda år 2010. Aktiva insatser kommer sannolikt att behövas under hela perioden fram till år 2020.

Vi vill framhålla att det gäller att arbeta förebyggande, dvs. se till att de kemikalier vi i dag och i framtiden använder inte riskerar att skada människa och miljö.

Stort behov av uppföljning och utvärdering

Vi måste i betydligt högre utsträckning börja titta på vilka effekter som uppnås inom miljöpolitiken, inte minst inom kemikaliepolitiken. Ofta har avsikterna varit i fokus och inte effekterna. Detta fordrar en löpande uppföljning av såväl tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken som arbetet mot miljö kvalitetsmålet. Med jämna mellanrum krävs också en fördjupad utvärdering av arbetet. Enligt vår bedömning lägger Kemikalieinspektionen ytterst lite tid till uppföljning och granskning av hur strategier och regler har genomförts eller utfallit, dvs. vilka effekter de har fått.

Uppföljningar och utvärderingar av kemikaliepolitiken behövs alltså i betydligt högre utsträckning som en lärandeprocess och som underlag för dialog mellan olika intressenter. En sådan dialog bör löpande föras såväl internt som externt (regeringskansliet, näringslivet, andra myndigheter). Den kan handla om uppföljning och konkretisering av mål, verksamhet och strategier/styrmedel/åtgärder att nå målen. Inte minst kräver en ökad målstyrningen, avseende Giftfri miljömålet, en ökad tonvikt på uppföljning och utvärdering samt kommunikation och diskussion om dessas resultat.

Förslag till förstärkningar för pådrivande, samordnande och uppföljande arbete på grund av huvudansvaret för miljömålet Giftfri miljö

Vi anser sammanfattningsvis att Kemikalieinspektionen i dag inte har resurser att fylla en ny roll som nationellt pådrivande, samordnande, uppföljande och utvärderande inom ramen för arbetet mot Giftfri miljömålet. Vi bedömer att ytterligare 1 årsarbetskraft för år 2001 samt ytterligare 1 årsarbetskraft för år 2002 bör tillföras Kemikalieinspektionen på grund av huvudansvaret för Giftfri miljömålet (dvs. exkl. riskbedömnings- och riskbegränsningsarbete).

7.2.2 Kemikalieinspektionen måste verka internationellt – främst inom ramen för Sveriges EU-medlemskap

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionen bör i sitt internationella arbete:

- följa och aktivt medverka i den internationella utvecklingen av insatser inom kemikalieområdet
- på regeringens uppdrag representera Sverige i internationella sammanhang
- ge regeringen underlag för internationellt samarbete

Utgångspunkten för EU-arbetet bör vara att påverka den kemikaliepolitik som skall tillämpas i hela EU, snarare än att försöka få till stånd svenska undantag.

Vi har i kapitel 5 redovisat vår syn på hur utvecklingen inom EU påverkar kemikaliekontrollen i Sverige. För att kunna uppnå miljömålet Giftfri miljö måste Kemikalieinspektionen prioritera internationellt samarbete, inte minst inom EU. Att arbeta med begränsningar av skadliga ämnen måste ske i internationell samverkan på grund av handeln med kemiska produkter och andra varor samt att vissa skadliga ämnen också kan spridas mycket långa vägar via vindar, t.ex. vissa långlivade (persistenta) ämnen. De kunskaper som behövs för att identifiera skadliga ämnen måste dessutom av såväl kostnads- som tidsskäl tas fram i internationell samverkan.

Riskhantering och riskbegränsning av kemiska ämnen i produkter/varor är i EU ett totalharmoniserat område (enligt artikel 95 i Amsterdamfördraget) vad avser regler som påverkar den fria rörligheten för produkter/varor. Så är fallet för regler om begränsning/förbud mot användningen av ett ämne.

Ett stort antal beslutsnivåer måste passeras – särskilt för ett tidigare oreglerat ämne – innan en reglering i form av ett användningsförbud eller annan riskbegränsning kan realiserars.

Ett ämne som riskbedöms inom ramen för existerande ämnesprogrammet genomgår bl.a. följande beslutsprocess.

1. Medlemsländerna röstar om slutsatser från riskbedömning och riskhanteringsstrategi i en s.k. verkställighetskommitté.

2. Kommissionen beslutar om en rekommendation som publiceras i EGT (Europeiska gemenskapens tidning).
3. Kommissionens generaldirektorat för företagspolitik lägger fram förslag till tillägg till eller ändring av det s.k. begränsningsdirektivet, oftast efter hörande av den vetenskapliga kommittén för miljö, ekotoxikologi och toxikologi. Sedvanlig avstämning sker med andra generaldirektorat om förslaget.
4. Om ämnet omfattas av bestämmelser för första gången beslutar kommissionen att lägga ett förslag om tillägg till begränsningsdirektivet som skall behandlas av både rådet och europaparlamentet. Direktivförslaget har som regel först diskuterats i kommissionens arbetsgrupp för direktivet.
5. Om ämnet tidigare är reglerat i begränsningsdirektivet sker det genom en ändring av direktivet. Ändringen diskuteras med medlemsländerna i arbetsgruppen och därefter röstar de i en verkställighetskommitté. Med vägledning av omröstningen beslutar sedan kommissionen om ändringen.
6. I de fall rådet och parlamentet skall besluta gemensamt (se punkt 5 ovan) överlämnas direktivförslagen till dessa institutioner. I rådet diskuteras förslaget i rådsarbetsgrupp och det antas en s.k. gemensam ståndpunkt av ett ministerråd. Ändringar i förslaget kan ske under denna behandling.
7. Parlamentet diskuterar ofta parallellt med behandlingen i rådet. De antar förslaget med eller utan ändringar. Om inga ändringar eller om man är överens med rådet kan direktivet antas vid denna första läsning.
8. Om de tre institutionerna inte är överens sker en andra läsning av förslaget, vilket kan ta ytterligare ett år.
9. Om rådet och parlamentet blir överens i denna andra läsning kan rättsakten antas av rådet.
10. Om rådet och parlamentet inte är överens måste en förlikning ske. Denna måste äga rum inom 6 veckor efter det att den påbörjats.

Denna omständliga beslutsprocess inom EU påverkar naturligtvis i hög grad den mängd arbete Sverige totalt måste lägga ned, för att kunna driva på riskhanteringen för ett eller många ämnen hela vägen fram till slutligt beslut.

Innan beslut fattas inom EU om en åtgärd i syfte att begränsa riskerna, görs alltid en omfattande utredning av konsekvenser av eventuella åtgärder. Detta är krävs för att det över huvud taget skall bli möjligt att diskutera åtgärder. Därutöver krävs omfattande dis-

kussioner/förhandlingar. I detta sammanhang är det viktigt att försiktighetsprincipen tillämpas.

I de följande avsnitten – där vi tar ställning till Kemikalieinspektionens verksamhetsområden riskbegräsning, riskbedömning och bekämpningsmedel – är därför EU-arbetet en viktig utgångspunkt.

7.2.3 Riskbedömning – allmänkemikalier och bekämpningsmedel

Sammanfattning av våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionen bör de närmaste åren prioritera arbetet med att påverka utformandet och genomförandet av en ny kemikalie-strategi inom EU samt att aktivt delta i riskbedömningsarbetet vad gäller särskilt hälso- och miljöskadliga ämnen. Utgångspunkt för arbetet bör vara de kommande beslut om etappmål inom ramen för Giftfri miljömålet samt de kommande ställningstaganden till de förslag som lämnas i Varor utan faror (SOU 2000:53). Viktigt härvid är att systemet för riskbedömning effektiviseras. Kemikalieinspektionen bör bl.a. särskilt verka för att:

regler införs om att alla kemiska ämnen på marknaden skall vara undersökta med avseende på hälso- och miljöfarlighet, testmetoder och alternativa testmetoder utvecklas (bl.a. är områdena nedbrytning och hormonell påverkan angelägna utvecklingsområden), förenklade riskbedömningar införs, ett generellt angreppssätt införs som inkluderar generella utfasningskriterier (för bl.a. ämnen med PB+ CMR-egenskaper), skapa effektivare beslutsprocesser inom riskbedömnings- och riskhanteringsarbetet, varuperspektivet får ett ökat genomslag i riskbedömnings- och riskhanteringsarbetet, utveckla samarbetet med högskolor och öka samverkan med andra myndigheter i syfte att effektivare utnyttja den riskbedömningskompetens som finns i Sverige.

Resurserna för Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete bör sammanlagt förstärkas med följande resurser (se även 7.2.5):

För år 2001: ytterligare 5 årsarbetskrafter för allmänkemikalier och ytterligare 2 årsarbetskrafter för bekämpningsmedelsarbetet avseende både riskbedömning (totalt + 4,2 Mkr)

För år 2002: ytterligare 5 årsarbetskrafter för allmänkemikalier och ytterligare 2 årsarbetskrafter för bekämpningsmedel (totalt + 4,2 Mkr)

För år 2003: ytterligare 2 årsarbetskrafter för allmänkemikalier och ytterligare 1 årsarbetskraft för bekämpningsmedel (totalt + 1,8 Mkr)

Dessutom föreslås att Kemikalieinspektionen ges ytterligare 1 miljon kronor/år för att inom riskbedömningsområdet i högre grad än i dag anlita konsulter/forskningsinstitut för vissa arbeten.

7.2.3.1 Vad är riskbedömning?

Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete sker i dag såväl inom verksamhetsområdet *Riskbedömning* som inom området *Bekämpningsmedel*. Sammanlagt finns i dag cirka 28 personer inom området *Riskbedömning*. Dessa arbetar inom följande verksamhetsgrenar.

Existerande ämnen (cirka 11 personer)

Klassificering EU (cirka 10 personer)

Förhandsanmälan nya ämnen (cirka 2 personer)

Testmetoder och kriterier (cirka 2 personer)

Klassificering nationellt (cirka 3 personer)

Ovanstående verksamhetsgrenar innefattar dessutom annat myndighetsarbete, t.ex. regeringssuppdrag, expertarbeten med internationella konventioner, deltagande i utredningar, telefonjour och ärendehantering.

För framför allt de tre första områdena (dvs. existerande ämnen, klassificering och förhandsanmälan) föreslås förstärkningar av verksamheten med anledning av Giftfri miljömålet och de pågående strategiska förändringarna inom EU:s kemikaliearbete (policy, regelverk m.m.).

När det gäller bekämpningsmedel är det svårt att exakt ange hur många som arbetar med riskbedömning respektive riskhantering. På grund av arbetets art går dessa två områden i varandra i ännu

större utsträckning än för allmänkemikaliearbetet. Totalt på området Bekämpningsmedel finns i dag cirka 20 personår, varav vi uppskattar att cirka 10 personår ägnas åt riskbedömning. Därtill kommer att Kemikalieinspektionen för år 2000 har fått 3 Mkr i extra resurser (engångsbelopp) för att hantera en stor mängd inläggande ärenden. Bekämpningsmedel behandlas såväl i detta avsnitt som i avsnitt 7.2.5.

Risk och riskbedömning

Risk är något som i vardagslag associeras med risk för skada av något slag, även om också risk kan innebära möjligheter att vinna mer om man satsar mer. Vår användning av kemiska produkter i olika sammanhang innebär risker, men också vinster/nytta. Den ökade användningen av kemikalier innebär att någon måste göra en bedömning av hur stora risker vi kan ta med vår kemikalieanvändning, vilka ämnen och användningsområden är riskabla, vilka gränser finns för oacceptabla risker etc. Bedömning och beslut om sådana risker handlar i praktiken om olika bedömningar, dels experternas/forskarnas eller företagets riskidentifiering och riskbedömning, dels de beslut om riskbedömning och riskhantering som sker i samhällets namn, dvs. beslut av statsmakterna, av Kemikalieinspektionen eller – som framför allt gäller kemiska riskbedömningar i dag – av EU.

Farlighet och risk

Man skiljer i allmänhet på kemikaliers inneboende farlighet och deras risk. Ett ämnes farlighet handlar om de inneboende möjligheter ämnet har att framkalla skador på hälsa och miljö. Det grundar sig i huvudsak på en bedömning av ämnets biologiska, kemiska och fysikaliska egenskaper. Dessa egenskaper styr dels ämnens inneboende förmåga att orsaka skador på människa och miljö, dels ämnens inneboende förutsättningar till exponering. Farligheten kan indelas i hälsofarlighet och miljöfarlighet.

Det finns stora skillnader i farlighet mellan olika ämnen. Ämnen kan vara irriterande för ögon och hud, andra ämnen kan redan vid låga exponeringsnivåer orsaka t.ex. lever- eller njurskador. Vissa ämnen är cancerframkallande, fortplantningsstörande, arvsmasse-

påverkande eller allergiframkallande. Vissa ämnen har hög giftighet för fisk, andra ämnen anrikas i näringskedjorna och kan på grund av detta orsaka svåra skador i naturen.

Ett ämnes risk innebär att ämnets farlighet vägs samman med ytterligare information med syftet att bedöma sannolikheten för att skada skall uppkomma samt att bedöma skadans möjliga omfattning. För att kunna bedöma risken med ett ämne behövs alltså en exponeringsanalys för det aktuella ämnet. I exponeringsanalysen krävs kännedom om hur och för vilka halter som människor och miljö exponeras.

7.2.3.2 Bristen på grundläggande kunskap är stor

Inom EU finns dels ett gemensamt regelverk för hur ämnen och produkter som skall farlighetsklassificeras och märkas. EU:s regelverk för riskbedömning och riskhantering fungerar enligt vår bedömning inte effektivt. Bristen på kunskap om ämnens inneboende hälso- och miljöegenskaper är ett huvudproblem. Dagens EU-lagstiftning förmår inte generera den information om bl.a. ämnens inneboende hälso- och miljöfarlighet, som krävs för att kunna göra riskbedömningar och vidta lämpliga åtgärder. Tre exempel på kunskapsbristen – som alltså är grundläggande för att kunna göra riskbedömningar och vidta riskbegränsande åtgärder – redovisas i figuren nedan (se vidare SOU 2000:53).

1. EU-rapport (ECB) med studie av 2500 högvolymännen i IUCLID (EU-databas för existerande ämnen) visar att enbart 14 % av ämnena har basdata, 65 % har vissa data och 21 % av ämnena har inga data alls.
2. Studie i USA (US/EPA) visar att enbart 7 % av 3000 högvolymännen har data som motsvarar OECD:s minimidatakrav.
3. Nordiska substansdatabasen visar att enbart 2000 ämnen av databasens 18000 ämnen har data om ämnets persistens och bioackumulering.

Figur 7.1 Exempel på dagens kunskapsbrist om kemiska ämnens inneboende hälso- och miljöegenskaper

Arbete med riskbedömning och bedömning av riskhanteringsåtgärder blir naturligtvis svåra att göra med denna stora grundläggande okunskap.

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående förhållande lämnade vi i betänkandet Varor utan faror (SOU 2000:53) förslag till vad en ny kemikaliestrategi i EU borde innebära. En sådan strategi måste baseras på försiktighetsprincipen, företagets ansvar, substitutionsprincipen och principen att förorenaren skall betala. Vi föreslog vidare att strategin bör innebära förändringar i EU:s lagstiftning som bl.a. innebär att samma dokumentationskrav ställs på existerande ämnen som nya ämnen och att de i dag ineffektiva och tidsödande riskbedömningarna borde kompletteras med ett mer generellt angreppssätt (generella utfasningskriterier baserade på inneboende egenskaper) beträffande vissa särskilt riskabla egenskaper hos ämnen såsom persistens och bioackumulerbarhet samt cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande förmåga.

Företagens ansvar och samhällets ansvar

På många områden som innebär risker, har samhället ingripit och tagit på sig ansvaret för riskbedömning. Det gäller även kemikalieområdet även om det enligt miljöbalken läggs ett stort ansvar på företagen som hanterar kemiska produkter att ha tillräcklig kunskap och att värdera riskerna vid hanteringen av kemiska produkter och myndigheterna snarast skall se till att företagen tar sitt ansvar.

Kemikaliereglerna i miljöbalken är i stora delar generell och inte detaljerad. Enbart för särskilt farliga ämnen som innebär oacceptabla risker, har lagstiftaren valt att reglera kemikalieanvändningen, t.ex. genom regler för förhandsprövning av bekämpningsmedel samt klassificering och märkning samt begränsningar av vissa särskilt farliga ämnen.

Riskbedömning och riskhantering bygger alltså i svensk kemikaliekontroll på att tillverkaren och importören av kemikalien skall ha kunskap om kemikaliens hälso- och miljöegenskaper och att de vid behov hälso- eller miljöfarlighetsklassificerar och märker den kemiska produkten så att den som använder den kan bedöma ytterligare risker och möjligheter att använda mindre skadliga kemikalier i sitt användningsområde. Men denna princip har inte fungerat särskilt effektivt, trots att den finns i svensk lagstiftning sedan femton år tillbaka. Ännu saknas mycket grundläggande kunskap om de flesta kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper

som vi använder. Kemikaliekontrollen brister alltså i denna del. Enligt vår uppfattning är det inte möjligt – varken resursmässigt, praktiskt eller principiellt – att låta Kemikalieinspektionen i stället för företagen ansvara för att ta fram data m.m. Vi föreslog därför i Varor utan faror (SOU 2000:53) att företagen måste ges ett betydligt större och tydligare ansvar för såväl dataframtagning och riskbedömning. Det finns i dag gissningsvis över 20 000 ämnen på den europeiska marknaden. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt och lämpligt att myndigheterna inom EU skall ta ansvar för att göra omfattande riskbedömningar av varje ämne och dess exponering i olika användningsområden. Detta ansvar måste tydligt åvila de företag som tillverkar och importerar kemiska ämnen och produkter. Detta ansvar måste också utkrävas av företagen, framför allt genom förstärkt tillsyn samt genom att regelverket efter ett visst datum inte tillåter tillverkning eller import av kemikalier som saknar grundläggande information om hälso- och miljöfarliga egenskaper. Hur ett sådant system konkret skulle se ut presenteras i vårt tidigare betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53).

I detta sammanhang är det också viktigt att betona kan också noteras att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har varit pådrivande och fört en tillräcklig dialog med industrin om vilket ansvar som egentligen vilar på dem. Det går naturligtvis att åstadkomma riskbegränsningsarbete redan med befintliga kunskaper. Företagen måste således både ta fram ny kunskap samt utnyttja den redan befintliga kunskapen betydligt bättre.

De ovanstående beskrivningarna av nuvarande problem och möjliga lösningar är således viktiga utgångspunkter för de bedömningar vi gör av vilken roll och vilken verksamhet Kemikalieinspektionen bör ägna sig åt de närmaste tre åren samt vilka resurser som krävs för detta arbete.

7.2.3.3 Utvärdering av Kemikalieinspektionens arbete med riskbedömning

Vi har givit en arbetsgrupp i uppdrag att utvärdera Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete. Syftet med uppdraget var att presentera en underlagsrapport som skall kunna utgöra ett underlag för våra förslag om Kemikalieinspektionens framtida

inriktning av och behov av resurser för riskbedömningsarbetet. Arbetsgruppen har bestått av Sven-Ove Hansson, professor vid KTH (uppdragsledare), Ingvar Brandt, professor vid Uppsala universitet (rådgivare) och Peter Sundin, docent vid Sveriges lantbruksuniversitet (sekreterare). Underlagsrapporten redovisas i sin helhet som Bilaga 4.

Sammanfattningsvis lämnar arbetsgruppen nedanstående bedömningar och förslag.

