

SOU

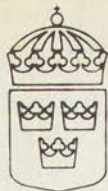
1984:24

EN BÄTTRE INFORMATION OM
**KEMISKA
PRODUKTER**



Delbetänkande av kemikommissionen

—



Statens offentliga utredningar

1984:24

Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiska produkter

Delbetänkande av kemikommisionen
Stockholm 1984

Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-08251-9
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 321752

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 10 februari 1983 bemyndigade regeringen chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla en kommission med högst 8 ledamöter med uppdrag att se över frågor om kontrollen över användningen av kemiska ämnen och produkter (kemikommisionen). Kommissionens sammansättning framgår av bilagda förteckning.

Kommissionen överlämnar härmed delbetänkandet En bättre information om kemiska produkter (SOU 1984:24).

Till delbetänkandet har fogats reservationer av Viola Claesson, Lars Ernestam, Britta Hammarbacken och Per-Richard Molén samt särskilda yttranden av Lars Ernestam, Britta Hammarbacken, Erik Brandt, Stieg Edlund och Harald Frostling.

Stockholm i februari 1984

Ulf Lönnqvist

Viola Claesson

Britta Hammarbacken

Kjell Nilsson

Bengt Silfverstrand

Lars Ernestam

Per-Richard Molén

Berit Oscarsson

/Sven Ove Hansson

Bengt Bucht

Gustaf Eriksson

The history of the city of Boston is a subject of great interest and importance. It is a city of many centuries, and its history is full of interesting events and incidents. The city was founded in 1630, and since that time it has grown and prospered. It has been the seat of many important events, and it has played a prominent part in the history of the United States. The city is a beautiful one, and it is well worth a visit. It is a city of many interesting sights and places, and it is a city that is full of life and activity. The history of the city is a subject that is well worth studying, and it is a subject that is full of interest and importance.

Förteckning över medverkande i kemikommisionen

Ordförande

Ulf Lönnqvist, statssekreterare

Förordnad fr. o. m.

1983-04-18

Övriga ledamöter

Viola Claesson, bibliotekarie (vpk)	1983-04-18
Lars Ernestam, riksdagsledamot (fp)	1983-04-10
Britta Hammarbacken, riksdagsledamot (c)	1983-05-30
Per-Richard Molén, riksdagsledamot (m)	1983-04-18
Kjell Nilsson, riksdagsledamot (s)	1983-04-18
Berit Oscarsson, riksdagsledamot (s)	1983-04-18
Bengt Silfverstrand, riksdagsledamot (s)	1983-04-18

Sakkunniga

Erik Brandt, direktör	1983-04-18
Fredrik Damgren, departementsråd	1983-04-18
Stieg Edlund, direktör	1983-04-18
Lars Ettarp, departementsråd	1983-04-18
Harald Frostling, fil. dr.	1983-04-18
Lennart Holm, överingenjör	1983-04-18
Allan Johansson, länsråd	1983-04-18
Arne Kardell, tf. statssekreterare	1983-04-18
Leif Kjellstrand, ombudsman	1983-04-18
Kerstin Lindahl-Kiessling, professor	1983-04-18
Bertil Lindström, ombudsman	1983-05-30
Rune Lönnngren, farm. dr.	1983-04-18
Egon Magnusson, ingenjör	1983-04-18

Experter

Ulf Ahlberg, laborator	1983-09-06
Peter Ander, jur. kand.	1983-05-30
Ulf Andersson, hovrättsassessor	1983-11-15
Bengt Erik Bengtsson, docent	1983-09-06
Fredrik Björkman, kanslichef	1983-09-06
Bengt Bucht, avdelningsdirektör	1983-04-16
Jörgen Bäckström, docent	1983-05-30

Lars Dahllöf, hovrättsfiskal	1983-05-30
Bo Dahlner, byrådirektör	1983-10-03
Eva Dietrichson, byrådirektör	1983-09-06
Ulf Edling, byrådirektör	1983-05-30
Ann Marie Fallenius, departementssekreterare	1983-09-06
Ove Fredholm, sprängämnesinspektör	1983-11-01
Göran Gustavsson, departementssekreterare	1983-05-30
Hans Hoppe, direktör	1983-05-30
Anders Jeppson, departementssekreterare	1983-11-15
Ingrid Kökeritz, byråchef	1983-05-30
Lars Landner, docent	1983-09-06
Erik Lindgren, organisationsdirektör	1983-05-30
Harald Linton, departementssekreterare	1983-05-30 — 1983-11-30
Claes Ljungdal, departementssekreterare	1983-05-30
Robert Nilsson, avdelningsdirektör	1983-05-30
Per Olding, hovrättsassessor	1983-05-30 — 1983-11-30
Nils Ringstedt, avdelningschef	1983-05-30
Anita Ringström, direktör	1983-05-30
Mats Segnestam, intendent	1983-05-30
Inger Svanström, departementssekreterare	1983-05-30
Staffan Westerlund, docent	1983-05-30
Bertil Öhlin, avdelningsdirektör	1983-11-01

*Sekretariat**Förordnad fr. o. m.*

Ingrid Bengtsson, assistent	
Bengt Bucht, expert	1983-04-16
Gustaf Eriksson, bitr. sekreterare	1983-03-01
Lars Gustafsson, bitr. sekreterare	1983-06-15
Jan Hammar, bitr. sekreterare	1983-07-01
Sven Ove Hansson, huvudsekreterare	1983-03-01
Evelyn Stenberg, assistent	

Innehållsförteckning

<i>Författningsförslag</i>	13	
1 Förslag till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor	13	
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen	16	
3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (18 §)	17	
4 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (21 a §, 50 §)	18	
5 Utkast ¹ till vissa bestämmelser i den förordning som är avsedd att ersätta kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor.	20	
 <i>Sammanfattning</i>	 23	
 <i>Summary</i>	 27	
 1 <i>Inledning</i>	 31	
1.1 Företags och myndigheters produktkontroll	31	
1.2 Informationsbehov för företagets produktkontroll	32	
1.2.1 Tillverkning och import	33	
1.2.2 Återförsäljning	34	
1.2.3 Yrkesmässig användning	34	
1.3 Konsumenternas informationsbehov	35	
1.4 Informationsbehov för myndigheternas produktkontroll	36	
1.5 Åtgärder för bättre information och överblick	37	
 2 <i>Utvidgad information om kemiska produkter</i>	 39	
2.1 Gällande bestämmelser om produktinformation	39	
2.2 En farosymbol för den fjärde kategorin hälsofarliga varor	41	
2.3 Produktinformation också för produkter som inte behöver varningsmärkas	43	
2.3.1 Namnuppgifter	44	
2.3.2 Uppgift om gjord bedömning	44	
— Yrkesmässig hantering	44	
— Konsumentledet	45	
2.3.3 Identifikationsnummer	45	

¹ Förslag kommer att redovisas i ett senare betänkande.

2.4	Valet av informationsbärare m. m.	46
2.5	Ekonomiska effekter	47
2.6	Effekter på utrikeshandeln	48
2.7	Lagtekniska frågor	49
2.8	Förslag	50
3	<i>Förhandsgranskning av kemiska ämnen</i>	51
3.1	Bakgrund	51
3.2	Utveckling inom det toxikologiska området av betydelse för förhandsgranskning	53
3.3	Förhandsgranskning i utlandet	54
3.3.1	Förhandsgranskning i EG	55
	— Förteckning över ämnen som är i bruk	55
	— Förhandsanmälan	56
	— Myndighetsgranskning	57
	— Sekretess	58
	— Hittillsvarande erfarenheter	58
3.3.2	Förhandsgranskning i USA	58
	— Förteckning över ämnen som är i bruk	59
	— Förhandsanmälan	59
	— Myndighetsgranskning	60
	— Sekretess	60
	— Hittillsvarande erfarenheter	61
3.4	Överväganden	61
3.4.1	Förhandsgranskning av produkter eller av ämnen	62
3.4.2	Vilka ämnen skall anses vara i bruk?	63
	— USA och EG	63
	— Sverige	64
3.4.3	När bör förhandsanmälan ske?	65
3.4.4	Dokumentationskrav för nya ämnen	65
	— Ämnen som är nya för både Sverige och EG	66
	— Ämnen som är nya för Sverige men inte för EG	66
3.4.5	Vissa andra frågeställningar	67
	— Undantagna ämnen	68
	— Volymgränser	68
	— Utökning av förteckningen över ämnen som är i bruk	68
	— Granskningsperiodens längd	69
	— Granskningens innebörd	69
3.4.6	Resurser och organisation för granskning av anmälningar	69
3.4.7	Finansiering	71
3.4.8	Tidsplan	71
3.4.9	Internationellt samarbete	71
3.5	Förslag	72
4	<i>Produktregistret</i>	73
4.1	Inledning	73

4.2	Behovet av ett produktregister	74
4.2.1	Tillsynsmyndigheternas informationsbehov	74
	— Ämnesvis tillsyn	75
	— Produktvis tillsyn	75
	— Tillsyn inriktad på verksamheter och produktgrupper	75
4.2.2	Nuvarande arbetssätt	76
	— Ämnesvis tillsyn	76
	— Produktvis tillsyn	77
	— Tillsyn inriktad på verksamheter och produktgrupper	78
	— Kommentarer	78
4.2.3	Informationsinhämtande via ett produktregister	79
	— Registret i nuvarande uppbyggnadsskede	80
	— Registret efter pågående utbyggnad	80
	— Efter ytterligare utbyggnad	81
4.2.4	Andra intressenters informationsbehov	82
4.3	Register i andra länder	83
4.3.1	Inledning	83
4.3.2	Produktregister	84
	— Schweiz	84
	— Finland	84
	— Danmark	85
	— Norge	86
4.3.3	Ämnesregister	86
	— EG	86
	— USA	87
4.4	Det svenska produktregistrets historia	87
4.4.1	Förberedelsearbetet	87
4.4.2	Anmälningsetappen (etapp 1)	89
4.4.3	Deklarationsetappen (etapp 2)	89
4.4.4	Utredning om fortsatt utbyggnad	90
4.4.5	Regeringsuppdraget 1983 (etapp 3)	92
4.4.6	Nuläge	93
4.4.7	Hittillsvarande användning	93
4.4.8	Hittillsvarande kostnader	93
	— Produktregistermyndigheten	93
	— Uppgiftslämnarna	94
4.5	Sekretess, datasäkerhet och uppgiftsinsamling — gällande rätt	94
4.5.1	Grundlagsskyddade fri- och rättigheter	94
4.5.2	Allmänna handlingars offentlighet	97
4.5.3	Sekretesslagen	98
4.5.4	Sekretessregler av särskilt intresse för produktkontrollen	102
4.5.5	Datasäkerheten	103
4.5.6	Uppgiftsinsamling	104
	— Uppgiftsinsamlingens lagliga grund	104
	— Vem skall lämna uppgifter?	105
	— Straffbestämmelser	107

4.6	Överväganden och förslag	109
4.6.1	Utgångspunkter	109
	— Alternativ 1. Fullständigt produktregister	110
	Sekretess och datasäkerhet	110
	Praktiska problem	111
	Slutsatser	112
	— Alternativ 2. Ingen utbyggnad efter etapp 3	113
	— Alternativ 3a. Uppbyggnad på lägre ambitionsnivå, produktvis deklaration	114
	— Alternativ 3b. Uppbyggnad på lägre ambitionsnivå, ämnesvis deklaration	116
	— Deklaration av miljöfarliga produkter	116
4.6.2	Ämnesdeklaration	117
	— Avgränsningen av vad som skall deklarerars	117
	— Uppgiftsskyldighetens omfattning	118
	Kemisk identifiering	118
	Föreningar	119
	Funktion, användning och mängder	119
	— Vem skall deklarerars?	120
	Deklaration från utlandet och från handelsagen- ter	121
	Kollektiv deklaration	122
	— Andra sätt att avgöra vilka ämnen som förekommer i Sverige	123
	— Tidpunkt för genomförande av ämnesdeklaratio- nen	123
	— Uppdatering av ämnesdeklarationen	124
	— Registrets användbarhet	124
	Användbarhet för tillsynen	124
	Användbarhet för förhandsgranskning	125
	Användbarhet för andra än tillsynsmyndigheter- na	126
4.6.3	Uppdatering av de tidigare registeretapperna	127
	Avgränsning av produktsortimentet i etapp 3	128
	Kosmetiska och hygieniska produkter	128
4.6.4	Förenklingar av registerarbetet	129
4.6.5	Sekretesslagstiftningen	130
4.6.6	Datasäkerhet och sekretesslagstiftningens tillämpning	132
	— Ett samrådsorgan	132
	— Registerenhetens ställning	133
	— Terminaler utanför registerenheten	134
	— Hantering av registeruppgifter	135
	Arbetsinstruktioner för tillämpningen av offent- lighetsprincipen	136
	Särskilt känsliga registeruppgifter	137
	Registeruppgifternas användning för andra ända- mål än produktkontroll	137
4.6.7	Resursåtgång	138
4.6.8	Reglering av registret i lag och förordning	138
4.6.9	Förslag	139