Arbetsgruppen konstaterar att Kemikalieinspektionens arbete med riskbedömning hör till de statliga verksamheter som helt har förändrat karaktär genom Sveriges medlemskap i EU. Strax före Sveriges inträde i unionen pågick stora egna riskbedömningsarbeten inom myndigheten. Efter EU-inträdet har denna verksamhet till största delen upphört. Myndighetens riskbedömningsarbete består numera väsentligen i att delta i EU-arbete och internationellt arbete. Delvis handlar detta om att *utföra Sveriges andel* av den arbetsbörda som fördelas mellan länderna, men till största delen består den i att *företräda svensk kemikaliepolitik* i riskbedömningsarbetet.

Arbetsgruppen framför också att industrin i dag satsar stora resurser på att aktivt medverka i arbetet i de olika arbetsgrupperna i EU och OECD. Det gäller både arbetet med klassificering och riskbedömningen inom ramen för EU:s program för existerande ämnen. Industrin bidrar med nödvändigt underlag i form av data om ämnens inneboende egenskaper. Under senare år har även insikten om testmetodernas strategiska betydelse ökat, vilket medfört att vissa sådana möten har dominerats numerärt av industrirepresentanter. På grund av olika syn hos medlemsstaterna och industrins omfattande engagemang tar varje fråga som har stor ekonomisk betydelse lång tid att behandla. Stora skillnader inom EU och mellan olika aktörer i syn på mål och ambitionsnivå är sannolikt ett klart viktigare skäl till "långbänkar" än den tekniska utformningen av riskbedömnings- och riskbegränsningsrapporter.

Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete innebär ett mycket aktivt deltagande i de internationella programmen därför att totalt cirka 75 internationella möten per år kräver deltagande. De resurser som åtgår till deltagande på dessa möten är relativt omfattande och behöver inkludera förberedelse- och efterarbete.

Till detta kommer dessutom det viktiga och tidskrävande arbetet med att utarbeta kriterieförslag, klassificeringsförslag, skriftliga kommentarer till andras riskbedömningar och/eller regelförslag.

Cirka 50 av dessa cirka 75 möten är reguljära möten som i stort sett alla medlemsstater alltid deltar i. Undantaget är Luxemburg samt Grekland och Portugal som inte fullt ut deltar på alla reguljära möten, men ändå i huvuddelen. Detta innebär att för vissa länder utgör själva mötestiden, restiden m.m. säkerligen en stor del av deras resursinsats i EU-arbetet.

Förutom de reguljära mötena finns ytterligare möten. Det är bland dessa möten Kemikalieinspektionen ser möjligheter att göra prioriteringar. Det gäller särskilda arbetsgrupper som tillsätts för att lösa olika frågeställningar, internationell harmonisering av klassificering/märkning (medelprioriterat), t.ex. TGD-revideringen (låg-medelprioriterat), OECD-möten av olika slag (högvolymprogrammet, testmetoder m.m.; bortprioriterat-lågprioriterat), möten anordnade av FN-organisationer, möten om hormonstörande ämnen (medelprioriterat), vetenskapligt inriktade möten (lågprioriterat).

Bland de icke-reguljära mötena varierar deltagandet starkt mellan medlemsländerna. Länder som Storbritannien och Nederländerna deltar i stort sett i allt. Sverige ligger klart efter Storbritannien och Nederländerna men ligger dock över "medelmedlemslandet" i aktivitet. Länder som Grekland och Portugal deltar enbart i vissa möten. Många av de beslut som tas i dessa möten har stark direkt eller indirekt inverkan på EU-arbetet.

På området förhandsanmälan av nya ämnen är det enligt arbetsgruppen mycket angeläget att vara med och med kraft bidra till att driva utvecklingen. De kommersiella värden som står på spel i fråga om nya ämnen är långt ifrån så stora som för de existerande ämnen, och därför finns här möjlighet att "gå före". Det är här som nya principer kan föras in och det är här som den framtida ribban kan sättas.

Tre viktiga förutsättningar

Arbetsgruppen framhåller tre viktiga grundförutsättningar för medlemsländernas medverkan i unionens riskbedömningsarbete. Dessa bör ligga till grund för bedömningar av arten och graden av Sveriges insatser inom området.

1. *Kemikalieregleringen är harmoniserad inom EU.* Här skiljer sig området från flertalet andra områden inom miljöpolitiken, liksom arbetsmiljön, vilka hanteras genom minimidirektiv. Detta innebär att inom kemikalieområdet är det i stort sett enda sättet att påverka det regelverk för kemikalier som ska gälla i Sverige att påverka de regler som gäller generellt i EU. Den riskbedömning som görs inom EU är den riskbedömning som kommer att ligga till grund för det regelverk som ska tillämpas i Sverige.
2. *Kemikalieregleringens utformning inom EU avgörs i praktiken av en stor mängd tekniska beslut,* dels om hur enskilda kemikalier ska bedömas, dels om testmetoder, testkrav och bedömningsprinciper. Dessa beslut bygger på arbetet i ett stort antal tekniska kommittéer där medlemsländerna deltar.

Idealt skulle man kanske vilja föreställa sig att de avgörande besluten om skyddsnivån fattades på policynivå, och att den tekniska nivåns arbete bestod i en relativt okontroversiell implementering av policybeslut. Denna idealbild stämmer inte alls med verkligheten. De avgörande besluten om hur olika kemikalier skall bedömas (och därmed om hur de ska regleras och hanteras) fattas i tekniska kommittéer där man avhandlar t.ex. testmetoder (som kan skilja sig åt avsevärt i känslighet och tillförlitlighet), om tolkningen av testresultat och andra undersökningar, om modellering och säkerhetsmarginaler. Det finns ofta stora skillnader i hur sträng olika EU-länder önskar att kemikaliekontrollen ska vara i olika avseenden. Dessa skillnader får fullt genomslag i deras ställningstaganden i de tekniska frågorna. Policyfrågor diskuteras därför till största delen i teknisk-naturvetenskapliga termer. I stället för att t.ex. diskutera hur man policymässigt skall hantera ett genuint svårtolkat försöksresultat för man en debatt mellan olika vetenskapliga tolkningar. Detta sätt att föra debatten har i ett annat sammanhang kallats "vetenskapscharaden" ("the science charade", se Wagner, 1995). Man kan beklaga att diskussionen förs på detta sätt, men systemet är inte lätt att ändra. Som det nu är består ett

medlemslands möjligheter att påverka kemikalieregleringen till stor del i att argumentera i en mycket stor mängd tekniska detaljfrågor.

3. *Kemikaliearbetet inom EU är i allt väsentligt medlemsdrivet.* Det praktiska arbetet med att skriva underlagsmaterial och förslag till beslut fördelas mellan medlemsländerna, och texterna justeras sedan i förhandlingar mellan länderna. Kommissionens arbete inom detta område är alltså mera administrativt. En stor del av detta medlemsdrivna arbete består av riskbedömningar.

Arbetet inom EU går visserligen långsamt i varje enskild fråga, men det är ett mycket stort antal frågor som samtidigt rör sig långsamt framåt i ett stort antal arbetsgrupper och kommittéer. Det medför att arbetet blir betydligt mer effektivt än vad som är möjligt på nationell nivå. De stora programmen är inte heller möjliga att genomföra på nationell nivå för någon medlemsstat. Det är bara några få länder som deltar i alla arbetsgrupper. Flertalet länder, däribland Sverige, uteblir av resursskäl från många arbetsgrupper. Det gäller framför allt arbetsgrupper med korta tidsmandat för att lösa särskilda frågor, t.ex. uppdatering av principer för riskbedömning. Ett lands inflytande i en arbetsgrupp beror till största delen på dess aktivitetsnivå. Deltar man inte, har man inget inflytande. Om man deltar, får man mer inflytande ju mer man genom egna åtaganden och arbetsinsatser bidrar till att föra arbetsgruppens insatser framåt.

Kombinationen av dessa tre faktorer, nämligen att processen är harmoniserad, teknikaliserad och medlemsdriven, leder till att ländernas inflytande inom detta område av EU:s verksamhet i praktiken fördelas efter en princip som inte är förutsedd i fördragstexterna: Inflytandet står i proportion till resursinsatserna.

Sveriges position i EU:s riskbedömningsarbete

Arbetsgruppen bedömer att Sverige generellt befinner sig på en mellanposition i fråga om inflytande i EU:s kemikaliearbete.

I ett av programmen, det för klassificering och märkning, tillhör Sverige den lilla tätgrupp av länder som genom kriteriearbete och genom kommentarer till andra länders farobedömningar driver programmet framåt och som därmed också har stort inflytande.

För att behålla inflytande på sikt är det nödvändigt att också bidra med egna farobedömningar.

I andra program är Sveriges inflytande mindre. Särskilt lågt är deltagandet och därmed inflytandet i arbetet med testmetoder, förhandsgranskning av nya ämnen och vägledningsdokument (technical guidance documents, TGDs).

I programmet för existerande ämnen är Sverige ett av de deltagande länderna, men tillhör inte den grupp av länder som bär upp programmet. Med tanke på att den nu pågående revisionen av TGD ur svensk synpunkt är mycket viktig för miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö framstår det, enligt arbetsgruppen, som olyckligt att Kemikalieinspektionen inte anser sig kunna lägga tillräckligt med resurser på arbetet med existerande ämnen. TGD styr bl.a. vilka ämnesområden som är aktuella att beakta, och det vore för Sveriges del ytterst väsentligt att arbeta för att bl.a. varuperspektivet skall föras in. Nästa revision av TGD inleds om kanske sju år, och då har redan vissa tidsgränser passerats som föreslagits av Miljömålskommittén (SOU 2000:52) och Kemikalieutredningen (SOU 2000:53).

De länder som deltar aktivt i alla EU:s delprogram inom kemikaliekontrollen har ett starkt övertag över länder som i likhet med Sverige inte maktar med detta. Det framstår tydligt att konkret närvaro i det sammanhanget där man vill utöva inflytande är av stor betydelse. För att kunna påverka dessa diskussioner krävs ett kraftfullt engagemang, och helst att man "håller i pennan". Detta är inte minst viktigt med tanke på den syn som Sverige vill föra ut, att PB-egenskaper (där kunskap om T endast erfordras för de ämnen vars egenskaper inte uppfyller de föreslagna kriterierna) ska kunna vara avgörande för åtgärder mot kemikalier (se SOU 2000:53). Argumentationen ligger vanligtvis på en hög, teknisk nivå, vilket förutsätter motsvarande höga kunskapsnivå, även om ofta policyöverväganden finns i bakgrunden.

EU:s kemikaliestrategi och riskbedömningsarbetet

Enligt arbetsgruppens bedömning kommer många av de tekniska/policy diskussioner som blir ett resultat av EU:s kemikaliestrategi att föras inom ramen för programmet för Existerande

ämnen. Det gäller t.ex. diskussioner som knyter an till krav på testning och kriterier för utfasning av PBT-ämnen. För att kunna ha någon möjlighet att påverka inriktning och ambitionsnivå i tillämpningen av en ny kemikaliestrategi är det därför viktigt att aktivt delta i kommissionens arbete med att utveckla existerande ämnesprogrammet. Inom arbetsgrupperna för miljöeffekter och inom flera arbetsgrupper på hälsosidan, t.ex. reproduktionstoxikologi och mutagenicitet, har Kemikalieinspektionen emellertid tvingats hålla en mycket låg ambitionsnivå eller har ingen aktivitet alls, enligt arbetsgruppen.

Det som sker i de olika programmen hänger ofta samman, och ett beslut t.ex. i klassificeringsarbetet kan komma "neutraliseras" genom förändringar i testmetoderna, som beslutas i en annan grupp. Prioriteringen av klassificeringsarbetet framstår som välmotiverad mot bakgrund av den stora betydelsen för hantering och faktiska risker av de riskbedömningar som görs i arbetet med klassificering och märkning. (följdregleringar, "downstream regulations")

Sveriges goda förutsättningar ger möjligheter till inflytande

Arbetsgruppen bedömer att Sveriges möjligheter att öka sitt inflytande i EU:s riskbedömningsprocess ändå är goda, av bl.a. följande tre skäl:

Tillgången till kompetenta forskare inom toxikologi, ekotoxikologi och miljökemi är god i Sverige.

Den statliga svenska organisationen inom kemikalieområdet är mera samlad än i flertalet andra länder, genom att samma myndighet har ansvar för både hälsa och miljö, både bekämpningsmedel och allmänkemikalier.

Den svenska industrin och dess organisationer har en tradition av konstruktivt samarbete med myndigheterna.

Arbetsgruppen poängterar dock att ett ökat inflytande också kräver en ökad resursinsats. Insatser enbart på övergripande policynivå har begränsad räckvidd. Policybeslut inom kemikalieområdet lämnar med nödvändighet ett mycket stort utrymme för olika tekniska tolkningar. Dessa tolkningar blir i praktiken avgörande för de faktiska effekterna på hälsa och miljö, liksom för kostnaderna för medlemsländer och industriföretag. En viktig

osäkerhetsfaktor är att andra länders resursinsatser förväntas öka, men det är oklart hur stor ökningen blir.

Övrigt internationellt arbete inom riskbedömningsområdet

Enligt arbetsgruppen har Sverige tappat en stark ställning efter EU-inträdet. På grund av handelns globalisering och stora kostnader kopplade till ökad ambitionsnivå, t.ex. vad beträffar kostnader för testning, är även EU på sikt "litet". Detta gäller särskilt miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö etappmål 1, 2 och 3. Här är även OECD-arbetet viktigt i form av utarbetande av testmetoder och testkrav (etappmål 1). Global harmonisering av hälso- och miljöinformation, borde även gälla för information om varor (etappmål 2).

Resursförslag från arbetsgruppen

Arbetsgruppen anger tre ambitionsnivåer i fråga om den del av arbetet för miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö som består av riskbedömningsarbete inom EU, och vad man kan förväntas uppnå med resurstilldelning på dessa tre nivåer. Ambitionsnivåerna anges med utgångspunkt från den förstärkning – räknat som personår – myndigheten behöver för riskbedömningsverksamheten. Därutöver medför nysatsningar naturligtvis ytterligare behov av expensmedel, både för aktivitet på internationella möten och för uppdrag till experter, samt en utvidgad dimensionering på stora delar av den övriga verksamheten, inte minst på riskbegränsnings- sidan

Område	Nuvarande nivå	Mellannivå	Hög nivå
Riskbedömning	25	+ 20	+ 30
Bekämpningsmedel	21,5	+ 9	+ 18

Tabell 7. Arbetsgruppens bedömning av resurser (se bilaga 3). Antal personår inom Kemikalieinspektionens områden Riskbedömning och Bekämpningsmedel vid nuvarande nivå, samt det tillskott av personår som behöver ägnas åt riskbedömningsaktiviteter, i förhållande till nuvarande nivå, för att miljömålsarbetet ska kunna drivas på en godtagbar (= "mellannivå", ungefär motsvarande 2000 års underlag till fördjupad prövning) respektive heltäckande nivå (= "hög nivå").

Enligt arbetsgruppens bedömning kan miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö inte uppnås som planerat med en låg ambitionsnivå på riskbedömningsverksamheten. Den lägsta ambitionsnivån innebär att myndigheten inte driver riskbedömningsverksamheten av vikt för miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö av egen kraft, utan nöjer sig med att genomföra målen i den mån andra länder med kapacitet att driva frågorna tar likartade initiativ. Det egna svenska riskbedömningsarbetet kan då inskränkas i huvudsak till de för Sverige specifika frågorna, dvs. i huvudsak frågor som avser särskilt känsliga svenska naturmiljöer. Denna ambitionsnivå bör kunna genomföras med Kemikalieinspektionens nuvarande resursinsats.

Med resurser motsvarande 2000 års UFP kan de krav som miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö medför drivas i viss omfattning enligt arbetsgruppen. En del förutsättningar har förändrats sedan Kemikalieinspektionens UFP skrevs i början av år 2000. De strängare krav på bl.a. PBT och CMR som föreslås i SOU 2000:53 var exempelvis inte kända då. Skall vi ha någon chans att få gehör för dessa i bekämpningsmedelsarbetet är kraftfulla insatser i EU nödvändiga, både i riskbedömningsarbetet och i strategidiskussioner. Det är enligt arbetsgruppen bråttom inom bekämpningsmedelsarbetet att få gehör för denna stränga syn, för att motverka att ämnen med klart persistenta egenskaper tas upp på Annex I.

Biocidarbetet i EU har haft liten omfattning fram till nu, men kommer att expandera mycket under de närmaste åren. I dag får

Kemikalieinspektionen inom bekämpningsmedelsområdet in cirka 16–20 EU-monografier per år för läsning och kommentarer. När andra etappens monografier kommer ungefär sommaren 2003 så blir det ca 70 EU-monografier/år. Dessa omständigheter gör att det skulle behövas samma resurser som 1997 för EU-arbetet dvs. ett tillskott på 5 personer att kunna täcka en rimlig del av de uppgifter som krävs. I UFP beräknades ett totalt tillskott till bekämpningsmedelsområdet på 9 personår, 2003 främst inom biocider och nationellt. Orsaken var att själva miljömålen inte ställde mycket större krav på bekämpningsmedelsområdet, eftersom det redan i dag finns rimligt god dokumentation, ett riskminskningsprogram o.dyl. och att det är svårt att expandera mycket under kort tid.

Med en hög ambitionsnivå har Sverige de bästa möjligheterna att driva de förändringar som krävs i EU för att målet om en giftfri miljö ska nås enligt arbetsgruppen. Den högsta ambitionsnivån består i att Sverige skaffar sig bästa möjligheter att driva etappmålen inom miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö inom EU:s riskbedömningsarbete. Detta kräver att Sverige gör substantiella insatser i alla EU:s delprogram för kemikaliekontrollen, och därmed skaffar sig positionen som ett av de mest inflytelserika länderna inom detta område. Det är då av strategisk betydelse för de centrala målsättningarna inom miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö att snarast öka insatserna inom området existerande ämnen. På något längre sikt är det också angeläget att bli en stark kraft inom delprogrammen för testmetoder och nya ämnen, eftersom de framtida kraven för existerande ämnen är starkt beroende av utvecklingen där.

Frågan är hur stort tillskott varje verksamhetsområde/delområde skulle behöva i förhållande till dagens nivå för att det internationella arbetet skulle kunna utföras till "100 %"? Och hur stort tillskott skulle behövas för att därutöver utföra det "extra arbete" som etappmålen i miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö beräknas medföra med avseende på riskbegränsningsverksamhet? Vad det handlar om är att kunna vara ungefär lika aktiva (pålästa och ge förslag i samma omfattning som Storbritannien och Nederländerna). Det innebär enligt arbetsgruppen ett tillskott om cirka 30 personer.

När det gäller bekämpningsmedel har arbetet inom ramen för biociddirektivet just påbörjats medan det pågått under flera år för växtskyddsmedel. I och med de beslut som nu tas för växtskyddsmedel sätts "acceptansnivåerna" nu. Dessa blir sedan normgivande också för andra typer av kemikalier. Om ett bekämpningsmedel med persistenta, bioackumulerande egenskaper är acceptabelt i EU kan även en allmänkemikalie bedömas kunna vara det.

För att granska och kommentera alla monografier och på EU-möten argumentera effektivt för Sveriges ståndpunkt skulle det behövas ca 3 personår för den omfattning detta arbete har i dag, dvs. 16–20 EU-monografier per år. År 2003 när andra etappens monografier börjar komma ökar antalet till ca 70 (täcks ej av UPF)

Kemikalieinspektionens kompetens inom riskbedömningsområdet

Arbetsgruppens allmänna intryck är att den vetenskapliga nivån hos Kemikalieinspektionen är hög. Myndighetens insatser för kompetensutveckling framstår som ändamålsenliga och välbefogade. Dock finns några sakområden där en förstärkning är angelägen. Arbetsgruppen nämner särskilt tre sådana områden:

Myndighetens specialisttillgång inom området reproduktionstoxikologi är kvantitativt otillräcklig mot bakgrund av detta områdes snabbt ökande betydelse.

Myndigheten avsaknad av egen kompetens inom patologi. Sådan kompetens behövs för att göra en egen bedömning av hur fynden vid djurförsök ska tolkas.

Myndigheten avsaknad av egen kompetens inom biostatistik. Detta behövs bl.a. för att bedöma den praktiska relevansen av negativa testutfall. Dessutom behövs matematisk-statistisk kompetens för att delta i internationellt arbete med QSAR (Quantitative Structure-Activity Relationship, dvs. strukturaktivitetsmodeller) och probabilistisk (sannolikhetsbaserad) riskbedömning.

Som ett led i en kompetensförstärkning föreslår arbetsgruppen att myndighetens samarbete med högskolor bör utvecklas. Möjligheten att anlita svenska forskare som representanter i internationellt arbete borde t.ex. kunna utnyttjas bättre, särskilt i de mera tekniska frågorna om t.ex. testmetoder.

För myndighetens långsiktiga kompetensutveckling är styrkan hos svensk toxikologisk, ekotoxikologisk och miljökemisk forskning av stor betydelse. Det är för närvarande oklart hur denna forskning kommer att kunna hävda sig i den nya svenska organisationen för forskningsfinansiering. Arbetsgruppen föreslår att Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att bevaka denna fråga.

7.2.3.4 Våra överväganden och förslag

Några utgångspunkter

Vi kan konstatera att man med begreppet "riskbedömning" kan avse olika saker. I Kemikalieinspektionens verksamhet används begreppet riskbedömning:

- i teknisk/vetenskaplig bemärkelse för att beteckna omfattande, kvantitativa riskuppskattningar,
- allmänt och vardagligt för att beteckna bedömningar av kemiska risker och faror.

I våra överväganden i detta avsnitt om Kemikalieinspektionens framtida inriktning och omfattning av riskbedömningsarbetet avser vi båda dessa ovanstående betydelser, dvs. vi inbegriper såväl noggranna kvantitativa riskuppskattningar till mer översiktliga risk- och farobedömningar. Vi avser också såväl riskbedömningsarbete avseende allmänekemikalier som bekämpningsmedel. Ytterligare bedömningar av bekämpningsmedel (utöver riskbedömning) finns i avsnitt 7.2.5. De resursförstärkningar vi föreslår i detta avsnitt avser bekämpningsmedelsarbetet totalt, dvs. både riskbedömning och riskbegränsning, eftersom dessa verksamheter är svåra att särskilja på bekämpningsmedelsområdet.

De EU-regler som berör större delen av området kemiska produkter, t.ex. riskbedömningar och begränsningar av farliga ämnen är harmoniserad lagstiftning, dvs. Sverige har inga, eller små, möjligheter att tillämpa strängare bestämmelser.

Vi delar i allt väsentligt arbetsgruppens beskrivning av EU-arbetet och dess betydelse för att nå Giftfri miljö målet.

EU-arbetet är resurs- och tidskrävande

Såsom arbetsgruppen framhållit ger ökade resurser på deltagandet i EU-arbetet ett större inflytande över resultatet. Den reella makten i EU-arbetet ligger i att konkret vara med och aktivt driva arbetet genom att ta på sig uppdrag och att ta initiativ. Ett aktivt deltagande i det övriga internationella arbetet är också betydelsefullt. Det är även viktigt att Kemikalieinspektionen har goda kontakter med myndigheter i enskilda länder.

Som systemet nu ser ut består ett enskilt medlemslands möjligheter att påverka kemikalieregleringen till stor del i att argumentera i en mycket stor mängd tekniska detaljfrågor.

Giftfri miljömålet – nya och utökade krav på riskbedömningsarbetet

De svenska miljömålen ställer, som vi har konstaterat flera gånger tidigare, nya och utökade krav på det svenska EU-arbetet i förhållande till övriga medlemsländer. Flera av de föreslagna etappmålen i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö bygger nästintill helt på att den svenska synen på kemikaliepolitiken får genomslag i EU, men också i övriga internationella organ, t.ex. OECD och FN. För flera av etappmålen har nationella åtgärder enbart en begränsad betydelse för om målen skall kunna uppnås.

Helheten är viktig för att nå framgång – riskbedömning och riskhantering hänger nära samman

Vi vill framhålla att resursåtgången för Sveriges deltagande i EU-arbetet och det internationella arbetet är starkt beroende av ambitionsnivån i arbetet. Det är också såsom arbetsgruppen framfört viktigt att se EU-arbetet som en helhet, där den svagaste länken styr hur framgångsrika vi kan vara. Det innebär att vinster i en arbetsgrupp kan förvandlas till en förlust i en annan arbetsgrupp. Allt hänger ihop från testmetoder, kriterier, klassificering av ämnen, och riskbedömningar till riskbegränsningar. Riskbedömnings- och riskhanteringsfrågorna hänger alltså nära samman. I den mån man väljer att satsa på ökat svenskt deltagande i EU:s riskbedömningsarbete bör detta, för att ge avsedd effekt, åtföljas av ett motsvarande engagemang i EU:s riskhanteringsarbete.

Resursförstärkningar behövs för att kunna driva viktiga frågor

Vi instämmer generellt i de bedömningar som arbetsgruppens utvärdering av Kemikalieinspektionens riskbedömningsarbete gör. När det gäller resursfrågan ser vi behovet av att förstärka riskbedömningsarbetet – såväl på bekämpningsmedelssidan som för allmänkemikalier. Att i dagsläget förstärka myndigheten med 30 nya tjänster på tre år enbart för riskbedömning ser vi dock inte som möjligt eller lämpligt. Dels är det svårt för en relativt liten myndighet att på så kort tid rekrytera och inlemma så många nyanställda. Det bör vidare ställas höga krav på de personer som anställs. Det är mycket väl kvalificerade och erfarna personer som myndigheten behöver komplettera med för denna verksamhet.

Även om det är helt riktigt att satsningarna bör göras nu – och de närmaste åren framöver – finns ändå viss osäkerhetsfaktor i och med att vi ännu inte känner till hur EU:s kommande kemikaliepolicy kommer att se ut ens i grova drag. Det kan därför vara olyckligt att anställa alltför många personer som – om t.ex. en gemensam EU-myndighet skulle bildas – kan komma att påverka inriktningen på Kemikalieinspektionens verksamhet och/eller omfattning. Vi föreslår mot denna bakgrund sammanfattningsvis följande resursförstärkningar för riskbedömningsarbetet och bekämpningsmedelsarbetet:

Tabell 7.2 Våra förslag till förstärkningar av riskbedömningsarbetet och bekämpningsmedelsarbetet (årsarbetskrafter).

	År 2001	År 2002	År 2003
Riskbedömning	+ 5	+ 5	+ 2
Bekämpningsmedel	+ 2	+ 2	+ 1

Vi föreslår dessutom att ytterligare 1 miljon kronor/år används till att utnyttja konsulter och vetenskapliga institutioner. Vissa experttjänster som kräver viss typ av vetenskaplig och annan specialistkompetens bör därmed i ökad utsträckning kunna användas utan att de behöver anställas av Kemikalieinspektionen.

7.2.4 Riskhantering/riskbegränsning

Våra bedömningar och förslag:

Vår bedömning är att riskbegränsningsarbetet i dag är en svag länk såväl inom EU som i det svenska arbetet. Kemikalieinspektionen har i dag inte tillräckliga resurser för att klara av att vara pådrivande i EU. De nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen och Giftfri miljömålets etappmål om särskilt farliga ämnen innebär en konkretisering och kraftig ambitionshöjning för arbetet med riskhantering/riskbegränsning.

EU-arbetet måste prioriteras. Förslagen i Varor utan faror (SOU 2000:53) bör tjäna som vägledning för närmare prioriteringar inom området. Nämnas bör bl.a.:

Utfasning av särskilt skadliga ämnen, framför allt PB+ CMRH.
Förstärkning av riskhanteringsarbetet inom ramen för EU:s riskbedömningsprogram.

Utveckling av begränsningsdirektivet, inkl. direktivets roll i riskbedömningsarbetet.

Skadliga kemikalier i varor

Resurserna för Kemikalieinspektionens EU-inriktade riskhanteringsarbete och det övriga internationella riskbegränsningsarbetet bör sammanlagt förstärkas med följande resurser:

För år 2001: ytterligare 5 årsarbetskrafter (+ 3,0 Mkr)

För år 2002: ytterligare 5 årsarbetskrafter (+ 3,0 Mkr)

För år 2003: ytterligare 2 årsarbetskrafter (+ 1,2 Mkr)

Dessutom föreslås att Kemikalieinspektionen ges ytterligare 1 miljon kronor/år för att inom riskhanteringsområdet i högre grad än i dag anlita konsulter/forskningsinstitut för vissa arbeten.

Inom området riskbegränsning är ett varuinriktat angreppssätt en ny uppgift inom ramen för Kemikalieinspektionens pådrivande roll inom ramen för Giftfri miljömålsansvaret. Vår bedömning är att detta arbete är ett resurseffektivt arbete som kan ge effekter relativt snabbt. Verksamheten bör därför utvecklas och förstärkas de närmaste åren. Arbetet med informationsspridning och dialog med näringslivet (bl.a. branschvis) om skadliga kemikalier i varor är särskilt angeläget, liksom utveckling av statistik. Vi föreslår resurser motsvarande 2 ytterligare årsarbetskrafter fr.o.m. år 2001.

7.2.4.1 Våra överväganden och förslag

Riskhantering återfinns i dag inom såväl Kemikalieinspektionens verksamhetsområde Riskhantering och inom verksamhetsområdet Bekämpningsmedel. Detta avsnitt behandlar inte riskhantering av bekämpningsmedel. Det behandlar vi i avsnitt 7.2.5.

Sammanlagt finns i dag cirka 27 personer som arbetar inom Kemikalieinspektionens verksamhetsområde Riskbegränsning. Inom ramen för Kemikalieinspektionens riskbegränsningsarbete återfinns i dag följande verksamheter:

- Riskhantering och begränsningar av farliga ämnen (ca 8 personer)

- Riskhantering av farliga ämnen i kemiska produkter och andra varor (ca 3 personer)

- Produktregistret (ca 8 personer)

- Statistik och materialflöden (ca 2,5 personer)

- Tillsyn och vägledning enligt miljöbalken (ca 5 personer)

För de två första områdena föreslås förstärkningar av verksamheten med anledning av Giftfri miljömålet, miljöbalken samt de pågående förändringarna inom EU. Även tillsynen föreslås förstärkas, men vi behandlar inte tillsynen i detta avsnitt, utan senare, i avsnitt 7.2.6

När det gäller produktregistret bör noteras att detta arbete framför allt handlar om kunskapsuppbyggnad och inte primärt riskbegränsning. I Kemikalieinspektionens organisation hör dock produktregistret till området Riskbegränsning.

Riskhantering och begränsningar av särskilt farliga ämnen

En central del i Kemikalieinspektionens arbete framöver kommer att vara att inom EU söka driva fram ett mer generellt angreppssätt för en stor del av ämnena, i enlighet med förslagen i vårt betänkande Varor utan Faror (SOU 2000:53).

Samtidigt kan det gamla angreppssättet förväntas leva kvar i EU-arbetet under ganska lång tid. Det ställer krav på oss att parallellt med att verka för det nya angreppssättet, fortsätta arbeta enligt det

gamla för de ämnen som kommer upp på dagordningen. Annars missas möjligheterna verka för en för Sverige acceptabel skyddsnivå för dessa ämnen.

Nedan finns överväganden om dels arbetet inom ramen för EU:s existerande ämnesprogram vad gäller riskbegränsning, dels begränsningsdirektivet.

Arbetet inom programmet för Existerande ämnen är i huvudsak inriktat på ämnen med särskilt farliga egenskaper. Ett medlemsland utses till rapportör för ett eller flera ämnen. Rapportören utarbetar förslag till riskhantering för de riskbedömda ämnena i de fall där slutsatsen är att riskbegränsande åtgärder behöver vidtas. Detta arbete har kommit att fördröjas, beroende på både interna problem i kommissionen och svårigheter för rapportörerna. Hittills har rekommenderad riskhanteringsstrategi antagits för fyra ämnen. Arbetet utvecklas emellertid snabbt för närvarande och programmets betydelse för EU-arbetet med riskhantering ökar mycket starkt. Under år 2000 har sex förslag till riskhantering bearbetats.

I arbetet med riskhanteringsförslag från andra rapportörer/länder innebär arbetet för Kemikalieinspektionen att:

Återförsäkra med riskbedömningen att alla viktiga användningsscenarier och detaljer däromkring beaktats.

Gå igenom valet av styrmedel, bedöma i vad mån de kan leda till den riskminskning som krävs. Detta förutsätter god kompetens i olika styrmedels effektivitet i olika situationer på EU-nivå.

Gå igenom utredningen av konsekvenser av föreslagna åtgärder, granska använd metodik, bedöma resultatets rimlighet. Detta förutsätter god kompetens i bl.a. samhällsekonomiska bedömningar.

Inhämta nationella synpunkter och bereda en svensk position. Detta kan i vissa fall innebära att bidra med beskrivningar av alternativa tekniska möjligheter och beskrivningar av alternativa konsekvenser.

Lämna skriftliga kommentarer till rapportörernas underlagsrapporter. Argumentera i diskussioner på flera olika beslutsnivåer inom programmet. Återförsäkra kopplingen till arbetet inom andra regelverk inom EU som ska genomföra den beslutade riskhanteringsstrategin.

När det gäller egna riskhanteringsstrategier är Sverige för närvarande rapportör för fyra ämnen. För ftalaten DEHP är riskbedömningen näst intill klar och den pekar på behov av ett antal åtgärder. Riskhanteringsstrategin bedöms i detta fall kräva en stor arbetsinsats den närmaste tiden (cirka 1 personår) mot bakgrund både av att DEHP är ett "stort" och komplext ämne och viljan att avveckla är begränsad på EU-nivå. Riskhanteringsstrategin blir också den första vi tar fram – vilket innebär behov utveckla metodik, kompetens etc.

Begränsningsdirektivet är det viktigaste direktivet för utfasning av skadliga ämnen. Det är tillämpligt både på användning i kemiska produkter och i varor. Just nu står på dagordningen ändringsdirektiv rörande ämnen som klorparaffiner, pentaPBDE, azofärger, vissa CMR-ämnen, kreosot, arsenik. Dessutom väntas riskbedömningar av många ämnen som är av stort svenskt intresse, bl.a. nonylfenoletoxilater, kvicksilver, kadmium, trikloretylen och metylenklorid. För dessa ämnen har vi i de flesta fall svenska regler på hög skyddsnivå att försvara.

Konkret innebär arbetet att reagera på de direktivförslag och de riskbedömningar och konsekvensanalyser (ofta konsultrapporter) som EG-kommissionen lägger fram. Kemikalieinspektionens arbete innebär att

Kritiskt granska underlag för och slutsatser om risker och riskhantering samt att formulera synpunkter. I vissa fall behöver kompletterande underlagsmaterial tas fram, utan stöd från expertis på ekonomiska konsekvensanalyser (finns ännu inte på Kemikalieinspektionen) bedöma om det finns brister i underlag för och slutsatser om konsekvenser, inhämta kunskap om när svenska företag redan hittat alternativ/lyckats med utfasning, formulera synpunkter och i vissa fall ta fram kompletterande underlagsmaterial, granska själva direktivtexten, ta fram svenska positioner angående behov av ändringar i kommissionens förslag.

Ett enda ämne kan kräva arbetsinsatser i storleksordningen upp till 1 personår samt konsultmedel. I dag använder Kemikalieinspektionen sällan mer än totalt någon/några få personmånader på ett enskilt ämne.

Totalt satsas cirka 1 personår/år på detta arbete. Enligt Kemikalieinspektionen förutsätter en rimlig absolut miniminivå ett tillskott om cirka 1,5 personår/år. Detta kan även jämföras med arbetet på grund av de svenska undantagen, som för 4 ämnen när arbetet var som tyngst krävde 6 personår/år samt konsultinsatser om upp mot 2 mkr. Det handlar enligt Kemikalieinspektionen alltså i nuläget om att försöka uppnå en mycket blygsam ambitionsnivå jämfört med i undantagsarbetet, som utgör exempel på vilka resurser som kan krävas för att åtminstone inte behöva backa från nuvarande skyddsnivå.

Vilka resurser behövs då sammanlagt för det EU-inriktade och internationella riskbegränsningsarbetet, dvs. både inom ramen för existerande ämnesprogrammet och begränsningsdirektivet? När det gäller tillkommande uppgifter, behov och effekt på resurs/kompetensbehov för arbetet med begränsningsdirektivet väntas, enligt Kemikalieinspektionens UFP, att antalet ämnen som kommer upp till diskussion ökar främst genom att ämnen "blir klara" i existerande ämnesprogrammet (riskbedömning) och behövliga utfasningar av användningen då behöver tas om hand i begränsningsdirektivet.

I flera fall gäller det ämnen där Sverige har särskilda intressen att bevaka. Redan under perioden 2001–2002 väntas nivån avgöras på EU-regler för ämnen som bl.a. kvicksilver, kadmium, trikloretylen där Sverige redan har skarpa regler och mål.

Arbetet med att inom EU få gehör för ett generellt angreppssätt på den skyddsnivå som regeringens nya riktlinjer inom kemikaliekontrollen innebär (och som preciseras i Varor utan faror, SOU 2000:53) kommer att kräva ytterligare resurser.

Vidare gäller att vi vårt tidigare betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) föreslår ett stort antal mycket omfattande förändringar av begränsningsdirektivet för att nå de generella utfasningsmålen för persistenta och bioackumulerande samt cancerframkallande, arvs-massepåverkande och reproduktionsstörande ämnen, bl.a.:

förbud 2005 för nya PB-ämnen i kemiska produkter och i varor,

förbud 2007 för CMR-ämnen även i konsumenttillgängliga varor (senare även förbud mot yrkesanvändning i produkter och varor),
förbud 2010 för de värsta PB-ämnena,
förbud 2015 för alla PB-ämnena.

Härtill kommer bl.a. regeringens och riksdagens mål att nyproducerade varor i huvudsak ska vara fria från kvicksilver, kadmium, och bly inom 10–15 år.

Dessa behov att åstadkomma synnerligen genomgripande förändringar jämfört med nuläget bör jämföras med den arbetsmängd som i dag krävs för att kunna få igenom oftast bara delförbud för ett mycket blygsamt antal ämnen. Därav framgår att mycket betydande tillskott av resurser med hög kompetens erfordras för att kunna driva på mot uppsatta mål.

Till arbetet inom ramen för EU tillkommer arbetet med begränsningar av särskilt farliga ämnen i olika internationella konventioner, framför allt:

OSPAR
POP
CLRTAP

Dessutom pekar vi i vårt betänkande Varor utan faror (2000:53) på behovet av nationella åtgärder mot metaller i användningar som ger stor spridning, innan åtgärder på EU-nivå kan åstadkommas.

Sammanfattningsvis innebär de nya uppgifterna minst ett behov av ytterligare 5 personår fr.o.m. år 2001, ytterligare 5 personår år 2002 samt ytterligare 2 personår 2003.