5	<i>Specialmotivering</i>	141
5.1	Lagen om hälso- och miljöfarliga varor	141
5.2	Sekretesslagen	143
5.3	Utkast till vissa bestämmelser i den förordning som är avsedd att ersätta kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor . . .	143
6	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	145
1	Reservation av Viola Claesson	145
2	Reservation av Lars Ernestam	150
3	Reservation av Britta Hammarbacken	153
4	Reservation av Per-Richard Molén	155
5	Särskilt yttrande av Lars Ernestam	158
6	Särskilt yttrande av Britta Hammarbacken	159
7	Särskilt yttrande av Erik Brandt	160
8	Särskilt yttrande av Stieg Edlund	167
9	Särskilt yttrande av Harald Frostling	174
	<i>Register</i>	177

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor

Lag

om ändring i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

dels att 8, 9 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om skyldighet för den som hanterar eller importerar ämne eller beredning som inte är att anse som hälso- och miljöfarlig vara enligt 1 § att genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

8 §

Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar ämne, beredning eller annan vara är skyldig att till myndighet som regeringen bestämmer och i den *ordning* sådan myndighet föreskriver lämna de uppgifter om varans sammansättning, egenskaper i övrigt och han-

Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar ämne, beredning eller annan vara är skyldig att till myndighet som regeringen bestämmer och i den *omfattning* sådan myndighet föreskriver lämna de uppgifter om varans sammansättning, *mängd*, egenskaper i öv-

Nuvarande lydelse

tering som är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet.

Föreslagen lydelse

rigt och hantering som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker. Skyldigheten att lämna uppgifter om en vara som levererats från utlandet åvilar även den som i Sverige för leverantören är sådan handelsagent som avses i 65 § lagen (1914:45) om kommission, handelsagentur och handelsresande.

I fråga om miljöfarligt avfall får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om anmälnings- och uppgiftsskyldighet.

9 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar hälso- och miljöfarlig vara skall göra anmälan om denna verksamhet samt årligen lämna uppgift om varans art, sammansättning, mängd och hantering.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att som villkor för tillverkning eller import av vissa ämnen i god tid göra anmälan och redovisa undersökningsresultat och andra uppgifter.

16 §¹

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § andra stycket eller 6—8 §. Till samma straff dömes den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § andra stycket, 5 a § eller 6—9 §. Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket.

Ansvar enligt första stycket inträder ej, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 12 § eller föreskrift som meddelats med stöd av

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 12 § eller i ansökan eller annan handling som avges en-

¹ Ändrad senast 1975:340.

Nuvarande lydelse

9 § eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen lämnar oriktig uppgift rörande förhållande av betydelse.

Föreslagen lydelse

ligt denna lag eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen lämnar oriktig uppgift rörande förhållande av betydelse.

Om ansvar för införsel av vara i strid mot föreskrift som meddelats med stöd av denna lag och försök därtill finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100);

utfärdad den

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

1. beslut enligt -----
2. 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, -----
3. denna lag enligt -----

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2,
6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket

8 kap. 3 §, 5 § första stycket 2
8 kap. 6 § första stycket 1 såvitt avser uppgift som hänför sig till det produktregister som förs med stöd av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

8 kap. 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket

8 kap. 8 § andra -----

¹ Omtryckt 1982:1106² Ändrad senast 1983:498.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (18 §)

Förordning om ändring i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

Härigenom föreskrivs att 18 § kungörelsen (1973:334)¹ om hälso- och miljöfarliga varor skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Förpackning till gift eller vådligt ämne som överlåtes skall vara tydligt och otvetydigt märkt på svenska språket med

1. varans namn *och uppgift om dess karaktär av gift eller vådligt ämne,* 1. varans namn,

2. varningstext med upplysning om de risker som är förbundna med varan samt de anvisningar i övrigt om lämplig hantering av varan som kan behövas till skydd mot skada,

3. uppgifter om vilket eller vilka ämnen som ger varan dess hälsofarliga egenskaper och de innehållsuppgifter eller mängduppgifter i övrigt som produktkontrollnämnden föreskriver,

4. tillverkarens eller beträffande i utlandet tillverkad vara importörens namn eller firma samt hemort.

Vid överlåtelse av gift skall förpackningen dessutom vara märkt med säljarens namn eller firma samt hemort.

Produktkontrollnämnden kan begränsa märkningsskyldigheten enligt första eller andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den

¹ Omtryckt 1979:348.

4 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (21 a §, 50 §)

Förordning om ändring i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor¹

dels att 50 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i kungörelsen skall införas en ny paragraf, 21 a §, samt närmast före 21 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Andra ämnen eller beredningar än
gifter och vådliga ämnen*

21 a §

Förpackningen till sådana ämnen eller beredningar som inte är gift eller vådligt ämne och som produktkontrollnämnden bestämmer skall vid överlåtelse vara märkt med

1. varans namn,

2. tillverkarens eller beträffande i utlandet tillverkad vara importörens namn eller firma samt hemort.

Sådana ämnen och beredningar skall vid överlåtelse för yrkesmässig användning dessutom åtföljas av ett besked om att de har bedömts från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Beskedet får lämnas på förpackningen genom uttrycket "Den vara har bedömts från hälso- och miljöskyddssynpunkt av" (följt av tillverkarens eller beträffande i utlandet tillverkad vara importörens namn eller firma samt hemort), eller

¹ Omtryckt 1979:348.

*Nuvarande lydelse**Föreslagna lydelse*

i en särskild handling för risk- och skyddsinformation.

Beskedet behöver inte lämnas vid överlåtelse av mindre mängder i förpackningar som är avsedda för konsumentbruk.

Vid överlåtelse av oförpackad vara skall den i första stycket 1 och 2 avsedda informationen lämnas på annat säkert sätt.

Produktkontrollnämnden får begränsa skyldigheterna enligt denna paragraf.

50 §

Produktkontrollnämnden meddelar ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått och undersöknings- eller märkningsskyldighet enligt 5 § första stycket (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

Produktkontrollnämnden meddelar ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått och undersöknings- eller märkningsskyldighet enligt 5 § första stycket *eller 5 a §* lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

Denna förordning träder i kraft den

5 Utkast¹ till vissa bestämmelser i den förordning som är avsedd att ersätta kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor

Begreppsbestämningar m. m.

00 §

Ämnen och beredningar som avses i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor kallas i denna förordning *kemiska produkter*.

Produktregistret, förhandsanmälan

01 §

Produktkontrollmyndigheten skall föra ett register med uppgifter om kemiska produkter som förekommer i Sverige. Uppgifterna skall ge naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen överblick över förekomsten och användningen av ämnen samt underlag för utredningar om hälso- och miljöfarlighet.

02 §

Produktkontrollmyndigheten skall för de ändamål och i den utsträckning som anges nedan på begäran lämna följande myndigheter uppgifter. Myndigheterna får därvid ha terminalåtkomst till registret.

<i>Myndighet</i>	<i>Uppgifter</i>	<i>Ändamål</i>
Naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen	Uppgifter om enskilda produkter, uppgift om i vilken bransch eller i vilket produktslag ett visst ämne förekommer samt uppgift om vilka ämnen som förekommer i en viss bransch eller i ett visst produktslag	Tillsyn

¹ Förslag kommer att redovisas i ett senare betänkande.

<i>Myndighet</i>	<i>Uppgifter</i>	<i>Ändamål</i>
Statens giftinformati- onscentral	Uppgifter om tillver- kare, importörer eller agenter för enskilda produkter. Uppgifter om innehållet i en- skilda produkter	Upplysning om be- handlingsåtgärder i akuta förgiftningssi- tuationer

03 §

Produktkontrollmyndigheten skall föra en särskild förteckning över ämnen som anses vara i bruk i Sverige. Den som avser att påbörja tillverkning eller import av ett ämne som inte är upptaget på förteckningen skall göra förhandsanmälan till produktkontrollmyndigheten. Skyldigheten föreligger även om ämnet ingår som beståndsdel i en produkt.

Förhandsanmälan behöver inte göras för

1. mellanprodukter i en kemisk process om de inte överläts,
2. polymerer som innehåller mindre än . . . procent ny monomer,
3. ämnen som tillverkas eller importeras i mindre mängder än . . . kg om året per tillverkare eller importör och som är avsedda uteslutande för laboratoriebruk.

04 §

En förhandsanmälan skall innehålla:

1. uppgifter om anmälares identitet,
2. uppgifter om ämnets handelsnamn, användning och mängder,
3. uppgifter om ämnets kemiska identitet och om analysmetoder,
4. uppgifter om metoder för att påvisa förekomsten och halten av ämnet,
5. redovisning av undersökningar om ämnets fysikalisk-kemiska egenskaper, toxicitet, ekotoxicitet och nedbrytning med uppgifter om tidpunkt för undersökningarna, om vem som har utfört dem och om vilka metoder som har använts,
6. uppgifter om klassificering, märkning, försiktighetsåtgärder, åtgärder vid olyckshändelse samt om destruktion.

Förhandsanmälan skall göras minst . . . dagar, innan tillverkning eller import får ske. Om anmälan är felaktig eller ofullständig, får verksamheten påbörjas tidigast . . . dagar efter det att en komplett anmälan har kommit in till myndigheten.

Produktkontrollmyndigheten får meddela föreskrifter om avsteg från eller för särskilda fall medge undantag från föreskrifterna i denna paragraf.

Bemyndiganden

00 §

Ytterligare föreskrifter enligt 8 och 9 §§ lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor meddelas av produktkontrollmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den _____, då kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor¹ upphör att gälla.

¹ Kungörelsen omtryckt
1979:348.

Sammanfattning

I detta delbetänkande redovisar kemikommisionen sina förslag om utvidgad produktinformation, om förhandsgranskning av nya kemiska ämnen och om produktregistret.

Utvidgad produktinformation

Nya regler för märkning av kemiska produkter börjar gälla under 1985. De innebär dels en modernisering av tidigare bestämmelser, dels en nära anpassning till EG:s märkningssystem. I de nya reglerna uppdelas hälsofarliga produkter i fyra huvudkategorier: livsfarliga varor, mycket farliga varor, farliga varor och övriga märkningspliktiga varor.

Kategorierna 1–3 har direkta motsvarigheter i EG-systemet. Kategori 4 saknar däremot en motsvarighet inom EG. Till denna kategori hör bl. a. vissa lösningsmedel och lösningsmedelshaltiga produkter.

I de äldre svenska märkningsbestämmelserna föreskrevs att märkningstexten skulle tryckas på gul botten mot svart ram. Syftet med den gula färgen var att få en kraftig varseblivningseffekt så att märkningen blev uppmärksam. Som ett led i anpassningen till EG:s system har regeln om gul botten och svart ram tagits bort i de nya bestämmelserna. För kategorierna 1–3 har det i stället föreskrivits vissa farosymboler, desamma som inom EG. Varseblivningseffekt fås genom att bakgrunden till symbolerna skall ha orange varselfärg. För kategori 4, som saknas i EG:s märkningssystem, har det däremot inte föreskrivits någon farosymbol i det nya märkningssystemet. Detta innebär försämrad varseblivningseffekt för ett betydande antal produkter. Kemikommisionen föreslår därför att märkningskungörelsen kompletteras med en symbol för den fjärde kategorin.

Hittills har det krävts att alla hälsofarliga varor skulle märkas med ordet "gift" eller "vådligt". När alla fyra kategorierna försetts med symbol behövs inte längre dessa ord som varningssymboler. Denna regel bör därför upphävas.

För att man vid behov skall kunna inhämta ytterligare information från den som ansvarar för produkten måste de produkter som skall varningsmärkas enligt nu gällande regler också vara försedda med uppgift om produktens namn samt om tillverkarens resp. importörens adress. Behov av att inhämta ytterligare information kan också uppstå i fråga om produkter som inte behöver varningsmärkas. Kommissionen

föreslår därför att uppgift om produktnamn och det svenska produktansvariga företagens namn och adress görs obligatorisk även för produkter som inte behöver förses med varningsmärkning.

I den yrkesmässiga hanteringen uppstår ofta osäkerhet om vad avsaknad av varningsmärkning beror på. Orsaken kan vara att varan är bedömd och befunnen ej märkningspliktig. Orsaken kan emellertid också vara att den produktansvarige försummat att märka varan. För att undanröja denna osäkerhet föreslår kommissionen att tillverkare och importörer skall vara skyldiga att vid överlåtelse lämna besked om att varan är bedömd från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta får göras genom märkning, på varuinformationsblankett eller på annat säkert sätt.

Förhandsgranskning av nya ämnen

I EG och USA finns regler om skyldighet att förhandsanmäla nya kemiska ämnen till myndigheterna. I EG skall en sådan anmälan åtföljas av en utförlig dokumentation om ämnets effekter på hälsa och miljö.

Kemikommissionen föreslår att ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs i Sverige. Tillverkare och importörer skall i förväg till ansvarig myndighet anmäla nya ämnen som de avser att föra ut i användning. Anmälan skall innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att bedöma ämnets egenskaper från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Produktkontrollmyndigheten bör ges i uppdrag att föra en förteckning över kemiska ämnen som är i bruk, så att det kan avgöras vilka ämnen som behöver förhandsanmälas.

För ämnen som är anmälningsskyldiga även i EG bör dokumentationskraven kunna anpassas till dem som gäller inom EG (fullständig anmälningsskyldighet). För övriga nya ämnen kan lägre dokumentationskrav accepteras (begränsad anmälningsskyldighet). Dessa senare krav kan innefatta skyldighet att redovisa klassificering och märkning enligt bestämmelser i lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor samt att redovisa den dokumentation om ett ämne som anmälnaren förfogar över och som utgjort grund för klassificeringen. Överläggningar bör omgående påbörjas med EG om lämpliga former för samarbete om förhandsgranskning av nya ämnen.

Utbyggnad av produktregistret

Arbetet med att bygga upp ett produktregister inleddes 1977 av produktkontrollbyrån vid naturvårdsverket. Registret är avsett att tjäna som hjälpmedel för myndigheternas tillsynsarbete i fråga om kemiska risker.

I en första etapp av registeruppbyggnaden registrerades handelsnamn på produkter samt ansvarig tillverkare eller importör. F. n. är ca 100 000 produkter registrerade på detta sätt. En andra etapp är genomförd och omfattar huvudsakligen produkter av typen råvaror, sammanlagt ca 13 000 produkter. För dessa produkter har uppgifter registrerats om kemisk sammansättning.

I februari 1983 gav regeringen produktkontrollnämnden i uppdrag att

genomföra en tredje etapp. För produkter av det slag som omfattades av den första etappen skall uppgifter begäras in om sådana innehållsämnen och föroreningar i hälsofarliga varor som bedöms ge dessa deras hälsofarliga egenskaper. Uppgiftslämnarna kan också frivilligt ange övriga innehållsämnen och föroreningar.

Kemikommisionen föreslår att den tredje etappen kompletteras genom att en deklARATIONSSKYLDIGHET införs för miljöfarliga produkter så snart kriterier för att bedöma miljöfarlighet föreligger. Kommissionen föreslår vidare en fjärde etapp i registeruppbyggnaden. Denna utformas som en ämnesdeklaration. Förslaget innebär att sådana ämnen skall deklarerats som inte deklarerats i den tredje etappen. *Kemisk identitet skall anges, men det behöver inte anges i vilka produkter de olika ämnena ingår.*

För att underlätta registeruppbyggnaden föreslås att uppgiftsskyldigheten till produktregistret, som hittills endast gällt tillverkare och importörer, också skall omfatta handelsagenter i Sverige för utländska leverantörer.

Av samma skäl bör det vid ämnesdeklaration ges möjlighet för annat svenskt eller utländskt företag att deklarerat för svenska importörers, handelsagenters eller tillverkares räkning. Vidare bör det vid ämnesdeklaration ges möjlighet till s. k. kollektiv deklARATION dvs. till en för flera uppgiftslämnare gemensam deklARATION. Detta förutsätter dock att den som deklarerar för annans räkning utan dröjsmål kan uppge dennes identitet.

För att stärka sekretesskyddet och öka uppgiftslämnarnas förtroende för registret föreslås att meddelarfriheten begränsas för sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till produktregistret. Kommissionen betonar nödvändigheten av en hög datasäkerhet. Denna måste utformas med beaktande av offentlighetsprincipens krav så att inte skyddsombud, fackliga organisationer och andra enskilda intressenter genom en felaktig tillämpning av sekretesslagen hindras från att ta del av allmänna handlingar. Även informationsbehovet för myndigheter måste beaktas. Arbetskyddsstyrelsen, naturvårdsverket och giftinformationscentralen bör ges möjlighet till terminaltillgång till lämpliga delar av registret.

Kommissionen föreslår att registerenheten ges ställning som särskild verksamhetsgren inom produktkontrollmyndigheten. Vid enheten bör ett samrådsorgan inrättas med representanter för berörda myndigheter, uppgiftslämnare, arbetsmarknadens parter och övriga intressenter.

Summary

In this partial report, the Commission for the Control of Chemical Products presents its proposals on increased product information, notification of new chemical substances, and the products register.

Increased product information

New regulations for labelling chemical products will come into force during 1985. This means an updating of previous regulations and close adaption to the EEC labelling system. In the new regulations, products hazardous to health are divided into four main categories: extremely dangerous products, very dangerous products, dangerous products, and other products for which labelling is obligatory.

Categories 1 to 3 have direct counterparts in the EEC system, while category 4 has none. This category includes certain solvents and products containing solvents.

The older Swedish labelling regulations prescribed that the wording on the label should be printed on a yellow background framed in black. The purpose of the yellow colour was to produce a sharp impact to attract attention. As a step in conforming to the EEC system, the requirement of the yellow background and black frame has been removed from the new regulations. For categories 1 to 3, certain danger symbols — the same as those used in the EEC — have been prescribed instead. Impact is attained by placing the symbols on an orange background. However, for category 4, which is lacking in the EEC labelling system, no danger symbol has been prescribed in the new labelling system. This results in impaired impact in the case of a substantial number of products. The Commission for the Control of Chemical Products proposes accordingly *that the labelling ordinance be supplemented with a symbol for the fourth category.*

Up to now, all products hazardous to health have been required to be labelled "gift" (poison) or "vådligt" (hazardous to health; the expression applies to hazardous substances and preparations other than poisons). When all four categories have been furnished with symbols, these words will no longer be required as warning symbols. This rule should accordingly be revoked.

To enable further information to be obtained, when necessary, from the company responsible for the product, the products requiring a war-

ning label according to currently applicable rules must also be provided with particulars about the name of the product and the name and address of the manufacturer or importer. The need for further information may also arise in the case of products not requiring a warning label. Accordingly, the Commission for the Control of Chemical Products proposes *that it should be made obligatory for products not requiring a warning label to be furnished with the product name and the name and address of the Swedish company responsible for the product.*

When people in the trade handle chemical products, they often feel uncertain about the reason for the lack of a warning label. It may be that the product has been assessed and found not to require obligatory labelling. However, it may also be that the company responsible for the product has neglected to label it. To rule out this uncertainty, the Commission proposes *that the manufacturer and importer shall be obliged, when consigning the product, to declare that it has been assessed from a health and environmental protection standpoint.* This may be done by labelling, by filling in a material safety data sheet, or in some other way.

Notification of new substances

Rules are in force in the EEC and U.S. on the obligation to make premarketing (premanufacture) notification of new chemical substances to the authorities. In the EEC, notification of this kind has to be accompanied by detailed documentation on the effects of the substance on health and the environment.

The Commission for the Control of Chemical Products proposes *that a system for notification of new chemical substances be introduced in Sweden.* Manufacturers and importers shall notify the responsible authority of new substances which they intend releasing for use. The notification shall contain particulars necessary for an assessment of the properties of the substance from a health and environmental protection standpoint.

The products control authority should be assigned the task of compiling a list of chemical substances in use so as to enable a decision to be made as to which substances need to be notified.

For substances requiring obligatory notification in the EEC as well, it should be possible to bring the documentation requirements in line with EEC practice (full notification). For other new substances, a lower level of documentation requirements may be accepted (partial notification). The latter requirements may include the obligation to report classification and present labelling in accordance with provisions in the legislation on products hazardous to health and the environment, and to present documentation about a substance which is at the disposal of the notifier and which forms the basis of the classification. Discussions should be started at once with the EEC on suitable forms of co-operation on notification of new substances.

Enlargement of the products register

The work of compiling a products register was started in 1977 by the Products Control Office at the National Environment Protection Board. The register is intended to serve as an aid to the supervisory work of authorities in relation to chemical hazards.

As a first stage in compiling the register, trade names of products and particulars about the manufacturer or importer responsible were recorded. At present, about 100 000 products are recorded in this way. A second stage has been implemented, covering a total of about 13 000 products, mostly of the type of raw materials. Particulars of chemical composition have been recorded in the case of these products.

In February 1983 the Government instructed the Products Control Board to implement a third step. For products of the type covered by the first stage, information shall be requested about such constituents and impurities in products hazardous to health as are judged to make these products hazardous to health. Declarants may also voluntarily state other constituents and impurities.

The Commission for the Control of Chemical Products proposes that the third stage be implemented *by introducing obligatory declaration of products hazardous to the environment as soon as criteria for assessing environmental hazards are available. The Commission further proposes a fourth stage — a substance declaration — in the compilation of the register. The proposal entails that those substances shall be declared which were not declared in the third stage. Chemical identity shall be stated, but no statement need be made as to which products contain the various substances.*

To facilitate compilation of the register, it is proposed that the obligation to supply information for the products register, which has hitherto applied only to manufacturers and importers, shall also cover commercial agents in Sweden for foreign suppliers.

For the same reason, opportunity should be given, in the case of substance declaration, to other Swedish or foreign companies to make a declaration on behalf of Swedish importers, commercial agents or manufacturers. Moreover, in the case of a substance declaration, opportunity should be provided for several declarants to make a joint declaration. This presupposes, however, that the organization making a declaration on behalf of someone else can, without delay, state the identity of the latter.

To reinforce the cover of confidentiality and increase the declarant's confidence in the register, it is proposed that freedom to disclose information be restricted in the case of confidential information originating from the products register. The Commission emphasizes the necessity for high data security. This must be designed to take into account the requirements of the principle of free access to public records, so that safety officers, trade unions and other private interested parties are not — as a result of misapplication of the Official Secrets Act — prevented from examining public documents. The need for information on the part of the authorities must also be taken into account. The National Board

of Occupational Safety and Health, The National Environment Protection Board and the Poison Information Centre should be allowed access, via terminals, to suitable parts of the register.

The Commission proposes that the register unit be accorded the status of a special branch of activity within the products control authority. A consultative body should be established at the unit with representatives of the authorities concerned, the declarants, parties in the labour market and other interested parties.