De personer som behöver rekryteras på detta område bör vara "breda", erfarna personer, med god förmåga utreda, analysera, tänka strategiskt, argumentera, helst redan med förhandlingsvana inom EU och internationellt. Flera bör ha samhällsvetenskaplig, juridisk, nationalekonomisk utbildning i botten, andra bör vara naturvetare. Kunskap om näringslivets villkor är också önskvärt.

Utöver tillskotten av personal behövs även tillskott av expensmedel på förslagsvis 1 miljon kronor/år för att kunna anlita

extern expertis/konsulter i samband med bl.a. diskussioner om visst ämne inom ramen för begränsningsdirektivet.

Produktregistret

Arbetet med produktregistret har under de senaste åren utvecklats ur teknisk synpunkt, bl.a. har förutsättningarna för att kunna följa och skaffa överblick av kemikalieanvändningen förbättrats. Statistiken i produktregistret har gjorts mer tillgänglig och användarvänlig. Det underlag som produktregistret kan ge är viktig när det gäller att följa upp import, tillverkning och användning av olika skadliga ämnen.

Varuinriktat angreppssätt och dialog med näringslivet

I kapitel 4 konstaterade vi att kemikalierelaterade hälso- och miljörisker som är kopplade till andra varor än kemiska produkter bör uppmärksammas i större utsträckning och att samspelet mellan olika aktörer också bör öka på detta område. Vi föreslår också (i avsnitt 4.2.) att en plan för kemikaliearbetet i ett varuperspektiv bör tas fram av Kemikalieinspektionen i samråd med Naturvårdsverket. En sådan plan bör ta sin utgångspunkt i bl.a. Giftfri miljö målet och dess etappmål, miljöbalken, de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken, arbetet med s.k. integrerad produktpolicy samt det pågående arbetet inom EU och i andra internationella organ.

En viktig förutsättning i kemikaliekontrollen är att producenter och övriga hanteringsled lämnar riktig och relevant information om t.ex. produkternas innehåll av sådana kemiska ämnen som kan ge upphov till risker för människor och miljö under något av produktens hanteringsled, så att användarna får nödvändig kunskap för säker hantering och möjlighet att ställa krav på mindre miljöbelastande produkter.

När det gäller arbetet med att begränsa skadliga kemikalier i kemiska produkter och andra varor sker detta inom Kemikalieinspektionens verksamhetsområde "Renare Produkter".

För systematisk riskbegränsning av kemikalierelaterade hälso- och miljörisker är det en fördel att, parallellt med ämnesinriktad riskbegränsning, också utgå från produkttyp alternativt tillverkar- eller importbransch. Då kan kemikalier bedömas i ett sammanhang där både funktion och alternativa ämnen eller produktutvecklingen kan beaktas. Strategier för riskbegränsningen bör beakta produkternas miljöbelastning över hela livscykeln, vilket förutsätter en helhetssyn med god kännedom om olika drivkrafter och hinder som påverkar företagens kemikaliekontrollarbete.

Det är företagets ansvar att se till att de produkter de sätter ut på marknaden inte innebär oacceptabla risker. Genom dialog kring risker och produktutveckling kan företagets eget riskbegränsningsarbete stimuleras. Att sprida kunskap om ämnens farliga egenskaper kan initiera företagets eget kemikaliekontrollarbete.

Kemikalieinspektionen har under de senaste åren fört dialoger kring kemikalierelaterade risker med några branscher/företag som marknadsför produkter med stora volymer och som har betydande spridning i samhället. Det gäller exempelvis målarfärger, tvätt- och rengöringsmedel, textilier, byggvaror och elektronik. I vissa fall har detta arbete skett parallellt med Naturvårdsverkets branscharbete. En bättre samordning bör därför ske mellan myndigheterna. Det bör underlättas av den plan för det varuinriktade arbetet som vi föreslår i avsnitt 4.2.

Vi anser generellt att dialog med näringslivet är ett viktigt komplement till andra styrmedel för att ge en effektiv riskbegränsning, inte minst på varuområdet och att Kemikalieinspektionen i högre utsträckning än hittills bör ägna sig åt detta.

Resursbehov

Kemikalieinspektionen har för år 2000 cirka 3 årsarbetskrafter för det varuinriktade (kemiska produkter och andra varor) angreppssättet inom sin verksamhetsgren "Renare produkter".

Enligt vår uppfattning är detta ett av de nyare områden som Kemikalieinspektionen bör utveckla mot bakgrund av Giftfri miljömålet. Arbetsuppgifterna och möjligheterna inom varuinriktad riskbegränsning bedöms som i det närmaste obegränsade och det

är svårt att ange nivåer vad ett resurstillskott exakt kan räcka till. Vi har därför, som tidigare nämnts, i avsnitt 4.2 föreslagit att Kemikalieinspektionen i samarbete med Naturvårdsverket tar fram en handlingsplan för det varuinriktade kemikaliearbetet.

Vår bedömning är att det varuinriktade riskhanteringsarbetet som bl.a. inkluderar dialog med branscher, bör stärkas. Vi föreslår ytterligare 2 årsarbetskraft fr.o.m. år 2001. Dessa utökade resurser bör framför allt användas till att utveckla fler dialoger kring kemikalierisker med fler branscher som marknadsför volymmässigt stora produktgrupper med stor spridning i samhället.

När handlingsplanen (se avsnitt 4.2) för det varuinriktade kemikaliearbetet är klar får ställning tas till vilka ytterligare resurser som kan behöva tillföras till detta arbetsområde.

Vilken kompetens behövs?

Arbetet med riskhantering ställer – liksom riskbedömningsarbetet – krav på hög kompetens, men av annat slag och i högre grad dominerad av lång och bred erfarenhet än av djup vetenskaplig kompetens. Bland annat kan nämnas behov av kompetens och kunskap om styrmedel, samhällsekonomiska bedömningar, branschkunskap, kunskap om EU:s lagstiftning och internationell förhandlingsvana.

7.2.5 Bekämpningsmedel

Våra bedömningar och förslag:

Sverige har sedan tidigare höga ambitioner relativt andra medlemsländer i EU genom våra tidigare riskbegränsningar av bekämpningsmedel. Dagens målsättning för bekämpningsmedelsarbetet bör gälla även fortsättningsvis, dvs. målet är att minska riskerna för hälsa och miljö som uppstår i samband med användningen av växtskyddsmedel, biocider och biotekniska organismer och att därvid ha en aktivt deltagande och pådrivande roll i riskbegränsningsarbetet såväl nationellt, inom EU som internationellt. Giftfri miljö målet innebär därutöver en ambitionshöjning och konkretisering av målet.

Prioriterade uppgifter för Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsarbete de närmaste åren bör bl.a. vara att:

aktivt delta i EU:s arbete med att utveckla och tillämpa regler för att uppnå en hög skyddsnivå,
verka för att den nationella prövningen av bekämpningsmedel sker på en hög skyddsnivå och med kortast möjliga handläggningstid.

Vi föreslår att arbetet med riskbedömning och riskbegränsning av bekämpningsmedel behöver förstärkningar med följande resurser (se även 7.2.3):

År 2001: Ytterligare 2 årsarbetskrafter (totalt 1,2 Mkr)

År 2002: Ytterligare 2 årsarbetskrafter (totalt 1,2 Mkr)

År 2003: Ytterligare 1 årsarbetskraft (totalt 0,6 Mkr)

Området Bekämpningsmedel är indelat i tre delområden. Antal årsarbetskrafter anger år 2000, (dvs. då Kemikalieinspektionen hade ett extra engångsbelopp på 3 Mkr för bekämpningsmedelsarbetet)

Bekämpningsmedelskansliet (ca 5 årsarbetskrafter),
Riskbedömning av bekämpningsmedel (ca 10 årsarbetskrafter),
Förprovning och riskminskning (ca 9 årsarbetskrafter).

Målsättningen i dag för Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsarbete är att minska riskerna för hälsa och miljö som uppstår i samband med användningen av växtskyddsmedel, biocider och biotekniska organismer och att därvid ha en aktivt deltagande och pådrivande roll i riskbegränsningsarbetet såväl nationellt, inom EU som internationellt.

Viktiga uppgifter är att:

delta i det svenska handlingsprogrammet för bekämpningsmedel i jordbruket och i trädgårdsnäringen,
delta i EU:s arbete med att utveckla och tillämpa regler för att nå en god skyddsnivå och en kostnadseffektiv riskbegränsning, och att
verka för att den nationella prövningen av bekämpningsmedel sker på en god skyddsnivå och med kortast möjliga handläggningstid.

Nedan följer en genomgång av Kemikalieinspektionens arbete uppdelat på delområden och olika aspekter på EU-arbetet. Underlaget kommer dels från arbetsgruppens rapport (Bilaga 4), dels från Kemikalieinspektionen. allmänna slutsatser och bedömningar om bekämpningsmedelsarbetets resurser m.m. återfinns också i avsnittet om riskbedömning (avsnitt 7.2.3).

Delområdet Bekämpningsmedelskansliet

Kansliets uppgift är att där samla huvuddelen av de administrativa arbetsuppgifterna i syfte att ge goda förutsättningar för ökad effektivitet och kvalitet. En enhetlig bedömning av inkommande ärenden möjliggörs, vilket underlättar de kraftiga prioriteringar av arbetsinsatserna som krävs. Handläggningen styrs av riskminskningspotentialen i ärendena, såtillvida att ärenden som bedöms ha hög riskminskningspotential prioriteras högt. För de prioriterade områdena har policydokument utarbetats för att underlätta enhetlig handläggning.

Delområdet Riskbedömning för bekämpningsmedel

Syftet med verksamheten är att samla faro- och riskbedömningar av nya verksamma ämnen och organismer, samt andra ärenden och bedömningar i ärenden som bedöms ha hög riskminskningspotential, och koordinera detta med motsvarande arbete i EU-sammanhanget för att utveckla enhetliga bedömningar och minska risken för dubbelarbete. Djupet i riskbedömningen anpassas till dels möjligheterna att kunna påverka internationellt, och dels riskminskningspotentialen, där ärenden som bedöms ha hög riskminskningspotential ägnas fördjupad riskbedömning.

I den svenska bevakningen av EU:s genomgång av aktiva substanser i bekämpningsmedel utgörs det huvudsakliga arbetet av granskning av och kommentarer till andra medlemsländers rapporter. Kemikalieinspektionen gör en egen grundlig toxikologisk och ekotoxikologisk bedömning endast när Sverige är rapportörsland, dvs. ansvarigt för utvärdering av ämne inför Annex I-listning.

Delområdet Förprovning och riskminskning av bekämpningsmedel

Syftet med verksamheten är att:

göra risk/nytta-bedömningar och behovsprövningar och svara för utveckling av policyfrågor i samband med beslut, driva implementeringen av det nyligen i kraft trädde biocid-direktivet samt annan regelutveckling, att samla det utåtriktade riskminskningsarbetet för att tydliggöra detta, handlingsprogram för användning av bekämpningsmedel i jordbruk och trädgårdsnäring.

EU:s lagstiftning och regler på bekämpningsmedelsområdet

Inom EU görs en uppdelning av bekämpningsmedel mellan växtskyddsmedel och biocider. Växtskyddsmedel behandlas i direktiv 91/414/EEG (under DG SANCO) om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och biocider behandlas i direktiv 98/8/EG (under DG ENV) om utsläppande av biocidprodukter på marknaden. Direktiv 98/8/EG reglerar andra bekämpningsmedel än växtskyddsmedel – exempelvis slembekämpningsmedel, rättgift, desinfektionsmedel, träskyddsmedel och antifoulingprodukter (båtbottnfärger). Direktivet om växtskyddsmedel är utformat så att medlemsstaterna skall godkänna produkter som motsvarar direktivets kravregler förutsatt att produktens verksamma ämne är uppsatt på bilaga I, den s.k. positiv-listan. Detta avgörande sker i enlighet med direktivets regler i artikel 5. Regleringen rörande godkännande av själva produkten/bekämpningsmedlet finns i artikel 4 och är ytterligare preciserad i bilaga VI till direktivet, om gemensamma principer (uniform principles) rörande godkännandet, där också anges hur riskbedömningen ska gå till. Biociddirektivet är uppbyggt på ett liknande sätt. Det är obligatoriskt att följa och implementera regelverken.

Ansökningar om godkännande som lämnas till myndigheten måste behandlas, enligt detaljerade gemensamma bestämmelser även för riskbedömningen (Se "uniform principles", i annex VI till 91/414). Beslut om enskilda ämnen som får ingå i bekämpningsmedel tas på EU-nivå och förs till positivlista, Annex I.

Konsekvenser av EU-medlemskapet för arbetet med bekämpningsmedel

För bekämpningsmedelsarbetet har EU-inträdet inneburit en betydande ökning i komplexitet av de i Sverige gällande reglerna. En relativt enkel nationell förordning om bekämpningsmedel har ersatts av två långa förordningar om växtskyddsmedel respektive biocider, och de mycket detaljerade direktiven implementeras direkt in i svensk författning.

Inom bekämpningsmedelsarbetet EU är den grundläggande nivån för riskbedömningar relativt harmoniserad. Några riktlinjer har tagits fram och flera är på gång. Sverige bidrar i viss utsträckning i utformningen av de riktlinjer som anses ha störst strategisk betydelse i riskminskningsarbetet. De inledande beräkningarna speglar vanligen ett "worst case"-scenario med förenklade presumtioner. Dessa bedömningar är vanligen översiktliga. I de fall risker identifierats i de inledande beräkningarna måste i regel en mer förfinad analys och fältstudier göras. Här saknas i stor utsträckning vägledning och bedömning görs från fall till fall. I dessa sammanhang spelar "policy" och acceptans av risker en stor roll i argumentationen. En stor del av de svenska insatserna handlar om den typen av bedömningar.

I det nationella bekämpningsmedelsarbetet övertas således riktlinjer från EU-arbetet i växande utsträckning. I vissa fall kan bedömningarna som gjorts för EU användas för svenska beslut om växtskyddsmedel men bedömningen är att allt fler riskbedömningar med nationella scenarier behöver göras, i takt med att ämnen upptas på Annex I.

Sveriges engagemang i EU:s arbete på bekämpningsmedelsområdet

Verksamheten på området Bekämpningsmedel har sedan det svenska EU-inträdet i stor omfattning handlat om att förhindra att tidigare förbjudna och strängt begränsade ämnen, samt ämnen med motsvarande egenskaper, åter får tillträde till den svenska marknaden. Några särskilda undantag gjordes ej för bekämpningsmedel i de svenska övergångsavtalen.

Bekämpningsmedelsområdet regleras av de två direktiven om växtskyddsmedel respektive om biocider. Inom båda dessa direktiv ska de tidigare godkända aktiva substanserna omregistreras. Detta omregistreringsprogram har inletts för växtskyddsmedel och är i startfasen för biocider.

För att kunna påverka EU i riktning mot att anta det svenska synsättet när det gäller kriterier för bekämpningsmedel är det ytterst viktigt att redan i dag arbetar kraftfullt för att påverka processen. Om detta inte lyckas, och ämnen som tidigare förbjudits i Sverige sätts upp på Annex I, kommer möjligheten att behålla förbud på nationell nivå att minska betydligt, och resurserna måste i stället läggas på utförandet av riskbedömningar som visar att användningen i Sverige är oacceptabel.

Arbete med växtskyddsmedel

I alla medlemsstater utom Sverige och Danmark sorterar växtskyddsmedel under jordbruksministerierna. I Sverige är Miljödepartementet ansvarigt på detta område.

Det nu pågående omregistreringsprogrammet omfattar totalt ca 300 tidigare godkända substanser, och i dag är ca 75 monografier under arbete och ett 30-tal ämnen klara för bedömning. Kommissionen fördelar ämnen för bedömning efter respektive medlemsstats röstetal, dvs. storlek. Sverige har i första etappen ansvarat för fyra gamla ämnen och ett nytt.

I den andra etappen har Sverige tilldelats fem ämnen, men arbetet med dessa ämnen görs med full kostnadstäckning från tillverkaren (upp till max 3,25 miljoner kronor per ämne, vilket är dyrare än de flesta andra medlemsländer). Arbetet beräknas ta fyra personår i anspråk.

Samtliga medlemsstater inbjuds att granska och kommentera de monografier som färdigställs. Vid specialistmötena (European Commission Coordination, ECCO) deltar de länder som är rapportörländer och 5–7 ämnen behandlas vid varje möte. De specialistområden som omfattas är bl.a. fysikalisk/ kemisk utvärdering, toxikologi, resthalter och ekotoxikologi.

Representanter för Kemikalieinspektionen åker allt mer sällan på de specialistmöten där de "egna" ämnena inte kommer upp, och har bara resurser att se över och kommentera ca en tredjedel av de monografier som cirkuleras. Därefter diskuteras riskbedömningen vidare på möten i Evaluatron Working Group (EWG) dit samtliga medlemsländer inbjuds. Här följer Sverige upp tidigare kommentarer och försöker så långt möjligt se till att riskerna dels blir ordentligt utredda och dels blir tydligt formulerade.

Monografin, tillsammans med alla kommentarer från medlemsstaterna m.fl. går först vidare till den vetenskapliga kommittén för växter, som avger ett utlåtande, sedan till den ständiga kommittén för växtskydd för omröstning. Det krävs kvalificerad majoritet (2/3 av rösterna) för att kommissionen ska kunna ta ett beslut. Om kvalificerad majoritet inte uppnås går frågan till rådet, som har tre månader på sig att besluta. Utfallet blir antingen att ett ämne accepteras för upptag på Annex I (dvs. att det godkänns för fortsatt användning), eller att det nekas upptag.

Av de 87 "omregistreringsämnen" som finns på den första listan är 24 tidigare förbjudna samt 8 starkt begränsade i Sverige på grund av hälso- eller miljörisker.

Inom de närmsta åren ska ytterligare 67 ämnen riskbedömas för sedan följas av ytterligare ca 140 ämnen. Dessa innefattar flera problematiska och/eller förbjudna ämnen som enligt Kemikalieinspektionens bedömning inte är önskvärda på den svenska marknaden.

Arbete med biocider

Biociddirektivet som nyligen trätt i kraft kommer att innebära att Sverige ska ta sin del av arbetsbördan på ett liknande sätt som för växtskyddsmedel. Arbetet har just påbörjats, och ett omregistreringsprogram liknande det för växtskyddsmedel är skisserat. Viktiga dokument för riskbedömning arbetas för närvarande fram, och man räknar på Kemikalieinspektionen med att praxis kommer att sättas under de närmsta fem åren.

Svenskt inflytande på området bekämpningsmedel

Från Kemikalieinspektionens sida upplever man att det svenska inflytande ökat avsevärt sedan Sverige blev medlem i EU. Såsom tidigare har betonats anser man på myndigheten att det är mer resurseffektivt att "stämna i bäcken än i ån", dvs. man bör försöka påverka EU till att anta en bedömningsstrategi som innebär att så få oönskade ämnen som möjligt kommer upp på Annex I och därmed i största möjliga utsträckning undvika omfattande riskbedömning och riskbegränsning på det nationella planet. Arbete med kriteriedokument blir därför allt mer avgörande. En viktig punkt är följaktligen fortsatt argumentering inför varje beslut av enskilda ämnen inför Annex I som förväntas sätta normer för riskbedömning av viktiga egenskaper.

För varken växtskyddsmedel eller biocider finns det stöd i direktiven för att tillämpa risk/nyttobedömning. Beslut baseras endast på riskbedömningar. Nationellt finns emellertid fortfarande i lagstiftningen att behov måste finnas för att bekämpningsmedel ska godkännas. Praxis har under åren utvecklats på området, bl.a. genom omfattande remissgångar och kontakter med rådgivare, SLU och Jordbruksverket. Agronomerna på Kemikalieinspektionen gör här ett betydelsefullt arbete. Med nya användningsområden måste nya behovsutredningar göras.

Om aktiva substanser som bedöms vara oönskade trots detta hamnar på Annex I ser Kemikalieinspektionen en risk för att insatser inte kan göras för alla ämnen, eftersom det kräver mycket resurser att bevisa skäligheten i de svenska ståndpunkterna. Detta beror på att arbetet alltmer drivs från faro- till detaljerade riskbedömningar, därför att den svenska argumentationen handlar om att påvisa orealistiska presumtioner i de ursprungliga bedömningarna, som kan innebära att minsta felanvändning leder till skador på hälsa eller miljö.

När det gäller biociddirektivet har endast Sverige och sju andra länder erfarenhet av bedömning av biocider. De andra länderna har inte tidigare haft någon lagstiftning på området. Möjligheterna för Sverige att påverka är därmed i princip stora på grund av den erfarenhet som finns i landet. De resurser som finns tillgängliga de närmaste åren medger dock inte att den ökning av arbetet på biocidområdet inom EU som kan förväntas mötas med en motsva-

rande satsning inom Området bekämpningsmedel. När det gäller att få in substitutionsprincipen i ändringarna av växtskyddsmedelsdirektivet, något som är både politiskt och riskminskningsmässigt prioriterat, så kan endast mycket begränsade resurser avsättas, och det är tveksamt om målet här kan nås.

Det finns en politisk målsättning att Sverige på bekämpningsmedelsområdet skall bibehålla den skyddsnivå som uppnåtts i dag. I dag finns möjlighet att kommentera endast en mindre del av de monografier som rör ämnen som tidigare förbjudits i Sverige. Det finns en miniminivå för hur ytligt man kan läsa och kommentera EU-dokument och ändå ha kvar en påverkansmöjlighet. I många fall är den nivån nådd och i andra fall underskriden, dvs. Sveriges inflytande minskar.

Arbetsgruppen (bilaga 4) betonar att det krävs ett betydande arbete för att förhindra att tidigare förbjudna bekämpningsmedel åter måste tillåtas.

På bekämpningsmedelssidan, liksom på övriga områden, är möjligheterna att förenkla och effektivisera riskbedömningsarbetet störst om man har resurser som tillåter att man i så stor utsträckning som möjligt själv håller i pennan i arbetet inom EU.

I bilaga 4 redovisar arbetsgruppen ett antal omständigheter som kan försvåra för Sverige att upprätthålla vår höga skyddsnivå.

Den rättsliga grunden för rådskdirektiv 91/414/EEG är artikel 43 i fördraget (jfr Biociddirektivet, art. 100a). Huvudsyftet med 91/414/EEG är alltså inte främst att reglera riskerna med växtskyddsmedel utan bygger i stället på genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik, speciellt gemensamma villkor för handeln med dessa medel.

I 13 av EU:s 15 medlemsländer ligger ansvaret för reglering av växtskyddsmedel under jordbruksministeriet. Det finns en tydlig intressekonflikt mellan jordbruks- och miljö/hälsa-sidan i denna fråga.

I frågan om den huvudsakliga riskbedömningen ska ske på EU-nivå eller nationell nivå finns en tydlig skillnad mellan små och större länder. Små länder med mindre resurser såsom Sverige,

Portugal, Danmark och Grekland vill att bedömningen så långt möjligt kan ske på EU-nivå. I kraft av de stora länderna är trenden dock en förskjutning av arbetsbördan mot medlemslandsnivå.

Erfarenheter av registrerings- och riskminskningsarbete inom bekämpningsmedelsområdet skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsländerna. Sverige är t.ex. det enda medlemsland som redan omprövat godkännandet för alla gamla bekämpningsmedel. Det gemensamma omprövningsarbete som nu pågår inom EU har blottlagt stora skillnader mellan ländernas tidigare erfarenheter och riskacceptans. Det pågående arbetet kan beskrivas som en stor kompromissprocess där de länder som avviker mest också är de som drabbas mest i slutändan. Till dessa länder kan räknas Sverige och Danmark. De skillnader som gör sig allt mer tydliga kan enligt arbetsgruppen grovt hänföras till två policyinriktningar, en mer aktiv och en mer passiv till karaktären. Sverige står för den mer passiva medan flertalet andra länder står för en mer aktiv (se bilaga 2)

Behovet och användningen av bekämpningsmedel i Sverige skiljer sig på några väsentliga punkter från den gängse i de centrala och södra delarna av Europa. I Sverige dominerar t.ex. ogräsmedlen framför insekts- och svampmedlen. En stor del av svampbekämpningen sker genom betning av utsäde i Sverige medan behandling i växande gröda dominerar i övriga Europa. I Sverige förekommer ingen jorddesinfektion eller behandling efter skörd i frukt, vilket däremot är en mycket stor användning i Mellan- och Sydeuropa. Att dessa skillnader innebär merarbete för Sverige kan åskådliggöras med exemplet tiabendazol. Ämnet ingår för närvarande endast i betningsmedel i Sverige, en användning som Sverige bedömt som acceptabel med hänsyn till medlets persistenta egenskaper. Det föreligger nu ett förslag att inkludera ämnet i Annex I till 91/414, men endast för behandling efter skörd i frukt och potatis vilket är den stora användningen i EU. För att möjliggöra en fortsatt användning för betning krävs att Sverige gör en nationell riskbedömning. Samtidigt kan vi få en ansökan om att utvidga godkännandet till att även omfatta behandling efter skörd i frukt och potatis. För att behålla vår höga skyddsnivå krävs en riskbedömning som visar att den senare användningen inte är acceptabel utifrån svenska förhållanden. Sammanfattningsvis

innebära detta två resurskrävande riskbedömningar för svensk del, enbart för att bibehålla den nivå som vi tidigare fastställt genom nationellt beslut för ämnet.

Reglerna om "ömsesidigt erkännande av godkännanden" (art. 10 i 91/414) begränsar ländernas handlingsfrihet. Det finns goda skäl att tro att detta kan bli den dominerande ansökningsformen av det enkla skälet att regeln har tillkommit för att harmonisera godkännandeprocessen, förenkla för sökanden (företagen) och undvika onödig upprepning av tester, etc. Artikel 10 öppnar vissa möjligheter för undantag. Ett land kan vägra godkännande av en produkt som redan finns godkänd i ett annat medlemsland om de yttre förhållandena skiljer sig åt på ett avgörande sätt. Denna möjlighet blir förmodligen endast aktuell i fråga om risker för miljön. Huvuddelen av de ämnen som Sverige nekat godkännande för har emellertid skett på grund av risker för hälsan.

Sverige begärde inget undantag i medlemskapsfördraget från reglerna i 91/414. Anledningen var att det vid det tillfället inte kunde avgöras om den svenska prövningen var strängare än den kommande inom EU.

Riskhantering

Systemet med förprovning innebär stora fördelar för riskhanteringsarbetet med bekämpningsmedel. Riskhantering har också spelat en dominerande roll i Kemikalieinspektionens arbete med bekämpningsmedel. Som ett av få länder i världen har Sverige omprövat godkännandet för samtliga existerande medel. Periodiskt återkommande genomgångar av medel med samma användningsområden har möjliggjort en effektiv riskbegränsning där kriterier för godkännande ("stupstockar") och våra svenska "principer" (försiktighets- och substitutionsprincipen) varit viktiga inslag. Förutom reglering av godkännanden präglas riskhanteringsarbetet i allt högre grad också av de speciella insatser som görs i samverkan med andra aktörer (myndigheter, företag, odlarorganisationer etc.), t.ex. för att begränsa riskerna med träskyddsmedel, båtbottnfärger och s.k. växtskyddsmedel. Arbetet med att begränsa riskerna med bekämpningsmedel inom jordbruk och trädgård (växtskyddsmedel) har i en mer formaliserad form tagit

sig uttryck i de handlingsprogram som pågått sedan 1987, där KemI tillsammans med Jordbruksverket varit drivande.

Till skillnad från vår tidigare lagstiftning innehåller växtskyddsmedelsdirektivet (91/414/EEG) inga regler om tillämpning av substitutionsprincipen vid prövning om godkännande. Denna skillnad innebär att Sverige för närvarande saknar ett mycket effektivt verktyg i riskhanteringsarbetet. Det betyder att riskhanteringsarbetet i högre grad än tidigare måste förlita sig på de frivilliga initiativen från näringen i riktning mot säkrare produkter och användningar. Avsaknaden av substitution som ett myndighetsverktyg medför att betydande resurser i stället behöver läggas på samverkansprojekt av den typ som "Säkert Växtskydd" representerar för att fortsättningsvis kunna bibehålla den tidigare höga skyddsnivån på bekämpningsmedelsområdet.

När det gäller biociddirektivet kommer Sveriges arbete in i en ny fas. Nu finns biociddirektivet genomfört i svensk lag. Ett betydande arbete är på gång inom EU med riktlinjedokument och att dra upp den administrativa processen för hur arbetet ska gå till. Här kan och bör vi dra lärdom från växtskyddsarbetet. Eftersom vi i Sverige har en och samma myndighet för dessa regelverk/områden underlättas arbetet och vi bör därför ha goda möjligheter att påverka detta arbete. Dels skall viktiga vägledningsdokument diskuteras, varav ett är ett förslag till kriterier för upptag på Annex 1 och det är utarbetat av Sverige på uppdrag av EG-kommissionen. Motståndet mot att använda "cut off" kriterier är stort bland medlemsländerna i EU men Sverige har givetvis en fördel av att ha utarbetat förslaget. Det fordras dock stor förhandlingsskicklighet och resurser för att kunna sälja det till de andra länderna, så inte förslaget urvattnas till att bli betydligt mindre strikt. Under de närmsta åren tas alltså redskapen fram för det fortsatta biocidarbetet som blir än mer intensivt 2003–2004 då EU-monografierna börjar produceras av medlemsländerna. Sverige kan uppskattas behöva producera ca 6 biocidmonografier/år under ca 6 år framåt efter 2004. För själva monografiskrivandet tar Kemikalieinspektionen dock in full kostnadstäckning från tillverkaren. Följande är viktigt att påbörja så snart som möjligt i syfte att kunskapen skall finnas när monografiarbetet startar.

Av de 23 produkttyper som omfattas av biociddirektivet prövar Sverige i dag en dryg tredjedel. För övriga har vi inte kunskap

för att göra ingående riskbedömningar. Vi behöver tillsammans med de andra medlemsstaterna lära oss de olika användarscenarierna och utsläppsscenarierna för alla produktgrupper, för att kunna riskbedöma.

Kunskapsuppbyggnad avseende hur man kan riskhantera inom de för Sverige nya produktområdena.

Analysera konsekvenser av olika styrmedel vid riskhantering och då inhämta kunskap bl.a. från industrin om tekniska alternativa möjligheter

Ta fram förslag till svenska positioner

Beredskap att ta fram egna riskbedömningar, konsekvensanalyser vid riskhantering eller annat underlag för att kunna gå emot, i de fall vi inte kan stödja EU-positioner

7.2.6 Kemikalieinspektionens framtida tillsynsverksamhet

Våra bedömningar och förslag:

Tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken över tillverkare och importörer (primärleverantörer) av kemiska produkter är en grundläggande förutsättning för att övrig kemikalietillsyn (bl.a. över användningen av kemikalier) skall verka på ett effektivt sätt.

En rad brister och oklarheter i nuvarande tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken har noterats. Vi lämnar därför förslag till förtydliganden i bl.a. ansvarsfördelningen mellan myndigheterna (se kapitel 6).

Kemikalieinspektionens tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter föreslås förstärkas med medel motsvarande följande resurser:

År 2001: ytterligare 5 personår

År 2002: ytterligare 5 personår

År 2003: ytterligare 1 personår.

Av dessa totalt 11 personår räknar vi med att ytterligare 1 personår bör ägnas åt tillsynsvägledning.

Tillsyn och vägledning enligt miljöbalken

För operativ tillsyn föreslås sammanfattningsvis en kraftig ambitionshöjning med sammanlagt ytterligare 10 personår samt 1 personår för tillsynsvägledning.

När det gäller resursbehovet för operativ tillsyn grundar det sig på bl.a. de bedömningar om brister samt förslag till förändrad ansvarsfördelning som vi redovisar i kapitel 6.

Miljöbalkens krav på tillverkare och importörer av kemiska produkter är en grundläggande förutsättning för övrigt arbete med att minska hälso- och miljöriskerna med kemiska produkter. Vi har utförligare beskrivit detta i kapitel 6. Att just denna tillsyn fungerar och håller en hög kvalitet är av särskild vikt för övrig kemikaliatillsyn (t.ex. tillsyn över yrkesmässiga användare av kemiska produkter) och inte minst för att de företag som använder kemiska produkter skall kunna ta sitt ansvar och bidra till att minska riskerna med kemikalieanvändningen.

Våra utgångspunkter/förutsättningar i bedömningarna av ambitionsnivåer är följande:

Antalet företag (tillverkare och importörer) i Kemikalieinspektionens produktregister är i dag cirka 3500.

För den operativa tillsynen beräknas tidsåtgång per företag till cirka 3,5 dagar. Detta är en siffra som bygger på uppgift från Kemikalieinspektionen och deras erfarenheter från regionala inspektionsprojekt. Tidsåtgången inkluderar alla moment från planering, genomförande, uppföljning till slutrapportering. Kemikalieinspektionen påpekar att tidigare har tiden per företag varit något under 3 dagar per företag, men att tidsåtgången nu är något längre på grund av att miljöstraffavgifter infördes i miljöbalken. Kemikalieinspektionen har således uppskattat att det medför en ökning av ca 0,5 dag per företag.

Antal dagar för operativt arbete per inspektör och år är enligt Kemikalieinspektionen 170 persondagar (ett personår).

När det gäller tillsynen bedömer vi att det behövs resursförstärkning både avseende den operativa tillsynen och tillsynsvägledningen. Den operativa tillsynen hos Kemikalieinspektionen uppgår

år 2000 till cirka fyra personår. Vi har gjort några resursberäkningar för att belysa vilka konsekvenser olika resursförstärkningar av den operativa tillsynen innebär. Utgångspunkterna är redovisade i punkterna ovan.

Även om det ger en förenklad bild att enbart titta på tidsintervall mellan inspektionerna (antal inspektioner per tillverkare och importör) och inte heller tar hänsyn till att det finns "större" respektive "mindre" tillsynsobjekt, så ger det ändå en uppfattning om i vilken storleksordning resursförstärkningar behövs och vilka konsekvenser olika ambitionsnivåer får. Om varje tillverkare och importör får ett tillsynsbesök (inspektionsinsats) av Kemikalieinspektionen vart annat, vart tredje, vart femte respektive vart sjunde år får det följande resursmässiga konsekvenser.

Tabell 7.3 Olika ambitionsnivåer av Kemikalieinspektionens operativa tillsyn mätt i tidsintervall mellan inspektioner av tillverkare/importörer av kemiska produkter.

Tidsintervall mellan inspektioner	Kostnad i person-år	Kostnad i kronor ¹	Ökning i personår (jfrt med år 2000)	Ökning i kronor (jfrt med år 2000)
2 år	36	21 600 000	+ 32	+ 19 200 000
3 år	24	14 400 000	+ 20	+ 12 000 000
5 år	14	8 400 000	+ 10	+ 6 000 000
7 år	10,3	6 180 000	+ 6,3	+ 3 780 000

Inspektionsinsatserna från Kemikalieinspektionens sida uppgår i dag till omkring 100–150 inspektioner per år. Det finns i dag totalt omkring 3500 tillsynsobjekt. Det innebär att det går många år mellan inspektionerna – i genomsnitt över 25 år mellan inspektionerna av tillsynsobjekten (tillverkare eller importör). Mätt i antal tillsynsobjekt innebär det att inte ens 5 procent av företagen nås varje år. Detta innebär – och är ett särskilt problem – att det finns företag (gissningsvis mindre företag) som aldrig har fått ett inspektionsbesök under de femton år som Kemikalieinspektionen har funnits.

¹ Kostnaden per personår är beräknad till 600 000 kronor inkl lönekostnadspåslag

Om man jämför med exempelvis Livsmedelsverket framgår av rapporten "Effektivare livsmedelstillsyn" (Livsmedelsverkets rapport nr 9, 2000) att nästan 90% av objekten får ett tillsynsbesök per år.

Vi vill också peka på att man i andra sammanhang när det gäller miljöbalkens tillsyn brukar anse att en återkommande tillsyn bör innebära en tillsyn över ett företag vart tredje år. När det gäller Läkemedelsverkets pågående arbete med tillsynsutredning enligt miljöbalkens 14 kapitel, har vi erfarit att ambitionen framöver kommer att vara ett besök vart femte år hos tillverkare och importörer av kosmetiska och hygieniska produkter.

Vi vill dock betona att tillsynen på kemikalieområdet givetvis inte enbart kan mätas genom antal tillsynsbesök per objekt och år. Mättet ger enbart en uppfattning om kvantiteten av tillsynsarbetet. Ett annat mått på kvantiteten i tillsynsarbetet är exempelvis att titta på antalet kemiska produkter eller övrigt riskbegränsande arbete som Kemikalieinspektionen arbetar med. Inom kemikaliekontrollen står dessutom ett förhållandevis litet antal företag för en majoritet av antalet kemiska produkter som släpps ut på marknaden. Bland dessa företag är tillsynsbesöken betydligt tätare. Vi har tagit hänsyn till detta i våra slutsatser om behovet av förstärkningar på tillsynsområdet. Även om vi ser på antalet produkter som blir föremål för tillsyn måste alltså ambitionsnivån höjas väsentligt. Bakom vår bedömning står värderingen att tillsyn är ett viktigt medel i arbetet mot att uppnå miljöbalkens intentioner och i arbetet mot Giftfri miljöålet.

Ytterligare ett skäl för en förstärkning av tillsynen ger EG-kommissionens nyligen utförda granskning av tillsynen när det gäller reglerna om bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen är ansvarig för tillsynen när det gäller reglerna för att släppa ut bekämpningsmedel på marknaden (the placing on the market and uses of plant protection products). I september år 2000 företog generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (DG SANCO) en studie av de svenska kontrollsystemen för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel (inom ramen för Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991). Studien ingick som en del i ett uppdrag att undersöka medlemsstaternas kontrollsystem för bekämpningsmedelsrester i och på produkter av vegetabiliskt ursprung. Resultaten publicerades i Europeiska

kommissionens utkast till rapport med referensnummer DG(SANCO)/1189/2000-MR (draft) ².

Kommissionen fann vissa brister i det svenska kontrollsystemet. Bristerna bestod bl.a. i att det inte finns någon central organisering eller planering av kommunernas tillsynsaktiviteter. Den kommunala tillsynen kan variera i hög grad och kommunerna har ingen laglig skyldighet att rapportera påträffade överträdelser till KemI. De tre senaste åren har Kemikalieinspektionen inte lämnat den årliga rapport till kommissionen som krävs enligt artikel 17 direktiv 91/414/EEG. Skälet är bl.a. att det på central nivå inte har funnits sådan data tillgänglig som belyser kommunernas tillsynsaktiviteter på området. Kommissionen ansåg vidare att tillsynssystemet har visat begränsad effektivitet då tillsynsmetoder och tillvägagångssätt är oklart definierade, inspektörerna använder sig inte alltid av "checklistor". Dessutom görs provtagningar sällan. Kommissionen påpekade också att det inte krävs särskild utbildning eller övning för de personer som saluför växtskyddsmedel samt att Sverige inte har utfört någon analys av innehållet i produkterna sedan 1991.