1 Inledning

De flesta kemiska ämnen har egenskaper som vid felaktig hantering kan medföra risker för människa eller miljö. För att skador skall kunna undvikas måste därför de som hanterar kemiska ämnen och produkter ha god information om deras egenskaper, om vilka risker som finns och om hur de kan undvikas. De måste ha tillräckliga kunskaper för att kunna undvika produkter som inte kan hanteras säkert och för att kunna åstadkomma en säker hantering av de produkter som används. Myndigheterna måste ha samma slags kunskaper. De måste dessutom ha god överblick över ämnens och produkters förekomst i samhället för att kunna fullgöra sina uppgifter.

I detta delbetänkande redovisar kemikommisionen sina förslag i tre frågor som alla gäller information om och överblicken över kemiska ämnen och produkter.

1.1 Företags och myndigheters produktkontroll

Produktkontroll används här som ett sammanfattande begrepp för de insatser som görs i samhället för att minska de risker med kemiska ämnen som orsakas av användningen av produkter i vilka ämnena ingår. Det förekommer även kemiska risker som inte, i vart fall inte direkt, kan härledas till enstaka produkter. Exempel på detta är risker orsakade av spridning (emission) av ämnen i arbetsmiljön och i den yttre miljön från kemiska processer. Ibland finns ett enkelt orsakssamband mellan viss produktanvändning och sådana emissioner, men ofta är orsaken till dessa av mer sammansatt teknisk natur. Åtgärder mot dessa risker kan därför knappast hänföras till den egentliga produktkontrollen.

Ofta används termen produktkontroll i en begränsad mening för att beteckna myndigheternas arbete för att begränsa de hälso- och miljörisker som användningen av kemiska produkter kan ge upphov till. Man förbiser emellertid då den mycket omfattande produktkontroll som sker i de olika hanteringsleden, import, tillverkning, transport, användning, destruktion osv. Denna kontroll i företagets regi är kvantitativt betydligt större än myndigheternas produktkontrollerande verksamhet.

Företagens produktkontroll utgår från gällande rätt och de skyldigheter som denna innebär i de olika hanteringsleden. Kontrollen utgör också ett naturligt led i åtskilliga tillverkares och importörers arbete på

att få fram konkurrenskraftiga produkter. Företag som kan visa att man på ett seriöst och kompetent sätt beaktar hälso- och miljöaspekter vid marknadsföringen av sina produkter bör få ett försteg gentemot mindre seriösa eller mindre kompetenta leverantörer. På motsvarande sätt ligger det i användande företags intresse att beakta miljöriskerna t. ex. vid val av produkter och vid hanteringen av dem.

Myndigheternas produktkontrollerande verksamhet måste i allt väsentligt vara en kontroll av att tillverkare, importörer, arbetsgivare m. fl. följer givna regler och att de även i övrigt lever upp till sitt lagstadgade ansvar. Myndigheterna skall vid behov utarbeta nya regler och sprida information bl. a. om bestämmelser, risker och skyddsåtgärder. En förutsättning för allt detta är att myndigheterna besitter god sakkunskap vad gäller kemiska risker samt att de har en god överblick över användningen av kemiska ämnen och produkter och följer utvecklingen av denna.

1.2 Informationsbehov för företagens produktkontroll

En given förutsättning för att den produktkontrollerande verksamheten inom myndigheter och företag skall fungera är att det finns tillgång till information dels om riskerna med kemiska produkter, dels om nödvändiga skydds- och hanteringsåtgärder. Av denna anledning finns det bl. a. i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) och i arbetsmiljölagen (1977:1160, AML) bestämmelser om vilka risker som skall beaktas samt om risk- och skyddsinformation.

De aktuella lagarna lägger ansvaret för bedömningen av farligheten och för risk- och skyddsinformationen i första hand på den som för ut kemiska ämnen och produkter i användning. Importörer eller tillverkare ligger först i hanteringskedjan då en produkt förs ut i samhället. De får därför ett särskilt ansvar i sammanhanget. I LHMV och AML finns särskilda regler riktade till tillverkare och importörer om t. ex. undersöknings- och informationsskyldighet.

Tillverkare och importörer skall noga bedöma sina produkter med ledning av undersökningsresultat eller på annat sätt inhämtad information. Utgående från denna bedömning skall sedan nödvändig produktinformation om risker, skyddsåtgärder m. m. utformas och spridas till dem som hanterar produkterna i fortsättningen (vid transport, användning, destruktion osv.).

Ett annat hanteringsled med ett betydande ansvar är användarledet. Miljöskyddslagen ger regler som syftar till att förhindra skador på miljön. Enligt arbetsmiljölagen ansvarar arbetsgivarna för att ordna produktanvändningen så att en tillfredsställande arbetsmiljö kan nås. Arbetsgivarna skall också se till att arbetstagarna får tillräcklig information om risker och om skyddsåtgärder.

Behovet av information om risker, skyddsåtgärder m.m. varierar beroende på vem som efterfrågar kunskaperna, t. ex. på vilket hanteringsled ett företag tillhör. Företagens storlek och omfattningen av hanteringen av kemiska produkter är också av betydelse.

Inom den närmaste tiden kommer flera nya tillämpningsföreskrifter inom produktkontrollområdet att träda i kraft. Produktkontrollnämnden har gett ut nya regler för klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga varor som skall träda i kraft 1985. Sprängämnesinspektionen har gett ut nya regler för märkning av brandfarliga och explosiva varor. Även dessa gäller vid överlåtelse.

Produktkontrollnämnden har nyligen beslutat att utfärda av arbetarskyddsstyrelsen utarbetade föreskrifter med regler om varuinformationsblad. Leverantörerna av hälsofarliga varor åläggs att ge utförlig skriftlig risk- och skyddsinformation till arbetsgivare som köper deras produkter. Representanter för tillverkare, importörer, arbetsgivare och arbetstagare har efter samråd med arbetarskyddsstyrelsen utformat en blankett som tillgodoser de nya kraven.

Arbetarskyddsstyrelsen har också utarbetat förslag till föreskrifter med regler för information om farliga ämnen. I föreskriftsförslaget ställs krav på arbetsgivarna att informera arbetstagarna om risker och skyddsåtgärder, att föra förteckningar över de farliga produkter man hanterar samt att märka produkter inom företaget.

Nedan beskrivs översiktligt den kemiska produktkontroll som sker i de viktigaste hanteringsleden dvs. vid tillverkning och import, återförsäljning och användning.

1.2.1 Tillverkning och import

De primärt produktansvariga, tillverkarna och importörerna, har som nämnts skyldighet att bedöma sina produkter från hälso- och miljösynpunkt. De skall vidarebefordra korrekt och tillräcklig information för varje enskild produkt. Sammantaget innebär detta att tillverkare och importörer måste bedriva en omfattande produktkontroll. De måste skaffa sig mycket god kännedom om produkternas egenskaper och sammansättning för att få tillräckligt bedömningsunderlag och för att utforma den information som skall åtfölja produkterna i form av märkning eller på annat sätt. Underlaget kan vara utvärderade uppgifter om kemiska ämnens egenskaper som hämtas från handböcker eller annan form av skriftlig dokumentation. Det kan emellertid också bli nödvändigt att låta undersöka en produkt, alternativt vissa ämnen i denna för att få ett tillräckligt bedömningsunderlag. Det är således mycket höga krav som ställs på tillverkare och importörer. Av olika skäl har dessa ofta hittills haft svårt att leva upp till kraven.

Tillverkare och importörer känner ofta inte till den faktiska hanteringen av deras produkter i detalj. De kan då inte beskriva exakt vilka risker som är aktuella och vilka specifika skyddsåtgärder som måste vidtas. Deras riskbeskrivningar och skyddsanvisningar måste därför utformas mera allmänt så att de täcker de hanteringsätt som kan förutses, i första hand utgående från de ändamål som produkten är avsedd för. Varje användare måste sedan, med hjälp bl. a. av den information som leverantören har lämnat, bedöma vilka risker som kan komma i fråga och vilka skyddsåtgärder som behövs i den aktuella hanteringen.

1.2.2 Återförsäljning

Återförsäljarnas produktkontroll består vanligen i att till köparna vidarebefordra den information de själva fått. De bör få sitt behov av information om saluförda produkter tillgodosett via den produktinformation som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna. Eftersom återförsäljarna är en länk mellan primärt produktansvariga och användare bör de kunna besvara enklare frågor om risker och skyddsåtgärder. De bör t. ex. kunna förklara innebörden av varningsmärkning och av den risk- och skyddsinformation tillverkare och importörer lämnar.

1.2.3 Yrkesmässig användning

Företagen:

Användare av kemikalier måste känna till vilka risker som den aktuella hanteringen kan innebära. För detta krävs i första hand att man kartlägger vilka kemiska ämnen och produkter som förekommer i verksamheten och hur de hanteras. Sättet att hantera en produkt är t.ex. avgörande för om och hur arbetstagare exponeras för kemiska ämnen som ingår i en produkt, och därmed för om hälsorisk uppstår eller inte. Hanterings-sättet är också avgörande för vilka eventuella miljörisker som uppstår.

När riskerna har kartlagts skall arbetsgivaren vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga skador. Exempel på sådana åtgärder är att införa hanteringsrutiner och skyddsföreskrifter, att göra tekniska förändringar i skyddssyfte och att ordna omhändertagande av avfallet. Anställda och andra berörda måste informeras så att de blir uppmärksammade på riskerna och kan undvika dem.

Det är av mycket stor vikt för användarna att de för sina bedömningar har tillgång till utförlig risk- och skyddsinformation och annan produktinformation om alla de kemiska produkter som används på en arbetsplats. Det är normalt också angeläget att få veta vilka kemiska ämnen i en produkt det är som orsakar risker.

En stor del av den behövliga informationen kan användarna erhålla från leverantörerna. Flödet av produktinformation från leverantörer till brukare är i dag inte tillfredsställande. Vissa leverantörer lämnar god risk- och skyddsinformation, men för åtskilliga produkter är informationen bristfällig. Ibland saknas den helt. En följd av detta blir att brukarna tvingas avsätta resurser till att inhämta information som de rätteligen borde få från leverantörerna utan att efterfråga den.

De nya reglerna om skyldighet för leverantören att lämna annan och utförligare risk- och skyddsinformation än den som ingår i märkningen kommer tillsammans med de nya märkningsreglerna från produktkontrollnämnden och sprängämnesinspektionen att förbättra möjligheterna för användarna att få information om hälsorisker.

De hittills utfärdade tillämpningsförfattningarna om produktinformation gäller hälsorisker men inte miljörisker. Avsaknad av information om miljörisker är en allvarlig brist i informationen till användande företag. Kemikommisionen avser att senare återkomma med förslag till åtgärder i denna fråga.

Ett särskilt problem uppstår om det för en produkt helt saknas information av betydelse från hälso- och miljösynpunkt. Brukarna ställs i dylika fall inför frågan om avsaknaden av information beror på att produkten bedömts inte vara hälsofarlig eller på att ingen bedömning har gjorts. De tidigare nämnda, beslutade och planerade reglerna är inte tillräckliga för att avhjälpa detta problem.

De anställda:

De anställdas möjligheter att få information om riskerna de löper i sitt arbete och om behovet av skyddsåtgärder är i allt väsentligt beroende av det egna företagets resurser och den information företaget får från sina leverantörer. Skyddsombuden har enligt AML rätt att ta del av de handlingar och erhålla de upplysningar i övrigt som de behöver för sin verksamhet.

Arbetstagare som berörs av kemikaliehantering behöver bl. a. veta vilka kemiska ämnen och produkter som förekommer på arbetsplatsen och vilka hälsorisker som kan uppkomma i samband med dessa. Man behöver också få reda på vilka hanterings- och skyddsinstruktioner som gäller, vilka tekniska skyddsåtgärder som skall vidtas och vilken personlig skyddsutrustning som skall användas.

Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Arbetstagaren skall följa givna föreskrifter och iaktta försiktighet.