Med hänsyn till de redovisade omständigheter och till arten av den verksamhet som skall inspekteras anser vi det viktigt med ett inspektionsbesök vart femte år från Kemikalieinspektionens sida.

Vi har också i kapitel 6 bedömt att Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning, dvs. stöd, uppföljning och utvärdering av kommunernas, länsstyrelsernas och övriga centrala myndigheters operativa tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken, också behöver vissa förstärkningar. I dag (år 2000) avsätter Kemikalieinspektionen omkring 2 personår för vägledningsarbetet. Vi bedömer att en viss förstärkning behövs även här, särskilt inledningsvis under ett par år. Vi bedömer att omkring 3 personår för tillsynsvägledning skulle vara en rimlig nivå. Detta innebär en förstärkning med 1 personår för vägledningsarbetet.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att Kemikalieinspektionens operativa tillsyn och tillsynsvägledning sammanlagt bör förstärkas med 11 årsarbetskrafter så att det år 2003 finns totalt 16 års-

² Draft report of a mission carried out in Sweden from 18 september to 22 september 2000 in the field of control systems for the placing on the market and uses of plant protection products and for residues in foddstuffs of plant origin.

arbetskrafter för Kemikalieinspektionens tillsyn och tillsynsvägledning enligt 14 kap. miljöbalken.

7.2.7 Forskning och miljöövervakning

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionen bör ges möjlighet att påverka inriktningen på den statligt finansierade forskningen samt miljöövervakningen som är av betydelse för att uppnå Giftfri miljömålet.

Utifrån sitt expertkunnande och sitt kommande huvudansvar för Giftfri miljömålet bör Kemikalieinspektionen ha stor kännedom om brister och problem som kräver forskningsinsatser för att åtgärdas. Syftet är att identifiera forskningsinsatser som krävs för att uppnå etappmålen inom ramen för Giftfri miljömålet.

Vi föreslår en förstärkning med 1 årsarbetskraft för att möjliggöra för Kemikalieinspektionen att i högre utsträckning än i dag fullgöra uppgiften att följa och påverka forskning och miljöövervakning.

Vi konstaterade i betänkandet Varor utan faror (SOU 2000:53) att arbetet mot en Giftfri miljö kräver en utvidgning av miljöforskningen. Vi presenterade också en rad förslag om forskning, miljöövervakning och uppföljning av betydelse för att genomföra de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken och uppnå miljökvalitetsmålet, bl.a. konstaterade vi att en kraftfull nationell satsning på grundläggande miljökemisk, ekotoxikologisk och toxikologisk forskning liksom vidareutveckling av testmetoder m.m. är viktigt för att Sverige skall kunna driva kemikaliefrågorna i internationella fora på ett välgrundat sätt. Även miljöövervakningen framhålls som ett viktigt uppföljningsinstrument och en källa till information som kan utgöra underlag för beslut om kompletterande åtgärder för att nå Giftfri miljömålet.

Naturvårdsverket ansvarar för miljöövervakningen i Sverige. Kemikalieinspektionens roll bör enligt vår uppfattning vara att identifiera behovet av och föreslå miljöövervakningsinsatser av särskild betydelse för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Det bör exempelvis handla om behovet att följa flera av de utfasningsämnen som inte i dag är föremål för miljöövervakning samt att fokusera på över-

vakning närmare källan (se vidare i betänkandet Varor utan faror, SOU 2000:53, kapitel 9).

När det gäller forskning har inte Kemikalieinspektionen några egna forskningsmedel för att prioritera forskning av särskild betydelse för kemikaliekontrollen. Vi ser inga skäl i nuläget att ändra detta utan vi anser att Kemikalieinspektionen i stället övergripande skall identifiera och bedöma de forskningsbehov som krävs för att uppnå miljökvalitetsmålet. Därvid bör myndigheten exempelvis samverka med de statliga forskningsfinansiärerna.

Vi föreslår att Kemikalieinspektionen ges möjligheter att i högre grad påverka inriktningen på den statligt finansierade forskningen. Vi föreslår att myndigheten ges medel motsvarande ytterligare 1 årsarbetskraft för detta arbete.

7.2.8 Ny instruktion för Kemikalieinspektionen

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionens instruktion bör ändras. Ett författningsförslag med ändringar i förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen lämnas.

Förslagen till ändringar i Kemikalieinspektionens instruktion innebär att Kemikalieinspektionens övergripande mål och föreslagna nya verksamhetsinriktning framgår av instruktionen samt att inspektionens uppgifter tydligare framgår av instruktionen.

Vi anser att det övergripande syftet och målet med Kemikalieinspektionen bör framgå av förordningen (1988:525) med instruktion för Kemikalieinspektionen. Verksamhetens mål föreslås vara att arbeta för att förebygga skador på människor och miljö från kemiska produkter och biotekniska organismer.

Vi anser också att det i instruktionen för myndigheten bör framgå vilken inriktning verksamheten bör ha. Den nya rollen och de förändringar som skett i omvärlden de senaste åren innebär att vi ser ett behov av att förändra och förnya instruktionen. Vi föreslår därför att det framgår av instruktionen att Kemikalieinspektionens

bör vara huvudansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och att myndigheten därvid särskilt skall:

vara pådrivande i frågor om kemikaliekontroll nationellt och företräda Sverige i EU-samarbetet och i övrigt internationellt samarbete i dessa frågor,
verka för att reglerna i 14 kap. miljöbalken (1998:808) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter, efterlevs och därvid utöva operativ tillsyn och tillsynsvägledning i enlighet med vad som framgår av balken och dess förordningar, samverka med myndigheter, kommuner och företag inom näringslivet i syfte att uppnå miljö kvalitetsmålet,
vid behov föreslå nya styrmedel eller andra kompletterande insatser för att miljö kvalitetsmålet skall nås,
följa upp, utvärdera och redovisa hur genomförandet av miljö kvalitetsmålet sker,
utarbета föreskrifter och allmänna råd om kemiska produkter och biotekniska organismer i enlighet med vad som framgår av miljöbalken (1998:808) och dess förordningar,
pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter och biotekniska organismer,
föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer,
utreda, sammanställa och dokumentera hälso- och miljörisker hos särskilt prioriterade kemiska produkter och biotekniska organismer,
ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken,
verka för att forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse för att kunna uppnå miljö kvalitetsmålet genomförs.

De ovanstående uppgifterna bör framgå av Kemikalieinspektionens instruktion. Vi lämnar ett författningsförslag.

8 Kemikalieinspektionens budget och finansiering

8.1 Vårt uppdrag

I direktiven anges särskilt att vi skall utvärdera verksamhetens nuvarande finansiering och bedöma de långsiktiga budgeteffekter som föreslagna förändringar och prioriteringar kan ge för inspektionens verksamhet. Utifrån slutsatserna av vår översyn skall förslag lämnas om hur Kemikalieinspektionens verksamhet skall finansieras. Dessutom anges att vi skall analysera vilka konsekvenser förslaget om finansiering kan få för olika sektorer i deras användning av kemiska produkter. Möjliga omprioriteringar inom miljöpolitikens område bör också belysas.

8.2 Kemikalieinspektionens förslag i UFP

I regleringsbrevet för år 1999 gav regeringen Kemikalieinspektionen i uppdrag att senast den 15 januari år 2000 redovisa ett underlag för fördjupad prövning av myndighetens verksamhet. Underlaget skulle avse hela verksamheten och belysa de förändringar i inspektionens verksamhet som följer av EU-medlemskapet, miljöbalken, miljö kvalitetsmålen samt de ytterligare riktlinjer för miljöarbetet som framgår av miljöpropositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145). I uppdraget ingick också att redovisa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar samt eventuella behov av förstärkningar av myndighetens verksamhet. Kemikalieinspektionen skulle också bedöma de långsiktiga budgeteffekterna av dessa förändringar och prioriteringar för inspektionens verksamhet. Även förslag till hur finansieringen av verksamheten borde utformas för att bättre tillgodose kraven på flexibilitet när det gäller tillgången på och användningen av resurser som förändringarna kan leda till, skulle lämnas.

Kemikalieinspektionen redovisade uppdraget till regeringen den 10 januari 2000 i form av ett underlag för en fördjupad prövning av verksamheten (UFP). Kemikalieinspektionens UFP återfinns i sin helhet som Bilaga 2 till detta betänkande.

UFP innehåller bl.a. förslag om att verksamheten bör vidgas och omfatta nya arbetsuppgifter. Enligt Kemikalieinspektionen bör ambitionsnivån höjas kraftigt i arbetet på såväl EU-nivå som på den internationella och nationella arenan. Kemikalieinspektionen har föreslagit en förändring i avgiftssystemet som innebär att en större del av verksamheten finansieras över statsbudgeten.

Kemikalieinspektionens sammanfattande bedömning i UFP var att det för perioden 2001–2003 krävs resurstillskott dels med 33 miljoner kronor för 55 nya årsarbetskrafter, dels med 12,6 miljoner kronor för ytterligare kostnader. Det innebär totalt drygt 45 miljoner kronor i resursförstärkning.

Reservationer och särskilt yttrande till UFP

Beslut om UFP fattades av Kemikalieinspektionens styrelse. Två ledamöter reserverade sig mot beslutet och en ledamot lämnade ett särskilt yttrande.

Sammanfattning av reservationen

De två ledamöterna som reserverade sig framförde invändningar dels mot omfattningen av de föreslagna resurstillskotten, dels mot förslaget till finansiering av verksamheten. I reservationen framhålls bl.a. att man inte motsätter sig ambitionen att inspektionens resurser avsätts på föreslagna sätt för insatser i EU och internationellt arbete, men att en sådan verksamhet inte skall finansieras via avgifter, eftersom det då inte finns något samband mellan avgift och motprestation för den delen av verksamheten.

Enligt reservationen är en rimlig utgångspunkt i fråga om avgiftsfinansieringen att hälften avgiftsfinansieras och hälften skattefinansieras. I reservationen framförs också att verksamheten måste delas upp på undergrupper för att få en mera preciserad bedömning av vad som å ena sidan innebär att fullgöra politiska ambitioner i

det internationella arbetet och å andra sidan att fullgöra de inspektioner, tillståndsprövningar m.m. som är en följd av svensk lagstiftning”.

Sammanfattning av det särskilda yttrandet

Enligt det särskilda yttrandet kommer en mycket stor del av Kemikalieinspektionens arbetsuppgifter att präglas av miljömålet Giftfri miljö utan att några ekonomiska konsekvensanalyser gjorts av regeringen eller att resurser har avsatts för detta åtagande. Detta arbete bör finansieras via statsbudgeten. En framtida fördelning av Kemikalieinspektionens intäkter bör enligt yttrandet snarare ligga runt 50 procent från avgifter och 50 procent från statsbudgeten.

8.3 Sammanfattning av våra förslag till resurser för åren 2001–2003

I detta avsnitt presenterar vi vårt sammanfattande förslag till budget för Kemikalieinspektionen år 2001–2003. Våra förslag och överväganden kring enskilda verksamheter har vi redovisat i kapitel 7. Förslag till finansiering av verksamheten lämnas i avsnitt 8.4.

Sammanfattning av våra förslag:

År 2001 föreslås en total budget på 97,9 miljoner kronor.
År 2002 föreslås en total budget på 111,7 miljoner kronor.
År 2003 föreslås en total budget på 116,7 miljoner kronor.

Budgetförslagen ovan innebär:

förstärkningar	motsvarande	totalt	följande	antal
årsarbetskrafter per år:				

- År 2001: Ytterligare 21 årsarbetskrafter
- År 2002: Ytterligare 18 årsarbetskrafter
- År 2003: Ytterligare 6 årsarbetskrafter

totalt 8 miljoner kronor ytterligare under treårsperioden 2001–2003 för framför allt konsultkostnader, resekostnader samt informationsändamål.

Resurserna avser förstärkningar av följande verksamheter:

EU-inriktat riskbedömnings- samt riskbegränsningsarbete,

Arbetet som huvudansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (arbete med strategi, etappmål och handlingsplan samt övrigt pådrivande, samordnande, uppföljande och utvärderande arbete),

EU-inriktat arbete med bekämpningsmedel.

Operativ tillsyn enligt miljöbalkens 14 kapitel,

I dag arbetar cirka 140 personer vid Kemikalieinspektionen. Det motsvarar sammanlagt cirka 125 årsarbetskrafter. När Kemikalieinspektionen var nybildad år 1986 fanns 65 tjänster. Myndigheten har alltså fördubblats sedan de bildades för femton år sedan. Den totala budgeten omfattar i dag (år 2000) cirka 89 miljoner kronor.

En ny fördjupad prövning behövs i mitten av decenniet

Vi har konstaterat att det i dagläget finns flera osäkra faktorer som spelar in i bedömningen av den framtida verksamheten på kemikaliekontrollens område. Inte minst EU:s framtida utveckling på kemikalieområdet med en ny kemikaliestrategi, en eventuell kemikaliemyndighet samt arbetet med en miljöorienterad produktspolitik kan få konsekvenser för vilken väg det nationella arbetet bör gå och vilka resurser det kommer att kräva. Även uppläggningsen av det faktiska arbetet mot miljö kvalitetsmålen kommer att få konsekvenser för Kemikalieinspektionens omfattning och inriktning. Vi har därför i denna utredning haft ett tidsperspektiv på verksamhetens inriktning, omfattning, budget och finansiering som omfattar omkring tre år, dvs. åren 2001–2003. Kemikalieinspektionen, eller en särskild utredning, bör ges i uppdrag i mitten av decenniet att göra en ny fördjupad prövning av kemikaliekontrollen och Kemikalieinspektionen. En sådan prövning bör ske mot bakgrund av, dels de ovan nämnda osäkerhetsfaktorerna inom EU, dels de närmaste årens utveckling i förhållande till de etappmål som sätts till Giftfri miljömålet.

Kemikalieinspektionen behöver förstärkas

Vi har frågat oss om det går att omdisponera medel inom Kemikalieinspektionen. Enligt vår bedömning innebär den kraftiga ambitionshöjning av kemikaliekontrollen i och med Giftfri miljömålet och de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen samt det resurskrävande EU-arbetet, att de flesta verksamheter behöver förstärkningar. Vi har inte funnit någon verksamhet som kan skäras ned för att på så vis frigöra de resurser som skulle behövas för att täcka de förhållandevis stora behov som pekats ut i kapitel 7. Dessutom handlar det enligt vår bedömning om behov av att snabbt förstärka Kemikalieinspektionen på strategiskt viktiga områden, inte minst med anledning av den påbörjade reformering av EU:s kemikaliearbete. Dessutom bedömer vi att viss kompetens i dag saknas eller behöver byggas ut genom nyanställningar, t.ex. nationalekonomer, jurister, andra samhällsvetare samt personer med erfarenhet från näringslivets miljöarbete, men också erfarna riskhanterare. Mot denna bakgrund återstår i huvudsak tillskott av resurser som möjliggör nyanställningar av personer med lämplig kompetens.

Kan EU:s pågående förändringar inom kemikaliekontrollen innebära resursbesparingar?

Vi har konstaterat att utvecklingen inom EU på kemikaliesäkerhetsområdet innebär en osäkerhet. Vi vet ännu inte hur den kommande nya kemikaliestrategin kommer att ha för inriktning eller hur den så småningom kommer att genomföras. Inte heller vet vi om det kommer att bli någon gemensam kemikaliemyndighet i EU.

Den allmänt ökande omfattningen av miljöarbete inom EU:s medlemsstater och särskilt det arbete som pågår med att utveckla en ny kemikaliestrategi inom EU, ger anledning att förvänta sig att också andra medlemsstaters resursinsatser för att förbättra kemikaliearbetet kommer att öka. Även näringslivets ökande medvetenhet om vikten av god kemikaliekontroll och deras insatser på området bidrar till möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet. Vi föreslog dessutom i Varor utan faror (SOU 2000:53) att tillverkarna och importörerna själva måste ges ansvar för dataframtagning och preliminära riskbedömningar.

Det är dock viktigt att betona att ambitionsnivån som anges i det svenska miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är betydligt högre än den som finns i andra länders kemikaliestrategier. De förslag som vi lämnar om företagens utökade ansvar är alltså en förutsättning, men långtifrån tillräckligt för att kunna uppnå Giftfri miljömålet.

Våra förslag till resursförstärkningar för perioden 2001–2003 handlar om att Kemikalieinspektionen skall verka för att EU:s kemikaliekontrollarbete och övrigt internationellt kemikaliearbete får en inriktning som gör att målet Giftfri miljö och dess etappmål kan nås.

Om beslut fattas om att inrätta en gemensam kemikaliemyndighet inom EU (se avsnitt 5.5) bör det på sikt kunna innebära att medlemsländernas arbete med bl.a. riskbedömningar kan effektiviseras. På kortare sikt, dvs. under den period vi har att bedöma, kan vi dock inte se att ett sådant beslut får någon inverkan på Kemikalieinspektionens arbete och resursbehov.

Det tar tid att inrätta en myndighet. Sannolikt kommer den nya kemikaliestrategin att innebära en förhöjd ambitionsnivå på kemikaliekontrollen inom EU. Detta kommer sannolikt att innebära ökade resursbehov hos medlemsländerna under ett antal år då den nya kemikaliestrategin skall utformas och genomföras. Några resursbesparingar för den nationella kemikaliekontrollen kan vi därför inte se den närmaste femårsperioden. Däremot bedömer vi att en offensiv EU-gemensam kemikaliepolitik, som också inkluderar en arbetsfördelning mellan medlemsländerna och en eventuell gemensam myndighet, är en förutsättning för att vi överhuvudtaget skall kunna uppnå miljömålet Giftfri miljö till år 2020.

Vilka verksamheter föreslås förstärkas?

Vi har i kapitel 7 beskrivit de olika verksamheterna samt lämnat våra överväganden och förslag till vilken ambitionsnivå som behövs under perioden 2001–2003 för respektive verksamhet. Sammanfattningsvis föreslås förstärkningar av följande områden:

- Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (etappmål, handlingsplan, pådrivande, samordning, uppföljning, utvärdering, varor)
- Tillsyn enligt miljöbalkens 14 kap.
- Riskbedömning
- Riskbegränsning
- Bekämpningsmedel

I nedanstående tabell redovisas de förstärkningar (i antal årsarbetskrafter) som vi föreslår bör ske under perioden 2001–2003.

Förslag till verksamheter som bör förstärkas	Befintliga resurser år 2001	Förslag till förstärkn år 2001	Förslag till förstärkn år 2002	Förslag till förstärkn år 2003
Riskbedömning EU och internationellt riskbedömningsprogr. kemikaliepolicyn, nya ämnen m.m.	Ca 28 för hela riskbedömningsområdet	+ 5	+ 5	+ 2
Risikbegränsning EU och internationellt, riskhantering i riskbedömningsprogr. begränsningsdirektivet och andra direktiv samt internationella konventioner	Ca 27 för hela riskbegränsningsområdet	+ 5	+ 5	+ 2
Bekämpningsmedel EU och övrigt internationellt (riskbedömning och riskhantering för växtskyddsmedel och biocider)	Ca 24 för hela bekämpningsmedelsomr.	+ 2	+ 2	+ 1
Övrigt arbete p.g.a. huvudansvaret för Giftfri miljömålet, strategiarbete, pådrivande, uppföljande och samordnande arb. samt forskningssamverkan	2	+ 2	+ 1	0
Varuinriktat arbete nationella projekt om kem.prod. och andra varor, branschdialoger, handlingsplan/strategi	3	+ 2	0	0
Operativ tillsyn och tillsynsvägledning enl. miljöbalken 14 kap.	5	+ 5	+ 5	+ 1
SUMMA		+ 21	+ 18	+ 6

Tabell 8.1 Vårt förslag till resursförstärkningar (i årsarbetskrafter) för olika verksamheter.