Det är varje arbetsgivares skyldighet att tillgodose arbetstagarnas behov av information och kunskaper, att se till att arbetsmiljön ordnas så att hälsorisker elimineras samt att ombesörja att personlig skyddsutrustning finns tillgänglig. Brister i leverantörernas risk- och skyddsinformation kan drabba arbetstagarna hårt.

Skyddsombuden som företräder arbetstagarna har ett särskilt stort informationsbehov. De skall t. ex. bevaka att en bristfällig produktinformation från leverantörerna inte medför att arbetstagarna utsätts för hälsorisker. Av denna anledning kontaktar de ofta t. ex. tillsynsmyndigheterna eller den egna organisationen för att få hjälp med att kontrollera riktigheten och fullständigheten i den information man fått. Skyddsombuden har normalt inte sådan sakkunskap som behövs för mer ingående produktbedömningar. Enligt vad parterna på arbetsmarknaden har kommit överens om har företagshälsovården viktiga uppgifter i kontrollen av kemiska ämnen och produkter på arbetsplatserna. Behovet av kontakter med myndigheter och andra är störst för skyddsombud verkamma i små och medelstora företag som saknar företagshälsovård. För att kunna tillgodose skyddsombudens behov av information måste myndigheterna ha god sakkunskap om och överblick över de kemiska hälso- och miljöriskerna.

1.3 Konsumenternas informationsbehov

Konsumenterna är i stort sett helt beroende av den information och de bedömningar leverantörerna redovisar i märkning och annan varuinfo-

mation som åtföljer produkten eller finns tillgänglig på säljstället. De får normalt ännu mindre information än de minsta företagen eftersom leverantörerna ofta ger de yrkesmässiga brukarna särskild information om risker och skyddsåtgärder. Detta förhållande är en naturlig följd av att konsumentanvändningen per köpare i fråga om de flesta kemikalier är relativt begränsad. Riskerna med hanterade kemikalier är normalt därför mindre än vid en mer omfattande yrkesmässig användning. Därmed är också behovet av utförlig risk- och skyddsinformation mindre. Detta gäller särskilt risker för sådana skador och besvär som endast kan uppstå vid långvarig eller ofta upprepade användning. Å andra sidan har en vanlig konsument ofta mindre insikter om kemiska risker än arbetstagare. Detta gör att konsumenterna kan vara mera utsatta för akuta effekter såsom frätskador och förgiftningar. Riskerna för barnolycksfall är speciella för konsumentprodukter.

Eftersom konsumenterna nästan uteslutande köper kemikalier av återförsäljare är det angeläget att de senare kan bistå t. ex. med att tolka risk- och skyddsinformation.

1.4 Informationsbehov för myndigheternas produktkontroll

Myndigheterna skall se till att de produktansvariga i olika hanteringsled lever upp till sitt i lag ålagda ansvar och följer gällande regler. Vid behov har myndigheterna att utfärda nya regler. De har vidare att följa utvecklingen på det kemiska området bl. a. avseende förekomsten av kemiska ämnen i samhället. Myndigheternas produktkontrollerande verksamhet kan sammanfattas i följande punkter

- att inhämta och utvärdera information, dels om kemikaliehantering i samhället, dels om riskerna med kemikalier, för att bygga upp och vidmakthålla nödvändig kunskap och överblick och för att få fram underlag för beslut om åtgärder av olika slag
- att utfärda tillämpningsförfattningar, riktlinjer, allmänna råd m. m.
- att utforma och sprida information till leverantörer, arbetsgivare, arbetstagare och konsument
- att kontrollera att kemikaliehanteringen i samhället sker i enlighet med utfärdade bestämmelser och i övrigt på ett från hälso- och miljösynpunkt acceptabelt sätt samt att vid behov i enskilda fall ingripa mot olämplig hantering t.ex. med krav på skyddsåtgärder, förebyggande åtgärder eller förbud.

Myndigheterna gör riskbedömning främst i fråga om ämnen, ämnesgrupper och produktgrupper. Sådana bedömningar är nödvändiga för den överblick som myndigheterna måste ha över de kemiska riskerna inom sitt ansvarsområde. Det kan dock i tillsynsverksamheten bli nödvändigt att göra bedömningar och uttalanden även avseende enskilda kemiska produkter t. ex. då myndigheten vid sin tillsyn uppmärksammat problem vid produkthantering som måste åtgärdas. Vissa produktgrupper såsom bekämpningsmedel underkastas förhandsgranskning hos en myndighet innan de får tas i bruk.

En viktig uppgift för myndigheterna inom produktkontrollen är att utarbeta närmare regler för t. ex. hur produktbedömningar skall göras, hur risk- och skyddsinformation skall utformas och spridas samt hur hantering av kemiska produkter skall ske. Även för att kunna fullgöra denna uppgift behöver myndigheterna en god överblick över det kemiska varuområdet.

Myndigheternas överblick är f. n. inte tillfredsställande. En utbyggnad av produktregistret är angelägen för att öka överblicken över ämnen och produkter som är i bruk. Det är också viktigt att myndigheterna kan få en möjlighet att bedöma de nya ämnen som förs ut i användning.

1.5 Åtgärder för bättre information och överblick

De förslag som lämnas i detta delbetänkande har alla till syfte att åstadkomma bättre överblick över hela det kemiska varuområdet och bättre information om enskilda produkter.

I kapitel 2 diskuteras hur man framför allt på arbetsplatserna skall få bättre överblick över och information om de produkter som man använder. För att kunna göra ett riktigt val av produkter och hanteringssätt krävs att man känner till egenskaperna hos alla de ämnen och produkter som man använder eller överväger att använda. Produktinformation måste alltså finnas även om de produkter som inte kräver särskilda försiktighetsmått. Märkning och varuinformationsblanketter skall således inte ses enbart som medel för varningsinformation, utan som medel att för varje produkt ge en korrekt information som visar vilka ev. risker den medför och hur den bör hanteras.

För att myndigheter, företag och allmänhet skall kunna få en riktig uppfattning om risksituationen för olika kemiska ämnen och produkter är det av central betydelse att uppgifter finns tillgängliga om egenskaperna hos alla de olika kemiska ämnen som förekommer i praktiskt bruk. En stor del av de ämnen som nu används är otillräckligt undersökta, vilket skapar stor osäkerhet och i många fall omöjliggör en välvägd prioritering av myndigheters och företags insatser. I det internationella arbetet med produktkontroll har man gjort en åtskillnad mellan å ena sidan ämnen som redan är i bruk, å andra sidan nya ämnen. Företag som vill införa nya ämnen kan åläggas att göra de undersökningar som behövs för att ta reda på ämnens egenskaper från hälso- och miljösynpunkt. Vad gäller ämnen som redan är i bruk har man främst diskuterat möjligheten av en arbetsfördelning mellan olika länders myndigheter.

I kapitel 3 föreslås att förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs i Sverige. Även här är det frågan om en åtgärd som riktas mot alla kemiska ämnen för att ge den överblick som skall möjliggöra en välvägd prioritering av insatser för att skydda människor och miljö. Frågan om undersökningar av kemiska ämnen som redan är i bruk kommer att behandlas av kommissionen i ett senare sammanhang.

Det är nödvändigt att myndigheterna har överblick över vilka produkter och vilka ämnen som förekommer i Sverige. Produktregistret, som börjat byggas upp vid produktkontrollnämnden, är avsett att ge denna

överblick. I kapitel 4 lämnas förslag om produktregistrets fortsatta uppbyggnad.

Informationen i produktregistret skall ge underlag för myndigheters åtgärder för att skydda människor och miljö. I ett senare sammanhang kommer kommissionen att lämna förslag i frågan om tillsyn inom produktkontrollen.

2 Utvidgad information om kemiska produkter

Den som hanterar en kemisk produkt skall inte behöva sväva i osäkerhet om produktens egenskaper från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Bl. a. för att undanröja sådan osäkerhet skall kommissionen enligt sina direktiv utreda frågan om märkningskyldighet också för sådana ämnen och produkter som inte omfattas av nuvarande bestämmelser för märkning. I detta kapitel redovisas ett förslag till utvidgad information om kemiska produkter. Frågan om en symbol för den s. k. fjärde riskkategorin i den nyligen publicerade märkningskungörelsen tas också upp.

De produkter som här avses är ämnen, beredningar och andra varor som skall anmälas till produktkontrollnämnden enligt bestämmelser som har utfärdats med stöd av 8 och 9 §§ LHMV, dvs. produkter som skall föras in i produktregistret. Vissa petroleumprodukter och naturprodukter innefattas alltså i begreppet.

2.1 Gällande bestämmelser om produktinformation

Den centrala bestämmelsen om den produktansvariges skyldigheter bl. a. beträffande märkning finns i 5 § LHMV.

Den som hanterar eller importerar hälso- och miljöfarlig vara skall vidtaga de åtgärder och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Härvid skall särskilt den som tillverkar eller importerar sådan vara noggrant undersöka varans sammansättning och egenskaper i övrigt från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Varan skall märkas tydligt med uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått och undersöknings- eller märkningskyldighet enligt första stycket.

Med stöd av 5 § andra stycket LHMV har regeringen meddelat särskilda föreskrifter om märkningskyldigheten för sådana hälso- och miljöfarliga varor som överlåtes och som kan befaras medföra skada på människor. Bestämmelserna finns i 18 § kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor (KHMV).

I 50 § KHMV har en möjlighet öppnats för produktkontrollnämnden att meddela ytterligare föreskrifter om märkningskyldighet enligt 5 § första stycket LHMV. Så har skett i produktkontrollnämndens kungörel-

se om klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga ämnen och beredningar (SNFS 1982:5, PK:14), den s. k. märkningskungörelsen. Produktkontrollnämnden har vidare beslutat att utfärda en kungörelse om varuinformationsblad. I kungörelsen, som har utarbetats av arbetarskyddsstyrelsen, åläggs leverantörerna att ge utförlig skriftlig risk- och skyddsinformation till arbetsgivare som köper deras produkter. Företrädare för tillverkare, importörer, arbetsgivare och arbetstagare har efter samråd med arbetarskyddsstyrelsen utformat en blankett för risk- och skyddsinformation. Blanketten tillgodoser kraven i de föreslagna föreskrifterna.

Kemiska ämnen och beredningar som inte har bedömts som hälsofarliga omfattas inte av de nya reglerna för märkning och varuinformationsblad. Närmare bestämmelser för klassificering och märkning med avseende särskilt på miljöfarlighet saknas allttjämt. Kemikommisionen har startat ett särskilt projekt för sådan klassificering och avser att återkomma med förslag till åtgärder i ett senare sammanhang.

Särskilda märkningsbestämmelser finns på arbetsmiljöns område. Inte heller dessa avser andra kemiska produkter än sådana som kan föranleda ohälsa m. m. I 3 kap. 9 § AML slås fast att den som tillverkar, importerar eller överlåter ämne (inbegriper också produkter) som kan föranleda ohälsa eller olycksfall skall vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att användningen innebär risker. De anvisningar som behövs för hanteringen skall medfölja produkten som också skall vara märkt.

Bestämmelser som gäller märkningen av konsumentprodukter finns i 3 § marknadsföringslagen (1975:1418, MFL) och i de riktlinjer för marknadsföring och produktutformning som konsumentverket utfärdar. Om en näringsidkare underlåter att lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt, kan marknadsdomstolen ålägga honom att bl. a. genom märkning lämna sådan information. Informationen kan t. ex. gälla produktens innehåll och egenskaper. — I fråga om produktsäkerhet föreskrivs i 4 § MFL att en näringsidkare kan förbjudas att för enskilt bruk till konsument saluhålla eller hyra ut en vara som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom. Härvid avses skaderisker som beror på varans konstruktion eller utformning. För företagens tillämpning av de allmänt hållna generalklausulerna i MFL utfärdar konsumentverket efter förhandlingar med näringslivet riktlinjer med i vissa fall detaljerade krav. Konsumentverkets riktlinjer är inte rättsligt bindande för näringsidkare. Det förutsätts dock att de i praktiken har en väsentlig betydelse som styrmedel. Riktlinjerna uttrycker en saklig och i regel hos näringslivet väl förankrad uppfattning om vilka krav som enligt MFL och i övrigt kan och bör ställas på företagens marknadsföring och produktutformning. Riktlinjerna kan t. ex. innehålla krav på märkning av vissa varor eller på information vid säljstället till skydd för konsumenterna. Bland kemiska produkter har riktlinjer till skydd för konsumenternas hälsa utfärdats beträffande vissa lim för hobbyarbeten (KOVFS 1982:3).

Flera märkningssystem är i bruk som har utarbetats av partssammansatta arbetsmiljöorgan och enskilda företag. Här kan nämnas det grafis-

ka märkningssystemet, GMS, som är avsett att omfatta alla produkter som förekommer i branschen. Måleribranschens märkningssystem, YSAM, tar sikte på lösningsmedel i färg för penselstrykning. Båda systemen är anpassade till förhållandena inom resp. bransch och kräver särskilda kunskaper hos dem som skall tolka märkningen. Bland motiven för de branschanpassade systemen finns ett krav på märkning av alla produkter, alltså inte enbart de hälsofarliga. De har tagits fram för att fylla angelägna informationsbehov som inte tillfredsställs genom den lagstadgade märkningen.

Bestämmelser om varningsmärkning avseende brandfarliga och explosiva egenskaper meddelas med stöd av lagen (1975:69) om brandfarliga och explosiva varor. Sprängämnesinspektionen har gett ut nya regler för märkning av brandfarliga och explosiva varor. Både dessa och produktkontrollnämndens märkningskungörelse bygger på de regler som finns inom EG, men vissa avvikelser från EG-reglerna har gjorts med hänsyn till den syn på risker som finns i Sverige.

Arbetskyddsstyrelsen har utarbetat ett förslag till föreskrifter om information om farliga ämnen. I föreskrifterna ställs krav på arbetsgivarna att informera arbetstagarna om risker och skyddsåtgärder, att föra förteckningar över de farliga produkter man hanterar samt att märka dem.

I avsnitt 2.2 diskuteras först en justering av märkningskungörelsen. I avsnitten 2.3 och 2.4 diskuteras en utvidgning av systemet för produktinformation så att det omfattar skyldighet att lämna viss information också för produkter som inte behöver varningsmärkas.

2.2 En farosymbol för den fjärde kategorin hälsofarliga varor

Den nya märkningskungörelsen från produktkontrollnämnden innebär dels en modernisering av tidigare bestämmelser, dels en nära anpassning till EG:s märkningssystem. Den bygger på en indelning av hälsofarliga varor efter art och grad av skadlighet i fyra huvudkategorier som i sin tur i vissa fall delas in i underkategorier:

- 1 Livsfarliga varor
 - mycket giftiga
- 2 Mycket farliga varor
 - giftiga
 - starkt frätande
- 3 Farliga varor
 - frätande
 - hälsoskadliga
 - irriterande
- 4 Övriga märkningspliktiga varor

Kategorierna 1-3 har direkta motsvarigheter i EG-systemet. Kategori 4, övriga märkningspliktiga varor, saknar däremot en motsvarighet inom EG. Den har i Sverige befunnits nödvändig för att även i fortsättningen få en märkning på bl. a. vissa organiska lösningsmedel som kan orsaka skador vid upprepad hantering. Även inom EG förekommer riskupplysningar på varor som inte är hänförliga till kategorierna 1-3.

Enligt märkningskungörelsen skall i märkningen ingå en s.k. riskupplysning som anger art och grad av risk vid de upptags- och kontaktvägar som kan bli aktuella. Kungörelsen föreskriver vissa huvudtexter för denna riskupplysning. Till följd av en bestämmelse i 18 § KHMV föreskriver märkningskungörelsen att märkningen vid sidan om huvudtexten skall innehålla en upplysning om varans karaktär av gift eller vådligt ämne. Upplysningen skall anges med orden "Gift" eller "Vådligt".

I det äldre märkningsystemet har denna märkning haft tre syften. Orden "Gift" och "Vådligt" har för det första haft en signaleffekt, för det andra angett graden av hälsofarlighet och för det tredje gett upplysning om till vilken administrativ klass varan skall hänföras. Den administrativa klassificeringen har betydelse för den som hanterar varorna. För viss hantering av gifter och vådliga ämnen finns nämligen särskilda regler om t. ex. tillstånd, anmälningsskyldighet och godkännande av föreståndare.

Märkningstexten skulle enligt de äldre märkningsbestämmelserna tryckas på gul botten mot svart ram. Syftet med den gula färgen var att få en kraftig varseblivningseffekt så att varningsmärkningen skulle bli uppmärksammas. Som ett led i anpassningen till EG:s system togs regeln om gul botten och svart ram bort. För kategorierna 1-3 infördes i stället vissa farosymboler, desamma som inom EG. Varseblivningseffekt fås genom att bakgrunden till dessa symboler skall ha orange varselfärg. För kategori 4, som saknas i EG:s märkningssystem, har däremot inte föreskrivits någon farosymbol i det nya märkningssystemet. Det föreskrivs visserligen att märkningen skall "utformas tydligt, lättläst och iögonfallande". Avsaknaden av symbol, ram och varselfärg medför dock risk för att föreskriven varnings- och skyddstext inte kommer att synas tillräckligt tydligt.

De nya reglerna innebär för den fjärde kategorin hälsofarliga varor en avsevärt försämrade varseblivningseffekt jämfört med äldre regler.

EG:s principer för märkningens utformning, som Sverige i övrigt bygger på, innebär att man använder farosymboler för att ge den första varseblivningseffekten. Farosymboler skall vara grova signaler om den ungefärliga hälsorisen vid hanteringen av en produkt. Av varningsmärkningen i övrigt framgår i klartext vilken typ av risk det är fråga om och storleken av denna. En varningsmärkning utan farosymbol riskerar att inte bli uppmärksammas. Farosymbolerna utgör således ett viktigt element i ett märkningssystem. Avsaknaden av symbol för en grupp hälsofarliga varor bryter systematiken och försämrar därför inte bara märkningen av enskilda produkter utan också hela systemets genomslagskraft.

Av dessa skäl är det angeläget att även den fjärde kategorin hälsofarliga varor förses med en symbol i samband med varningsmärkningen.

Märkningskungörelsen bör därför föreskriva en symbol för kategori 4. Det kan ske på samma sätt som gjorts i fråga om brandfarliga varor. Även i de nya svenska reglerna för märkning av brandfarliga varor finns nämligen en klass som saknar motsvarighet inom EG. Dessa varor skall enligt de svenska reglerna märkas med en orange ruta, kompletterad med text. En del av de varor som på grund av sin hälsofarlighet kommer att hänföras till den fjärde kategorin hälsofarliga varor är samtidigt också brandfarliga. Varningsmärkningen av sådana, både brandfarliga och hälsofarliga varor, kommer därför under alla omständigheter att innehålla en symbol (orange ruta med flamma eller texten Brandfarligt). Det får i sådana fall anses överflödigt med någon symbol utöver brandfarlighetssymbolen, som ju har den eftersträvade varseblivningseffekten. I märkningskungörelsen bör därför kunna föreskrivas att symbol för brandfarlighet har företräde framför den nu förordade symbolen för den fjärde kategorin hälsofarliga varor. Det är angeläget att de svenska reglerna för märkning av hälsofarliga resp. brandfarliga varor även i övrigt är anpassade till varandra.

Genom att symboler införs för samtliga kategorier hälsofarliga varor underlättas den förenklade märkning av farliga ämnen på arbetsplatser som arbetarskyddsstyrelsen har föreslagit och som huvudsakligen bygger på symbolmärkning.

En konsekvent symbolmärkning av samtliga hälsofarliga varor bör minska behovet av de tidigare nämnda bransch- och företagsinterna märkningssystemen. En sådan utveckling är önskvärd t. ex. för att undvika förvirring och missuppfattning bl. a. hos dem som byter bransch eller arbetar på flera arbetsplatser.

Ett internationellt samarbete är angeläget i frågan om utformning av symboler, liksom i övrigt vad gäller produktinformation.

Om symboler finns för alla kategorier hälsofarliga varor behövs inte längre den särskilda märkningen med orden "Gift" eller "Vådligt". Syftena med denna var varseblivning, upplysning om hälsofarlighet samt upplysning om den administrativa klassen. Dessa syften fylls väl av symbolerna och av huvudtexten i riskupplysningen. Skyldigheten att märka varan med särskild uppgift om dess karaktär av gift eller vådligt ämne kan därför avskaffas när symboler krävs för alla fyra kategorierna hälsofarliga varor. 18 § KHMV bör följaktligen ändras i detta hänseende med samma ikraftträdandedatum som för den förordade farosymbolen i märkningskungörelsen.

2.3 Produktinformation också för produkter som inte behöver varningsmärkas

Av det anförda framgår att enbart sådana kemiska produkter omfattas av lagstadgad märkningsskyldighet som kan orsaka brand, explosion eller hälsofara eller föranleda ohälsa eller olycksfall i arbetsmiljön. Lagreglerna för märkning har hittills inriktats på att åstadkomma en tillfredsställande varningsmärkning. Den som i dag kommer i kontakt med en kemisk produkt på vilken det saknas varningsmärkning kan

följaktligen inte utläsa om detta beror på att den produktansvarige har underlåtit att märka produkten eller på att den inte omfattas av några bestämmelser om märkning. Ibland saknas också på en sådan produkt uppgift om vem i Sverige som är ansvarig för varan. Från bl. a. fackligt håll har detta förhållande vid upprepade tillfällen framhållits som en allvarlig brist i regelsystemet.

Vad gäller innehållet i produktinformation för kemiska produkter som inte behöver varningsmärkning har krav aktualiserats på i huvudsak tre slags uppgifter: den produktansvariges namn och adress, bedömningen av varan från hälsosynpunkt samt ett identifikationsnummer.

2.3.1 Namnuppgifter

För att ytterligare information vid behov skall kunna inhämtas från leverantören måste bl. a. gifter och vådliga ämnen enligt nu gällande regler vara försedda med uppgift om produktens namn samt om tillverkarens resp. importörens adress. Ett sådant behov av ytterligare information kan också uppstå i fråga om produkter som inte behöver varningsmärkas. Detta behov kan gälla både konsumentprodukter och produkter för den yrkesmässiga hanteringen.

Produkter som säljs i affärer torde normalt vara märkta i vart fall med produktens namn och i allmänhet också med tillverkarens eller importörens namn. I yrkeslivet, särskilt i vissa branscher, förekommer dock kringresande försäljare som saluför egentillverkade produkter. Det är inte ovanligt att sådana produkter helt saknar namnuppgifter. Om det uppstår behov av närmare uppgifter om produkten kan det då vara svårt eller omöjligt att få tag på leverantören.

Det är rimligt att uppgift om produktnamn och det svenska produktansvariga företags namn och adress lämnas för alla kemiska produkter.

Ett sådant krav skulle också kunna ställas för andra varor än kemiska ämnen och beredningar. Kommissionen anser att det är önskvärt att denna fråga utreds, men eftersom den faller utanför kommissionens arbetsområde bör det ske i annan ordning.

2.3.2 Uppgift om gjord bedömning

Yrkesmässig hantering

AML lägger ett stort ansvar på den som köper produkterna för att använda dem i sitt företag. En arbetsgivare måste aktivt verka för att få fram tillräcklig information för att kunna upplysa de anställda om risker vid hanteringen och om skyddsåtgärder. Det är följaktligen värdefullt för en arbetsgivare att få besked om att den produktansvarige verkligen har gjort en bedömning av varans egenskaper från hälsosynpunkt.