Till de ovanstående förslagen till förstärkningar i årsarbetskrafter tillkommer vårt förslag på 8 miljoner kronor totalt under perioden 2001–2003 för övriga kostnader. Dessa övriga kostnader inkluderar kostnader för resor, informationsinsatser och konsulter (se kapitel 7).

Sammanfattningsvis föreslås en total budget på 97,9 miljoner kronor för år 2001. År 2002 föreslås en total budget på 111,7 miljoner kronor och år 2003 föreslås en total budget på 116,7 miljoner kronor.

8.4 Förslag till finansiering av Kemikalieinspektionen

Våra bedömningar och förslag:

Kemikalieinspektionen bör finansieras med skattemedel och med avgifter från företagen. Kemikalieinspektionens alla verksamheter kan inte finansieras med avgifter eftersom sambandet mellan vissa verksamheter och de företag som betalar avgifterna är för svagt.

Det är svårt att fastställa en exakt och tydlig gräns för hur mycket av Kemikalieinspektionens verksamhet som kan och bör finansieras med avgifter respektive skatter. Vi ser sammanfattningsvis svårigheter i att, i någon större utsträckning, utöka avgiftsuttaget för nuvarande betalare. De resursförstärkningar som vi föreslår bör därför huvudsakligen ske med skattemedel.

Förslag till principer för hur mycket av de olika verksamheterna som kan och bör avgiftsfinansieras lämnas.

Från och med budgetåret 1997 finansieras Kemikalieinspektionens verksamhet huvudsakligen via ett ramanslag. Det innebär att medel anvisas över statsbudgeten. Kemikalieinspektionen skall dock ta in avgifter som motsvarar större delen av ramanslaget. Dessa avgiftsintäkter redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Kemikalieinspektionens ramanslag motsvaras i dag till cirka 90 procent av avgifter och till cirka 10 procent av budgetmedel.

De avgifter som i dag tas ut för att finansiera Kemikalieinspektionen gäller för prövning och tillsyn. Avgifterna anges i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förordningen (1999:942) om kemikalieavgifter m.m. samt Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer (KIFS 1998:8). Intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten redovisas till inkomsttitel. Vissa inkomster från prövningsverksamhet enligt EG-direktiv eller uppdrag inom EU får disponeras av myndigheten. I dessa ingår inkomster för sådana prövningsavgifter m.m. som fördelas mellan EU:s medlemsländer.

Kemikalieinspektionen har i UFP föreslagit att en större andel än i dag av verksamheten finansieras med skattemedel. Skälet för detta är enligt Kemikalieinspektionen att en betydande del av den volymökning som föreslås innebär arbete med kemikalier i andra varor än kemiska produkter. Kemikalieinspektionen ifrågasätter därför om det nuvarande avgiftskollektivet – dvs. främst tillverkare och importörer av kemiska produkter – då är rätt avgiftskollektiv. Kemikalieinspektionen framför att sambandet mellan förorenanssvaret och avgiftsskyldigheten är i väsentlig utsträckning så uttunnat eller obefintligt att annan finansiering bör väljas för sådan verksamhet. Särskilt markant blir detta när det gäller kemikalier i importerade varor. Kemikalieinspektionen anför också skäl att för sådant arbete som följer av att Sverige skall ha en tätposition i EU-arbetet och i annat internationellt arbete, bör finansiering ske med skattemedel. Kemikalieinspektionen anser vidare att avgiftsfinansiering av andra verksamheter också kan diskuteras, exempelvis arbetet med miljömålsuppdraget och vissa regeringsuppdrag.

Kemikalieinspektionen förslag till finansiering framgår av Bilaga 2. Sammanfattningsvis föreslås att 35 procent av de totala kostnaderna för verksamheten år 2003 finansieras med skattemedel och 65 procent med olika typer av avgiftsmedel. Av de totalt föreslagna tillskotten finansieras cirka 60 procent med skattemedel och 40 procent med avgifter. För år 2001 föreslår Kemikalieinspektionen att drygt 25 procent finansieras med budgetmedel och knappt 75 procent med avgifter.

För att få ytterligare underlag inför våra ställningstaganden om finansieringen av Kemikalieinspektionen har vi givit Ekonomistyrningsverket (ESV) ett uppdrag. ESV har redovisat uppdraget i

form av en underlagsrapport som behandlar regler och riktlinjer för avgiftsbelagd verksamhet, gränsdragningen mellan skatt och avgift, avgiftskonstruktioner, tillsynsverksamheters avgiftskonstruktion samt analys av finansieringen av Kemikalieinspektionens verksamhet. ESV:s underlagsrapport till utredningen återfinns i sin helhet som Bilaga 3 i detta betänkande.

Som ytterligare ett underlag för våra ställningstaganden har vi haft diskussioner om finansieringen med framför allt den kemiska industrins branschorganisationer, dvs. företrädare för de företag som betalar avgifterna. Vid diskussionerna har företrädare från Kemi-kontoret, Plast- och Kemibranscherna, Kemisk-tekniska leverantörsförbundet samt Sveriges Industriförbund deltagit.

8.4.1 Principer för fördelning mellan skattefinansierad verksamhet och avgiftsfinansierad verksamhet

Offentliga inkomster består huvudsakligen av skatter och avgifter. Skillnaden mellan skatter och avgifter är enligt regeringsformen samt förarbetena, att skatt är tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift däremot motsvaras av en direkt motprestation från statens sida. Det är riksdagen som fattar beslut om skatter. Riksdagen kan inte delegera beslut om skatter. Beslut om offentligt rättsliga avgifter kan däremot delegeras till regeringen eller en myndighet.

Vid tillsynsverksamhet finns enligt ESV inte alltid ett direkt samband mellan avgiften och den prestation som staten svarar för. I dessa fall finns däremot ett samband mellan den statliga verksamheten och den grupp företag som genom avgifter finansierar verksamheten. Kollektivet svarar för sambandet, inte de enskilda företagen. När verksamheten riktar sig till ett litet antal lätt identifierbara tillsynsobjekt finns ett klart samband mellan avgift och prestation. Vid stigande antal tillsynsobjekt blir sambandet svagare för att i vissa fall upplösas.

Tillsynsavgifter betraktas enligt ESV vanligen som avgifter och har ofta karaktären av "kollektiva avgifter", men steget till punktskatt är inte långt. För att avgöra vad som kan anses vara skatt eller avgift måste en bedömning göras i varje enskilt fall. Vägledning finns i förarbetena till regeringsformen och i praxis.

Gränsdragningen har ofta aktualiserats vid tillfällen då myndigheter ska finansiera tillsynsverksamhet med avgifter. I ESV:s underlagsrapport finns redovisat ett antal fall som varit föremål för prövning (se Bilaga 3). I ett fall, år 1991, har Regeringsrätten vid lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen bedömt frågan om en kemikalieavgift för finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet var att anse som en skatt eller en avgift. Regeringsrätten betraktade sammanfattningsvis kemikalieavgiften som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon motprestation från Kemikalieinspektionens sida. Kemikalieavgiften uppfyllde således inte avgiftskriteriet om motprestation. Regeringsrätten hänvisade dock till att gränsen mellan skatt och avgift är flytande och att ett visst utrymme för en vidare bestämning av det statsrättsliga avgiftsbegreppet inte kunde uteslutas. Regeringsrätten kom därför fram till att författningsregleringen inte var uppenbart felaktig.

För att vara säker på att avgiften verkligen är en avgift måste, enligt ESV:s bedömning, motprestationen riktas direkt mot den betalande genom t.ex. prövning, faktisk tillsyn eller dylikt.

ESV framhåller att avgiftskriteriet sannolikt också uppfylls om avgiftskollektivet kan definieras väl och att rimligt samband föreligger mellan den prestation som myndigheten utför och summan av de avgifter som avgiftskollektivet erlägger.

ESV konstaterar att lagreglerade avgiftsuttag teoretiskt kan vara konstruerade på många olika sätt utan att avgiftsuttaget strider mot lag eller grundlag. Däremot kan avgiftsuttaget vara mindre lämpligt även om det till nöds uppfyller de formella kraven. Erfarenhetsmässigt bör därför avgiftssystemet konstrueras så att tydligt samband erhålls mellan avgift och motprestation. I annat fall ökar enligt ESV risken för att avgiftssystemet ifrågasätts från såväl avgiftskollektivet som rättsvärdande instanser.

I ESV:s underlagsrapport (Bilaga 3) redovisas också frågor om själva avgiftskonstruktionen, t.ex. fast avgift, rörlig avgift, och omsättningsavgift m.m. I ESV:s underlagsrapport redovisas också exempel på hur olika statliga tillsynsverksamheter finansieras med avgifter. Slutsatsen är att avgiftskonstruktionerna varierar mycket. Den praxis som gäller, i form av befintliga avgiftskonstruktioner, kan alltså ge utrymme för många olika konstruktioner.

I ESV:s underlagsrapport redovisas vilka kostnader som normalt bör täckas i den avgiftsbelagda verksamheten. Att kostnader som är direkt förenade med den avgiftsbelagda verksamheten skall tas med i kostnadsunderlaget för att beräkna avgiftsnivån betraktas som givet. Vilka indirekta kostnader som ska avgiftsfinansieras är däremot inte alltid självklart. Exempel på gemensamma kostnader som i regel skall belasta både den anslagsfinansierade och den avgiftsfinansierade verksamhet är: ledning, administrativt stöd, bibliotek, lokaler, IT-tjänster, avskrivningar, räntor samt personalvård. Avgifter inom ett specifikt avgiftsområde ska beräknas så att de täcker en rättvisande andel av dessa kostnader.

När det gäller kostnader som i vissa fall bör täckas av den avgiftsbelagda verksamheten anger ESV sådana kostnader som kan utgöra en andel av myndighetens kostnader för allmän metodutveckling, forskning, historiskt utvecklingsarbete, EU-arbete, arbete med föreskrifter och allmänna råd.

Vägledning för om kostnaderna skall ingå är hur stark kopplingen är till den motprestation som erhålls. Av betydelse är även bemyndigandet som ger myndigheten rätt att ta ut avgifter. Formuleringen att myndigheten skall finansiera prövning och tillsyn med avgifter är exempelvis en snävare avgränsning av kostnadsmassan än om myndigheten ska finansiera verksamheten med avgifter.

När det gäller sådana kostnader som sällan skall tas med vid beräkning av avgifterna anger ESV kostnader för överklaganden, remisser samt rådgivning och information som följer av den avgiftsfria serviceskyldighet som gäller enligt förvaltningslagen (1986:223).

8.4.2 Hur mycket kan och bör avgiftsfinansieras av Kemikalieinspektionens verksamhet?

Vi kan konstatera att för år 2000 finansieras inspektionen med olika avgifter respektive skatt enligt följande prognos som upprättats till underlaget för fördjupad prövning. Med avgifter avses här samtliga avgiftsintäkter oavsett hur de redovisas. Avgiftsintäkterna redovisas här inklusive övriga inkomster men exklusive vissa avgiftsintäkter enligt EU-direktiv.

	Avgifter	Skatt	Totalt
Allmänkemikalier	56,7		
Bekämpningsmedel	18,2	3,0	
Andra avgiftsin- komster	2,0		
Övriga inkomster	2,0		
Vissa myndighets- uppgifter	-	5,6	
Summa	79	8,6	88

Tabell 8.2 Kemikalieinspektionens intäkter år 2000 (miljoner kronor).

För år 2000 beräknas verksamheten således finansieras till omkring 90 procent genom avgifter.

Enligt den planering som genomfördes av Kemikalieinspektionen vid tidpunkten för upprättandet av UFP beräknades skattefinansieringen uppgå till drygt en fjärdedel av verksamheten år 2001. Den skattefinansierade andelen och den totala resursåtgången beräknas öka till år 2003.

Nedanstående resursuppgifter inkluderar såväl befintliga som tillkommande resurser för åren 2001–2003 enligt UFP.

Verksamhet	År 2001		År 2002		År 2003	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Skattefinansierad	26	27%	33	30%	40	33%
Avgiftsfinansierad	71	73%	76	70%	82	67%
Totalt	96	100%	109	100%	122	100%

Tabell 8.3 Resurser för perioden 2001–2003 enligt Kemikalieinspektionens UFP

Det ovan angivna beloppet för inspektionens totala verksamhet, 96 miljoner kronor år 2001, inkluderar följande sju verksamhetsgrenars personella kostnader på 79 miljoner kronor. Dessa

omfattar lönekostnader inklusive myndighetsgemensamma resurser. Övriga kostnader på 17 miljoner kronor, som avser t.ex. kostnader för vissa informationsinsatser, konsulter och resor, beaktas inte i nedanstående sammanställning.

Verksamhetsgrenar	Kostnader		Varav skattefinansierat	
	Mkr	Antal tjänster	Mkr	%
Strategier, uppföljning och utvärdering	12,8	15,6	4,3	34%
Kemiska ämnens egenskaper	6,1	7,7	0,6	10%
Forskningsstyrning	1,5	2,0	1,5	100%
Operativ tillsyn	6,7	8,7	1,2	18%
Hälsa- och miljöinformation	8,2	10,2	1,2	15%
Systematisk riskminskningsarbete	24,9	31,2	8,6	35%
Särskilt farliga egenskaper	18,3	22,3	3,2	17%
SUMMA	78,5	97,8	20,6	26%

Tabell 8.4 Kemikalieinspektionens kostnader och finansiering av olika verksamhetsgrenar. Baserat på Kemikalieinspektionens förslag i UFP för år 2001.

Som framgår av sammanställningen beräknas andelen som skattefinansieras variera mellan 10 och 100 procent för de olika verksamhetsgrenarna enligt underlaget för fördjupad prövning.

Av beskrivningen av Kemikalieinspektionens förslag framgår att verksamhetens omfattning ökar och att huvuddelen av ökningen avses finansieras med skattemedel. Vi kan med stöd av ESV:s underlagsrapport dra slutsatsen att alla verksamheter inte är möjliga - eller i vart fall inte lämpliga - att finansiera med avgifter. De verksamheter som ESV betraktar som tveksamma att finansiera med avgifter som tas ut av tillverkare och importörer av kemiska produkter redovisas i följande punkter.

Verksamhet där avgifter inte kan tas ut med stöd av bemyndigandet i miljöbalken. Bemyndigandet ger stöd för att ta ut

avgifter för myndigheters kostnader för prövning eller tillsyn enligt balken eller dess föreskrifter samt med stöd av EG:s förordningar inom balkens tillämpningsområde (27 kap. 1 §).

Varuinriktade åtgärder där avgiftskollektivet inte kan definieras tillräckligt väl.

Internationellt arbete som har svagt samband med prövning och tillsyn i det företagskollektiv som ska finansiera verksamheten.

Vissa uppdrag från regeringen samt uppdrag från offentliga utredningar och andra.

Definitionen av prövning och tillsyn enligt miljöbalkens bemyndigande har även implikationer på andra myndigheters verksamhet enligt miljöbalken. Kemikalieinspektionens bedömning av vad som ryms inom bemyndigandet framgår i Bilaga 3. Enligt ESV är det sannolikt att definitionen skiljer sig mellan olika myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet inom miljöbalkens område.

När det gäller den fördelning av finansieringen på avgifter respektive skatter som Kemikalieinspektionen gjort i underlaget för fördjupad prövning förefaller den enligt ESV att vara rimlig mot bakgrund av att gränsen mellan skatt och avgift är ganska flytande. ESV poängterar dock att det är mycket svårt att fastställa en tydlig gräns för hur mycket som ska finansieras med avgift eller med skatt för den aktuella verksamheten. ESV pekar på att de svårigheter som är förbundna med att utöka avgiftsuttaget för nuvarande betalare, eller att finna nya betalare, huvudsakligen kan härledas till att sambandet mellan verksamheten och enskilda företag är svagt.

Detta innebär att även annan fördelning än den inspektionen föreslagit, avseende finansieringens fördelning på avgifter och skatter, kan vara rimlig enligt ESV. Ur ett statsrättsligt perspektiv kan verksamheten helt finansieras med skatt genom att verksamhet flyttas från avgifts- till skattefinansierad verksamhet. Enligt ESV kan det motsatta, att flytta verksamhet från den skattefinansierade till den avgiftsfinansierade delen, endast ske i mindre omfattning.

Branschorganisationerna

I finansieringsfrågan har Kemikontoret Plast- och kemibranscherna och Kemiska – Tekniska Leverantörförbundet låtit jur.dr. Börje Leidhammar utarbeta en PM 2000-09-25 om gränsdragningen mellan skatt och avgift inom Kemikalieinspektionens verksamhetsområde. I denna PM görs en utförlig redovisning av rättsläget i den aktuella frågan. Därvid görs en särskild granskning av Kemikalieinspektionens underlag för fördjupad prövning (UFP). Leidhammars slutsats är att en avgiftsfinansiering av de i UFP:en begärda resurstillskotten till arbete med internationella frågor inte är konstitutionellt tillåten.

Våra bedömningar och förslag

ESV har analyserat UFP utifrån den nya indelning som Kemikalieinspektionen föreslår av verksamheten. För att kunna se vilka konkreta verksamheter som innefattas i Kemikalieinspektionens olika verksamhetsområden har vi gått igenom verksamheten indelad efter nuvarande verksamhetsgrenar. Den indelningen använder vi fortsättningsvis när det gäller våra bedömningar och förslag om finansieringen. I bilaga 5 har vi tagit fram tabeller där såväl nuvarande verksamhetsindelning som UFP:ens indelning framgår.

Vi har, som tidigare nämnts, tillsammans med ESV, Kemikalieinspektionen och representanter från de berörda branschorganisationerna gjort en genomgång av Kemikalieinspektionens olika verksamheter i ljuset av de principer och resonemang som redovisats ovan i detta avsnitt. Resultatet av denna genomgång sammanfattas i tabellen nedan. Enligt Kemikalieutredningens uppfattning var de deltagande parterna i allt väsentligt överens om hur stor andel av olika verksamheter som bör avgiftsfinansieras.

Verksamhetsgrenar	Vårt förslag till andel av verksamheten som bör avgiftsfinansieras
Riskbedömning	
Existerande ämnen	60%
Klassificeringsarbete EU	60%
Klassificeringsarbete nationellt	100%
Förhandsanmälan av nya ämnen	60%
Testmetoder och kriterier	0%
Riskbegränsning	
Tillsyn, tillsynsvägledning	100%
Prioriterade ämnen, riskbegränsning av särskilt farliga ämnen nationellt, EU och internationellt	25%
Renare produkter (kemiska produkter + varor, dialog+ info näringslivet)	0%
Produktregistret	100%
Statistik och flöden	100%
Bekämpningsmedel	
Kansliet	100%
GMO	100%
Riskbedömning	75%
Förprovning och riskminskning	75%
Information	
Jourer	50%
Övrig verksamhet	
Toxikologiska rådet	0%
Miljömålsarbete	0%
Forskningsamverkan	0%
Överklaganden	0%
Internationella bidrag	0%
Stöd till andra länder	0%

Tabell 8.5 Vårt förslag till andel av olika verksamhetsgrenar som bör avgiftsfinansieras

Den fördelning mellan skatter och avgifter som framgår av tabellen har utredningen tillämpat i fråga om de förslag till Kemikaliein-

spektionens resurser och finansiering för budgetåren 2001–2003 som utredningen har föreslagit.