För arbetstagarna ger det upphov till osäkerhet att vissa produkter som de hanterat saknar uppgifter som visar att produkterna är bedömda från risksynpunkt. De frivilliga märkningssystem som tillkommit inom vissa branscher har till stor del haft sin utgångspunkt i en strävan att

undanröja denna osäkerhet genom att märka även produkter som är mer eller mindre harmlösa. Varningsfunktionen blir då endast en del av syftet med märkningen. Det väsentliga syftet är att få fram sakinformation om bedömningsresultat, risker och skyddsåtgärder.

Mot denna bakgrund är det rimligt att den lagstadgade produktinformationen som skall åtfölja kemiska produkter skall kunna innehålla sådan sakinformation som inte har varningskaraktär. Det blir sedan användarens sak att avgöra vilka slutsatser han för den aktuella hanteringen skall dra av informationen. Kostnaderna för att åstadkomma en säker hantering kan bli olika beroende på vilken produkt som väljs. Det är inte önskvärt att varningsfunktionen i märkningen skall få skrämseleffekter som kan föranleda att produktvalet inte bygger på sakliga överväganden. Varningsfunktionen bör därför inte överbetonas.

Den lagstadgade skyldigheten att lämna produktinformation för den yrkesmässiga hanteringen bör följaktligen avse även produkter som inte behöver varningsmärkas. Med dessa produkter bör följa en information om hur produkten är bedömd enligt svenska märkningsbestämmelser. Den informationen får inte utformas så att de som hanterar produkterna invaggas i någon slags falsk trygghet.

Även skyldigheten att lämna uppgift om gjord bedömning bör bidra till att minska behovet av bransch- och företagsintern märkning (jfr. avsnitt 2.2).

Konsumentledet

Jämfört med förhållandet vid yrkesmässig hantering möter det särskilda svårigheter att i anslutning till konsumentanvändning få till stånd en effektiv kontroll av om använda produkter har blivit bedömda. Det är inte realistiskt att anta att enskilda konsumenter i allmänhet skulle göra en sådan kontroll. Dessutom är det svårt att nå ut till alla konsumenter med information om den korrekta innebörden av en upplysning om att en vara inte behöver varningsmärkas, t. ex. att detta inte innebär att varan är helt ofarlig. Därför bör den utvidgade produktinformationen vad gäller konsumentledet tills vidare inte obligatoriskt omfatta uppgift om gjord bedömning. Kommissionen avser att senare återkomma till frågor om skydd för konsumenter.

2.3.3 Identifikationsnummer

I produktkontrollnämndens arbete med det s. k. produktinformationsprojektet har diskuterats om varningsmärkningen borde innehålla ett av nämnden tilldelat identifikationsnummer för varje produkt. Om alla kemiska produkter märks med ett identifikationsnummer blir det enklare att klart identifiera en produkt vid informationssökning och att vid behov spåra upp en produkt som är i omlopp på marknaden.

I Danmark föreskrivs om märkning med sådana produktnummer som erhålls efter deklaration till produktregistret.

De identifikationsnummer som f.n. tilldelas ur det svenska produktregistret är mindre lämpade för detta ändamål. Numren tilldelas först

efter en anmälan som får ske mer än ett år efter det att produkten har börjat saluföras. Några hinder finns inte för att anmäla tidigare, men det finns inga rutiner för att i förhand tilldela identifikationsnummer. Märkning med identifikationsnummer är således förenad med en del praktiska svårigheter.

Till viss del kan syftet med identifikationsnummer uppnås med den ovan förordade kompletteringen av produktinformationen med uppgift om produktansvarigt företags namn och adress. Det är möjligt att den fortsatta utvecklingen av produktregistret kan ge för produktinformationen mera användbara identifikationsnummer. Vad som nu kan konstateras är att ett system med identifikationsnummer åtminstone f. n. är förenat med så stora praktiska svårigheter att det inte bör föreslås.

Den fortsatta framställningen utgår därför från att den utvidgade produktinformationen bör innefatta namnuppgift och uppgift om gjord bedömning, men tills vidare inte något identifikationsnummer. Vidare förutsätts att kravet om namnuppgift skall avse både yrkesmässig användning och konsumentanvändning, medan kravet på uppgift om gjord bedömning endast skall avse yrkesmässig användning.

2.4 Valet av informationsbärare m. m.

Produktinformation kan antingen placeras direkt på förpackningen (märkning) eller överlämnas med varan i annan form (t. ex. varuinformationsblad).

Det är rimligt att uppgifterna om varans namn och om produktansvarigt företags namn och adress normalt finns på förpackningen, så att de är direkt tillgängliga. Uppgiften att en produkt är bedömd behöver framför allt vara tillgänglig vid inköp och vid kontroller som görs av t.ex. företagshälsovård och skyddsombud. Det räcker därför att dessa senare uppgifter överlämnas med varan på annat säkert sätt än genom märkning.

Det förekommer att importerade s.k. mångförpackade produkter (småförpackningar i storförpackning) för yrkesmässigt bruk levereras till brukaren utan att storförpackningen bryts. I sådana fall bör det kunna medges att uppgift om produktansvarigt företags namn och adress finns endast på storförpackningen, medan däremot uppgift om varans namn bör finnas även på småförpackningarna.

Ansvaret för den utvidgade produktinformationen bör, på samma sätt som för varningsmärkningsen, i praktiken ligga på tillverkaren eller importören. Tillverkare anses den vara som framställer, renar eller på annat sätt bearbetar en vara. Härmed likställes också den som förpackar, ompackar eller namnändrar en vara för vidare överlåtelse i eget namn. Vid legotillverkning har den som beställt tillverkningen ansvaret för bedömning och märkning. Som importör betraktas i allmänhet den som har ansvaret för att varan kommit ut på den svenska marknaden (se också avsnitt 4.5.6).

Avgränsningen av det produktområde som skall omfattas av den utvidgade produktinformationen kan överlåtas till produktkontroll-

nämnden. Av praktiska skäl bör den förordade utvidgningen begränsas till att omfatta sådana produkter som i dag enligt SNFS 1979:2 skall anmälas till produktregistret. Undantag bör göras för varor som endast skall exporteras. På så sätt kan den yttre gränsen för tillämpningsområdet bestämmas av gällande kungörelse om produkthanmälan. Produktkontrollnämnden bör ges befogenhet att medge begränsningar i märkningsskyldigheten där den utvidgade märkningen inte kan anses befogad.

Även detaljregleringen av den utvidgade produktinformationens utformning bör göras av produktkontrollnämnden. Utvidgningen medför bl.a. att benämningen "Övriga märkningspliktiga varor" för den fjärde kategorin hälsofarliga varor inte längre är tjänlig. Särskilda regler för arbetsplatserna bör kunna utformas av arbetarskyddsstyrelsen.

2.5 Ekonomiska effekter

Som tidigare anförts kommer en utvidgad produktinformation att medföra vinster i form av ett effektiviserat skyddsarbete inom produktanvändande företag, en ökad trygghet i användningen av kemiska produkter samt en förbättrad tillsyn. Dessa vinster är svåra att beräkna och värdera. Följande synpunkter kan emellertid anläggas på de omedelbara ekonomiska konsekvenserna av reformen.

Konsumentförpackningar har i dag oftast svensk text. En komplettering av denna med den förordade märkningen torde därför inte dra några stora kostnader. När det gäller produkter för yrkesmässigt bruk torde det — bortsett från oförpackade produkter — vara mycket ovanligt att en kemisk produkt helt saknar text.

Det är svårt att närmare ange hur många produkter som berörs av de föreslagna bestämmelserna om utvidgad produktinformation. Produktregistret omfattar f. n. totalt ca 100 000 produkter. Registret ger dock inte upplysning om hur dessa fördelar sig på de i avsnitt 2.2 nämnda huvudkategorierna. Sådan information finns inte heller att tillgå på annat håll. (I kapitel 4 ges en närmare beskrivning av produktregistret med förslag till fortsatt utbyggnad.) Utgående från mycket preliminära uppgifter från nu pågående registerarbete (etapp 3) kan antalet produkter grovt uppskattas till ca 40 000 i kategorierna 1—3 och ca 20 000 i kategori 4. Resterande 40 000 skulle då vara produkter som inte bedömts vara hälsofarliga och därför inte behöver varningsmärkas. Av produkterna i den fjärde kategorin av hälsofarliga varor kan merparten uppskattas vara märkta med avseende på brandfarlighet. Förslaget om en fjärde symbol torde i så fall i praktiken komma att beröra endast några tusen produkter.

Om det totala antalet berörda produkter (inkl. den fjärde kategorin) uppskattas till 60 000 och den genomsnittliga initialkostnaden för produktinformationen uppskattas till 500 kr. för varje produkt blir kostnaden 30 milj. kr. Kostnaderna blir troligen lägre. De drabbar i första hand de märkningsansvariga företagen.

Antalet märkningsansvariga företag bör ganska väl överensstämma

med antalet anmälare till produktregistret, i dag ca 2 600. Antalet användare av kemiska produkter är långt större. Bl. a. används produkterna av ca 180 000 svenska företag med anställda. Flertalet av dessa företag torde i dag ha kostnader för undersökning och informationssökning beträffande kemiska produkter som saknar den information som avses med den utvidgade produktinformationen. Det är tillräckligt att dessa kostnader nedbringas med i genomsnitt 150—200 kr. i varje företag (totalt för alla produkter) för att initialkostnaderna för en utvidgad produktinformation skall uppvägas. Det kan antas att en sådan effekt uppnås.

Skyldigheten för tillverkare och importörer att iaktta försiktighetsmått bl. a. genom att undersöka varan finns sedan länge. Den utvidgade produktinformationen innebär ingen annan påлага i detta avseende än en skyldighet för de produktansvariga att även för harmlösa varor redovisa sin bedömning. Några andra kostnader än sådana som är knutna till själva produktinformationen bör därför inte uppstå. Mot bakgrund särskilt av de minskade kostnaderna hos användarna torde förslaget innebära en kostnadsbesparing för industrin som helhet. Det bör också noteras att såväl tillverkarnas som importörernas branschorganisation f. n. rekommenderar medlemmarna att ge sina kunder den här föreslagna informationen om gjord bedömning. I den för organisationerna gemensamma blanketten för överföring av risk- och skyddsinformation finns en särskild ruta för ändamålet.

Den förordade utvidgningen minskar risken för att skador uppkommer till följd av bristande information om hälsorisker. Den underlättar också myndigheternas övervakning av de kemiska hälso- och miljöriskerna. För hela samhället bör den utvidgade produktinformationen innebära kostnadsbesparingar.

Utvidgningen bör som ovan nämnts bidra till ett minskat behov av bransch- och företagsinterna märkningssystem. Detta kan också medföra kostnadsbesparingar.

2.6 Effekter på utrikeshandeln

Enligt de handelspolitiska överenskommelser som Sverige har ingått kan i princip frihandelsintresset endast åsidosättas om detta är nödvändigt från skyddssynpunkt, t. ex. hälsa och miljö. Förutsättningen är härvid att åtgärden i fråga inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln.

För det stora flertalet produkter innebär den utvidgade märkningen bara en marginell förändring av den svenska texten på förpackningen. Genom att enskilda förpackningar i en importerad mångförpackning inte behöver märkas då produkten är avsedd för yrkesmässigt bruk torde kostnaderna reduceras betydligt. Kravet på att även produkter i den fjärde kategorin hälsofarliga varor skall märkas med symbol berör, som ovan nämnts, i praktiken endast några tusen produkter. Skulle behov uppstå bör produktkontrollnämnden kunna medge undantag från märkning med symbol av importerade produkter i fjärde kategorin som levereras direkt från utlandet till användarna. Detta förutsätter komplet-

terande föreskrifter från arbetarskyddsstyrelsen för att se till att produkterna är märkta med symbolen då de används på arbetsplatserna.

Svenska krav på en utvidgad märkning kan stödjas på de fördelar från hälso- och miljöskyddssynpunkt som kommer att vinnas med ett heltäckande märkningssystem.

I sammanhanget bör också nämnas att redan det märkningssystem som träder i kraft 1985 innebär märkning i Sverige av produkter som inte behöver märkas inom EG (den fjärde kategorin hälsofarliga varor).