Vi anser att frågor om fördelningen mellan skatter och avgifter enligt miljöbalken samt andra frågor kring avgifterna på kemikalieområdet bör ses över med sikte på tiden efter år 2003.

Vi har erfarit att Miljöbalkskommittén (M 1999:03) avser att göra en översyn av bl.a. miljöbalkens regler om avgifter. Vi välkomnar denna översyn. Vi förutsätter att våra överväganden och det underlag vi har tagit fram i dessa frågor kan vara av värde för Miljöbalkskommitténs arbete.

8.4.2.1 Sammanfattning av vårt förslag till Kemikalieinspektionens budget och finansiering perioden 2001–2003

Utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård), anslag A6 Kemikalieinspektionen (ramanslag).

1000-tals kronor

Finansiering	År 2000	År 2001	År 2002	År 2003
Kemikalieavgifter	56 800	39 886	46 286	48 561
Bekämpningsmedelsavgifter	18 200	19 931	21 446	22 581
Skattemedel	8 600	38 104	42 721	45 579
SUMMA	83 600	97 921	111 721	116 721

Tabell 8.6 Vårt förslag till resurser och finansiering av Kemikalieinspektionen år 2001–2003 (utförliga tabeller se bilaga 5)

8.4.3 Kemikalieavgifterna – avgiftskonstruktionen

När det gäller kemikalieavgifterna och själva avgiftskonstruktionen tas kemikalieavgifter ut som årsavgift och produktavgift. Årsavgiften tas ut för den sammanlagda mängden anmälningspliktiga kemiska produkter. Produktavgiften skall fastställas till ett genomsnittsvärde som beror på antalet anmälningspliktiga produkter. Avgifterna skall betalas årligen av den som tillverkar eller im-

porterar sammanlagt minst ett ton av sådana kemiska produkter som enligt förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer skall vara anmälda till produktregistret.

Dessa omsättningsavgifter baseras primärt på företagets storlek, mätt som hanterad mängd och antal registrerade kemiska produkter, dvs. inte myndighetens kostnader för arbetsinsatser gentemot det enskilda företaget. Det innebär enligt ESV att viss grund finns för att ifrågasätta avgifterna. Om det finns särskilda skäl, får inspektionen i det enskilda fallet besluta att avgift skall sättas ned.

Ett skäl för att tillämpa omsättningsavgifter är att avgifterna i annat fall skulle ge oacceptabla styreffekter som t.ex. att avgifterna blir oproportionerligt stora i förhållande till företagets storlek. Omsättningsavgifter innebär, till skillnad mot genomsnittlig fast avgift eller t.ex. tidtaxa för de enskilda insatserna, att mindre och medelstora företag i princip betalar i proportion till sin storlek. De minsta företagen behöver överhuvudtaget inte betala kemikalieavgifter. En kemikalieavgift som framstår som hög i förhållande till kostnaden för tillverkning eller import för ett enskilt företag kan också utgöra en grund för att avgiften kan sättas ned.

Om man tittar på statistik avseende antalet ansökningar om nedsättning av avgift och antalet överklaganden som företag riktat mot kemikalieavgifterna finner man att antalet ansökningar om nedsättning av kemikalieavgifterna har minskat de senaste åren. I ESV:s underlagsrapport (Bilaga 3) framgår bl.a. att beträffande den preliminära avgiften 1997 ansökte 50–60 företag om nedsättning. Beträffande den slutliga avgiften för 1997 och den preliminära avgiften för 1998 ansökte 12 företag om nedsättning. Slutligen vad avser den slutliga avgiften för 1998 och den preliminära avgiften för 1999 ansökte nio företag om nedsättning. Vid vart och ett av dessa tillfällen beviljades ett företag nedsättning av avgiftens storlek. I vissa fall överklagades inspektionens beslut att inte sätta ned avgiften.

Med anledning av att några specifika frågor har väckt inom utredningen avseende mer avgiftstekniska frågor föreslår vi att Kemikalieinspektionen gör en översyn av de olika avgiftssystemen, framför allt från tekniska utgångspunkter. För kemikalieavgifterna gäller det att över tiden säkerställa balans mellan budgeterat och reellt avgiftsuttag. På bekämpningsmedelssidan måste beaktas

effekterna bl.a. för de nuvarande årsavgifterna av avgiftsbeläggningen i EU-systemet av såväl prövning av nya aktiva substanser som av omprövning av existerande.

I detta sammanhang bör även avgifter för utvärdering av verk samma ämnen i växtskyddsmedel och i biocider ses över.

Vi har dessutom fått en skrivelse från Kemikontoret¹ om principer för nedsättning av kemikalieavgifterna. Vi anser att även denna fråga bör ingå i Kemikalieinspektionens översyn av avgiftssystemet.

8.4.4 Finns risk för dubbla avgifter?

I miljöbalken (27 Kap. 1 §) har även kommunerna fått möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn som täcker deras kostnader enligt den kommunala självkostnadsprincipen. Om gränsdragningen mellan Kemikalieinspektionens och kommunernas tillsynsområde inte är klargjord, riskerar ett tillsynsobjekt i form av en tillverkare/importör med dagens lagstiftning att bli föremål för tillsyn från såväl kommunen som inspektionen. Därmed kan föreligga en risk att avgift för tillsyn måste betalas till både kommunen och staten.

Med vårt förslag i kapitel 6 till ändring av ansvarsfördelningen mellan Kemikalieinspektionen och kommunerna undviker vi sådana risker för dubbla avgifter.

8.4.5 Tjänsteexport

Genom export av vårt kunnande kan vi bidra till att utveckla kemikaliekontrollen i andra länder och samtidigt bygga upp värdefulla kontakter mellan svenska myndigheter och deras motsvarigheter utomlands. För Kemikalieinspektionen kan tjänsteexport även ge personalen möjlighet att utveckla sin kompetens i olika avseenden. Det är dock viktigt att tjänsteexportverksamheten bär sig ekonomiskt genom intäkter. Det bör vara en full kostnadstäckning som gäller för sådan verksamhet.

¹ Kemikalieutredningens (M1998:09) Dnr 2000:121.

9 Övriga konsekvenser av utredningens förslag

9.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten m.m.

I kommittéförordningen (1998:1474) föreskrivs vad samtliga kommittéer har att beakta vid en konsekvensanalys. Om kommitténs förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §).

Vi bedömer att våra förslag är av den arten att de inte medför inverkan på den kommunala självstyrelsen eller brottsligheten. Inte heller berörs sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller villkoren för små företag gör vi bedömningen att våra förslag inte får några negativa konsekvenser för de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, jämfört med i dag.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommittéförordningen skall kommittén beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag, i de fall förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner,

landsting, företag eller andra enskilda. Förslag som innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering (14 §).

Utredningens direktiv anger att utredningen skall redovisa möjliga effektivitets- och kvalitetsförbättringar samt kostnadsbesparingar utifrån förslagen om Kemikalieinspektionens inriktning, verksamhet och resursfördelning. Utredningen skall också analysera vilka konsekvenser förslaget om Kemikalieinspektionens finansiering kan få för olika sektorer i deras användning av kemiska produkter. Utredningen bör även belysa möjliga omprioriteringar inom miljöpolitikens område.

Kemikalieinspektionen

År 2000 har Kemikalieinspektionen en budget på total 89 miljoner kronor. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen förstärks och lämnar förslag till följande budget för åren 2001–2003.

År 2001 föreslås en total budget på 97,9 miljoner kronor.

År 2002 föreslås en total budget på 111,7 miljoner kronor.

År 2003 föreslås en total budget på 16,7 miljoner kronor.

Vi föreslår (se avsnitt 8.4) att förstärkningarna av myndigheten huvudsakligen finansieras med skattemedel. Förstärkningarna föreslås mot bakgrund av den betydande höjningen av ambitionsnivån för kemikaliekontrollen genom Giftfri miljömålet och de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen. Vi förespråkar därför åtgärder som krävs för att kunna finansiera miljömålsarbetet i sin helhet även bör finansiera Kemikalieinspektionens förstärkning.

Ett annat tänkbart alternativ är att en viss del av de medel som kommer att anslås de närmaste åren för att finansiera sanering och återställning av förorenade områden bör kunna användas för finansiering av Kemikalieinspektionens förstärkning. Om en del av dessa medel ges till Kemikalieinspektionen i stället räknar vi med att spridningen av ett stort antal skadliga ämnen kan minska på sikt och att vi får betydligt bättre förutsättningar att kunna uppnå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

I budgetpropositionen för år 2001 uttalar regeringen att efter tio års systematisk uppbyggnadsarbete, befinner sig efterbehandlingsverksamheten nu i ett expansivt skede. Föroreningar förekommer i mark, grundvatten, sediment, byggnader och anläggningar. Från bl.a. gruvavfall och en del deponier förekommer påtagliga läckage. Buffertmekanismer, fastläggning m.m. medför att läckaget från andra områden i dag ofta är begränsat. De återhållande krafterna kommer dock att försvagas med tiden och läckagen från de förorenade områdena beräknas därmed öka. Med anledning härav beräknade regeringen i 2000 års budgetproposition följande resurser för sanering och återställning av förorenade områden.

År 2001: 151 755 000 kronor,

År 2002: 312 283 000 kronor,

År 2003: 408 778 000 kronor.

Samhällsekonomisk bedömning

De samhällsekonomiska konsekvenserna av en bristfällig kemikaliekontroll är avsevärda.

Ett exempel är kostnaderna för sanering och återställning av förorenade områden, ett annat är kostnaderna för företagen för att sanera t ex PCB i fogmassor, ett tredje exempel är kostnaderna för staten och andra aktörer för att samla in kvicksilver.

Vår bedömning är att arbetet med sanering och återställning av förorenade områden är angeläget. En möjlighet kan dock vara att skjuta vissa av dessa åtgärder längre fram i tiden till förmån för ett systematiskt förebyggande riskminskningsarbete av Kemikalieinspektionen. Ett sådant förebyggande arbete är enligt vår uppfattning resurseffektivt och bör på sikt vara samhällsekonomiskt lönsamt. Att spåra, samla in och förstöra eller slutförvara farliga ämnen som hunnit få spridning i samhället är oftast mycket kostnadskrävande. PCB är ett exempel på ett skadligt ämne som har fått en vid spridning i olika produkter, bl.a. byggmaterial, och där saneringen är mycket kostsam. Byggsektorns kretsloppsråd har grovt uppskattat att det krävs 2000 årsarbeten för att sanera PCB i fogmassor. Därutöver tillkommer kostnader bl.a. för att förstöra det insamlade materialet. PCB finns också spritt i andra varor, som

t.ex. små kondensatorer till bl.a. lysrörsarmaturer och viss typ av plastgolv¹.

Ett annat exempel på höga kostnader för samhället när ett skadligt ämne har blivit spritt via många olika produkter, är kvicksilver. Naturvårdsverket bedömde år 1993 att cirka 100 ton kvicksilver fanns i omlopp i samhället. Ett särskilt åtgärdsprogram på 18 miljoner kronor har inneburit att 6–7 ton har samlats in.² Naturvårdsverket bedömer dessutom att kostnaderna för att slutförvara kvicksilver i ett djupt bergförvar totalt uppgår till storleksordningen 260+/- 80 miljoner kronor³.

Till dessa kostnader kommer dessutom kostnader för de skador som de farliga ämnena förorsakar hälsa och miljö, men som är mycket svåra att uppskatta i kronor och ören.

Finns möjligheter till omprioriteringar inom myndigheten?

Mot bakgrund av den kraftigt höjda ambitionsnivån inom kemikaliekontrollen (Giftfri miljömålet, de föreslagna etappmålen och de beslutade nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen) samt de ökade resurskrav som EU-medlemskapet innebär på kemikalieområdet kan vi inte se några möjligheter till neddragningar eller omprioriteringar inom myndigheten. Vi har utförligt behandlat och motiverat detta i kapitel 7 och 8.

Kostnader för övriga myndigheter

Vårt förslag att lyfta bort den nuvarande dubbleringen i det operativa tillsynsansvaret kan få betydelse för de statliga myndigheterna. För dessa har vi i nuläget inget underlag för hur mycket resurser som avsätts, bl.a. p.g.a. bristande tillsynsplaner för miljöbalkens tillsyn eller svårigheter att urskilja tillsynen över reglerna i miljöbalken kap. 14 från övrig tillsyn enligt miljöbalken. Vi föreslår också att arbetet generellt med tillsynsvägledning (stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna och uppföljning av den operativa tillsynen) bör stärkas hos de centrala myndigheterna.

¹ Kemikalieinspektionen, 1999, "Miljö kvalitetsmål 12, Giftfri miljö"

² Naturvårdsverket, Åtgärdsprogram för insamling av kvicksilver, rapport 5030

³ Naturvårdsverket, 1997, Slutförvar av kvicksilver, rapport 4752

Vår bedömning är dock att de justeringar och klargöranden vi föreslår i det operativa tillsynsansvaret endast får marginella konsekvenser eftersom myndigheterna redan har detta ansvar i dag. Skillnaden består i att de nu ensamma bär ett ansvar för vissa delar av den operativa tillsynen. Tillsammans med de förstärkningar av ansvaret för tillsynsvägledning kan det dock bli fråga om något ökade kostnader för de centrala myndigheterna. Denna ökning handlar enligt vår bedömning om mindre än en årsarbetskraft per myndighet och berör främst Läkemedelsverket (i viss mån även Livsmedelsverket och Sjöfartsverket). Detta bör i de flesta fall kunna genomföras genom omprioriteringar inom myndigheterna.

Kommunerna

Förslaget om ändrad ansvarsfördelning för endast den operativa tillsynen, får vissa konsekvenser för kommunerna. Kommunerna föreslås endast ha ansvaret för den operativa tillsynen när ansvaret inte ligger på en statlig myndighet. Eftersom underlag i dag saknas om hur mycket tillsyn kommunerna idag bedriver över 14 kap. miljöbalken är det svårt att bedöma de exakta konsekvenserna. Å ena sidan tas vissa tillsynsområden bort från kommunernas operativa ansvar, vilket bör innebära mindre kostnader för kommunernas del. Å andra sidan föreslår vi en ambitionshöjning beträffande de tillsynsområden som ligger kvar på kommunal nivå (tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare), vilket bör innebära att vissa kommuner t.ex. de som har många kemikalieanvändande industrier/branscher/företag, kan behöva lägga ned något mer resurser.

Näringslivet

Vi föreslår inga förändrade krav på företagens kemikaliearbete i detta betänkande. I stället föreslås förändringar av tillsynsansvaret samt förstärkningar av tillsynen som innebär att Kemikalieinspektionen ensam ges ansvar för tillsynen över tillverkare och importörer av kemiska produkter. Förstärkningen av tillsynen samt förändringen av ansvarsfördelningen bör vara till fördel för företagen. Det ökar troligen konkurrensneutraliteten om tillsynen är central och därmed lika över hela landet. Dessutom får företagen som

betalar tillsynsavgifterna (kemikalieavgifterna) en tydligare "motprestation" från statens sida.

Utöver dessa förändringar berör vårt förslag om Kemikalieinspektionens finansiering tillverkare och importörer av kemiska produkter m.m. Vi föreslår att en ökad del av Kemikalieinspektionens verksamhet i framtiden finansieras via skatter. Vi redogör utförligt för våra överväganden och förslag om finansieringen i avsnitt 8.4.

Litteraturförteckning

Regeringens propositioner och skrivelser

Regeringens proposition 1984/85:118. *Kemikaliekontroll.*

Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk.*

Regeringens proposition 1997/98:145. *Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Regeringens proposition 2000/01:1. *Budgetpropositionen för 2001.*

Regeringens skrivelse 1999/2000:114. *En miljöorienterad produktspolitik.*

Statens offentliga utredningar (SOU) och Departementsserien (Ds)

SOU 1984:77. *Kemikaliekontroll.* Betänkande av Kemikommisjonen.

SOU 1988:44. *Kontroll av kemiska produkter och varor.* Betänkande av utredningen om de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen.

SOU 1996:103. *Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.* Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 1997:84. *En hållbar kemikaliepolitik.* Betänkande av Kemikommittén.

SOU 2000:52. *Framtidens miljö – allas vårt ansvar!* Betänkande från Miljömålskommittén.

SOU 2000:53. *Varor utan faror – Genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken.* Betänkande av Kemikalieutredningen.

SOU 2000:103. *Att spränga gränser. Bioteknikens möjligheter och risker.* Betänkande från Bioteknikkommittén.

Ds 1998:22. *Tillsyn enligt miljöbalken.* Rapport från Arbetsgruppen om miljöbalkens tillsyn och tillämpning.

Ds 2000:1. *Kommittéhandboken.* Statsrådsberedningen.

Ds 2000:27. *Vad kostar det att regera? – En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden.*

Ds 2000:67. *Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

Övriga källor

Allanou, R., Hansen, B.G. & van der Bilt, Y. (1999) *Public availability of data on EU high production volume chemicals.* European Commission Joint Research centre, Institute for Health and Consumer Protection, Chemical Bureau, I-21020 Ispra (VA), Italy, EUR 18996 EN.

EPA (1998) *Chemical hazard data availability study. What do we really know about the safety of high production volume chemicals?* Prepared by EPA's Office of Pollution Prevention and Toxics. April 1998.

European Commission DG(SANCO) (2000) *Draft report of a mission carried out in Sweden from 18 september to 22 september 2000 in the field of control systems for the placing on the market and uses of plant protection products and for residues in foodstuffs of plant origin.* Ref. nr. DG (SANCO)/1189/2000 – MR Draft.

Hillborg I., *Från Collegium Medicorum till Socialstyrelsen*, artikel i Socialnyttets petitanummer år 1981.

Kemikalieinspektionen (1992) Gemensam strategi för kemikalieområdet, Arbetskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket.

Kemikalieinspektionen (1994) *Kemikalietillsyn i leverantörsledet*. Rapport 4/94.

Kemikalieinspektionen (1995) Gemensam strategi för det internationella kemikaliearbetet för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetskyddsstyrelsen.

Kemikalieinspektionen (1999) *Marknadsdrivet kemikaliearbete*. Rapport nr 3/99.

Kemikalieinspektionen (1999) *Miljö kvalitetsmål 12, Giftfri miljö*. Redovisning av ett regeringsuppdrag om miljömål, best. nr. 360 673.

Kemikalieinspektionen (1999) *Underlag till Omvärldsanalys 1999 för Kemikalieinspektionen*, av Bo Thunberg. PM nr 4/99.

Kemikalieinspektionen (2000) *Budskap och verksamhet*, januari 2000.

Kemikalieinspektionen (2000) Skrivelse till regeringen; *Underlag för fördjupad prövning* (UFP). KemI:s Dnr 220-23-00, den 10 januari 2000.

Kemikontoret (1999) *Kemikalieinspektionen är...* Rapport, 16 juni, 1999.

Kemikontoret (2000) Skrivelse till Kemikalieutredningen, Dnr 2000:121.

Livsmedelsverket (2000) *Effektivare livsmedelstillsyn – förslag till arbetsätt, organisation och finansiering*. Rapport nr 9, 2000.

Naturvårdsverket (1997) *Slutförvar av kvicksilver*. Rapport nr 4752.

Naturvårdsverket (1999) *Åtgärdsprogram för insamling av kvicksilver*. Rapport nr 5030.

Naturvårdsverket (2000) *Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet*. Rapport nr 5127, oktober 2000.

Svenska Kommunförbundet (2000) *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna en enkätundersökning 2000*.