2.7 Lagtekniska frågor

Förslaget om symbol för den fjärde kategorin hälsofarliga varor kan genomföras med stöd av 5 § LHMV och 50 § KHMV. Förslaget om produktinformation för nya produktgrupper torde däremot kräva en lagändring.

Av förarbetena till LHMV framgår att det bara är bestämmelserna om uppgiftslämnande till myndigheter som kan tillämpas på andra kemiska produkter än sådana som är hälso- och miljöfarliga. Jordbruksutskottet uttalade följande om lagens tillämpningsområde (JoU 1973:19 s. 15).

Vad i propositionen sålunda anförts i fråga om tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen bör enligt utskottets mening kunna godtas av riksdagen. Detta innebär bl. a. att utskottet ansluter sig till uppfattningen att kemiska varor som är att anse som riskfria inte bör räknas som hälso- och miljöfarliga varor. En annan sak är att, såsom i det följande berörs, de tillämpande myndigheterna enligt Kungl. Maj:ts förslag bör få infordra uppgifter om kemiska varor över huvud taget för att det skall bli möjligt att avgöra vilka varor som bör bli föremål för kontroll enligt den nya lagstiftningen.

Uttalandet visar att LHMV inte ger utrymme för att föreskriva om produktinformation för andra än hälso- och miljöfarliga varor. Genom ett bemyndigande i 1 § andra stycket har emellertid regeringen getts viss möjlighet att utvidga lagens tillämpningsområde. Den regeln kan dock knappast användas för att låta lagens märkningskrav utvidgas i riktning mot harmlösa varor. Departementschefen anförde nämligen följande i den allmänna motiveringen till LHMV (prop. 1973:17 s. 90).

Det föreslagna bemyndigandet har enligt min mening stort värde från beredskapssynpunkt. Kungl. Maj:t bör ha möjlighet att snabbt ingripa mot även andra varor än kemiska om det är av särskild betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Jag biträder sålunda utredningens förslag. Men jag vill understryka att meningen är att bestämmelsen skall tillämpas endast när särskilda skäl föreligger. Självfallet bör bestämmelsen inte tillämpas när det finns möjligheter att ingripa mot en produkt med stöd av annan lagstiftning.

En utvidgning av produktinformationen enligt förslaget kräver alltså en ändring av LHMV. Det är tillräckligt om lagen tillföres ett fristående bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om den utvidgade informationsskyldigheten.

För att undvika missförstånd om märkningens innebörd, bör utform-

ningen av texten vara enhetlig. Det bör således i författningstext fastställas vilken text som får användas.

Två huvudkrav kan ställas på en sådan text. Den skall inte ge upphov till missuppfattningen att varan under alla omständigheter är ofarlig att handskas med. Däremot skall den tydligt ange att varan är bedömd från hälso- och miljöskyddssynpunkt och vem som är ansvarig för denna bedömning. En användbar text kan vara: "Denna vara har bedömts från hälso- och miljöskyddssynpunkt av" (följt av tillverkarens resp. importörens namn och adress).

2.8 Förslag

Mot bakgrund av ovan gjorda överväganden föreslås

- att regeringen uppdrar åt produktkontrollnämnden att komplettera märkningskungörelsen med föreskrifter om en symbol för den fjärde kategorin hälsofarliga varor
- att regeringen i anslutning härtill genom ändring i kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor upphäver kravet på att märkningen utöver bl. a. varningstexten skall innehålla uppgift om varans karaktär av gift eller vådligt ämne
- att regeringen föreslår riksdagen sådana ändringar av lagen om hälso- och miljöfarliga varor som skapar förutsättningar för att kräva märkning eller motsvarande information även beträffande ämnen och beredningar som inte är att hänföra till hälso- och miljöfarliga varor. Med stöd av den ändrade lagen kan därefter regeringen och produktkontrollnämnden meddela föreskrifter om sådan utvidgad produktinformation.

3 Förhandsgranskning av kemiska ämnen

Enligt sina direktiv har kemikommisionen att pröva formerna för en förhandskontroll av kemiska ämnen. Nya ämnen skall inte få marknadsföras eller tas i bruk utan att ansvarig kontrollmyndighet fått möjlighet att bedöma dem. Möjligheterna till ett samarbete med EG bör enligt direktiven beaktas i detta sammanhang.

Utöver kontrollen av nya ämnen behövs ett systematiskt arbete för att undersöka hittills otillräckligt undersökta ämnen som redan är i bruk. Eftersom undersökningsresurserna är små i förhållande till det stora antalet ämnen är det nödvändigt att prioritera sådana ämnen som är särskilt angelägna att undersöka. Ett internationellt samarbete är här mycket angeläget. Förberedelser för sådant arbete pågår f. n. inom OECD. I Sverige pågår bl. a. en genomgång av bekämpningsmedel som registrerats enligt äldre regler. Kommissionen återkommer i ett senare sammanhang med förslag i frågan om undersökningar av ämnen som redan är i bruk.

3.1 Bakgrund

Möjligheterna att införa en omfattande förhandsprövning av kemikalier diskuterades vid tillkomsten av både LHMV och AML. I miljökontrollutredningens betänkande, Lag om hälso- och miljöfarliga varor (SOU 1972:31) anfördes bl.a. följande angående förhandsprövning:

Säkraste skyddet gentemot hälso- och miljöfarliga varor skulle givetvis åstadkommas om samtliga kemiska preparat och produkter kunde bli föremål för någon form av prövning av officiellt organ innan varan släpps ut på marknaden. Mest allsidig och effektiv borde prövningen kunna bli i ett system där samtliga kemiska varor som förekommer i människans miljö registrerades på sätt som nu sker beträffande läkemedel och bekämpningsmedel. Ett registreringstvång skulle ge vidgade möjligheter att fånga in och ge kontroll över de hälso- och miljöfarliga ämnen som kan förekomma i kemiska varor.

En utvidgning av registreringssystemet till att omfatta även andra kemiska varor än bekämpningsmedel eller läkemedel skulle innebära att kemiska produkter inte skulle få introduceras på marknaden utan att först ha godkänts vid en särskild registreringsprocedur. Vid prövningen skulle ur hälso- och miljöskyddssynpunkt inte önskvärda produkter kunna stoppas och säkerhetsföreskrifter för varje godkänd produkt eller produktslag kunna

fastställas. Självfallet skulle ett sådant system innebära ett vid varje tidpunkt optimalt skydd gentemot ogynnsamma verkningar från kemiska substanser.

Att på en gång eller på kort sikt införa en mer omfattande utvidgning av den generella förhandsprövningen av kemiska varor skulle emellertid möta stora praktiska svårigheter. Såsom tidigare nämnts finns på marknaden ett stort antal kemiska varor. Antalet är inte närmare känt men varje år introduceras stora mängder av varianter på tidigare marknadsförda produkter och ett stort antal nya tillkommer samtidigt som äldre produkter utgår.

Till jämförelse med det stora antal produkter som det här är fråga om kan nämnas, att sedan år 1934 totalt endast ca 7 000 läkemedel registrerats och att registret f. n. omfattar ca 3 000. Ansökningarna om registrering av bekämpningsmedel uppgår årligen till ca 100 st. Totala antalet nu aktuella bekämpningsmedel utgör något över 900. Erfarenheten från dessa båda registreringssystem visar att avsevärda personella och materiella resurser krävs för registreringsverksamhet trots att prövningen i huvudsak är begränsad till de av sökanden ingivna handlingarna. Redan denna jämförelse torde ge vid handen att det med nuvarande synnerligen begränsade tillgång på toxikologisk, ekologisk och annan erforderlig expertis nu skulle vara uteslutet att införa ett system med generell förhandsprövning.

Härtill kommer att införandet av ett sådant omfattande system knappast skulle vara sakligt motiverat. Det stora flertalet av de produkter som når ut till allmänheten är sannolikt relativt ofarligt ur miljöskyddssynpunkt. I varje fall är möjligheterna att nå visshet om deras verkningar i miljön ofta så begränsad att en officiell förhandsprövning av produkten, bl. a. sådana förhållanden som användningsområdet och användningssättet för produkten. Inverkan från flera i produkten samtidigt ingående substanser eller samtidig inverkan av andra miljöfaktorer minskar också möjligheten att bedöma effekten från produkten.

Arbetsmiljöutredningen hänvisade i sitt slutbetänkande, Arbetsmiljölagen (SOU 1976:1), till vad miljökontrollutredningen tidigare anfört och konstaterade följande:

Inte heller på arbetsmiljöområdet kan det enligt arbetsmiljöutredningens uppfattning anses genomförbart eller önskvärt att tillämpa en generell förhandsprövning beträffande kemiska risker. På arbetsplatserna hanteras ett mycket stort antal kemiska produkter och dessutom alstras kemiska ämnen som biprodukter vid olika slags arbetsprocesser. Nya och ändrade produkter tillkommer ständigt och nya arbetsprocesser och arbetsmetoder utvecklas. Trots att som tidigare understrukits de kemiska riskerna är ett dominerande problem på arbetsplatserna gäller dock beträffande det stora flertalet kemiska produkter antingen att de är relativt harmlösa vid avsedd användning eller också att riskerna är väl kända och att hanteringen sker under betryggande former.

Beträffande snart sagt alla ämnen förhåller det sig emellertid så att de kan ge skadeverkningar under vissa förhållanden. En generell förhandsprövning skulle förutsätta att i den officiella prövningen ingår att ta ställning till verkningarna på alla tänkbara verkningsområden och med alla tänkbara användningssätt. Dessutom är verkningarna beroende av vilka andra ämnen som samtidigt används och vilka miljöfaktorer som i övrigt råder. En generell förhandsprövning skulle dessutom förutsätta resurser hos den prövande myndigheten av hittills okända mått. Administrativt skulle ett sådant system bli utomordentligt tungt och tidskrävande. Det är därför uppenbart att ett

ansvar i första hand måste ligga på producenter och företag som använder produkterna och att den officiella förhandsprövningen bör begränsas till fall där särskild kontroll i olika avseenden är påkallad.

Resultatet av de överväganden de båda utredningarna gjorde blev att regeringen resp. arbetarskyddsstyrelsen fick befogenhet att föreskriva om förhandskontroll för särskilt angelägna produktgrupper.

Förhandsprövning enligt LHMV sker f. n. för ett begränsat antal produktslag. Bekämpningsmedel får inte saluhållas eller användas utan att vara registrerade av produktkontrollnämnden. Tillståndskrav gäller för import och viss hantering av gift, bekämpningsmedel samt PCB (polyklorerade bifenyl) och PCB-varor. Dessa tillståndskrav innebär dock normalt inte att produkterna kontrolleras utan att den tänkta hanteringen bedöms av myndigheten.

Arbetarskyddsstyrelsen har infört tillståndskrav för användning av vissa cancerframkallande ämnen. I vissa fall är det hanteringen, i andra fall syftet med användningen som prövas. När det gäller asbest och asbesthaltiga material görs vid tillståndsprövningen en bedömning av möjligheten att i stället använda ett annat material. För lösningsmedelshaltiga lim finns en form av förhandsprövning som gäller användning på tillfällig arbetsplats.

3.2 Utveckling inom det toxikologiska området av betydelse för förhandsgranskning

Sedan miljökontrollutredningen och arbetsmiljöutredningen lade fram sina betänkanden har utvecklingen inom den toxikologiska forskningen gått kraftigt framåt. Vi vet nu betydligt mer om kemikaliers effekter på människor och miljö. Utvecklingen har också lett till att vi nu har betydligt större tillgång till personer med kunskaper i toxikologi. En särskild tvåårig utbildning av toxikologer har införts i Sverige om än hittills på försök. Även kortare utbildning inom området förekommer i ökad utsträckning. Den intensifierade uppmärksamheten på kemiska ämnens negativa hälso- och miljöeffekter har lett till att medvetenheten om toxikologins betydelse ökat och till att kunskapsnivån på det toxikologiska området höjts hos myndigheterna och de produktansvariga. Toxikologisk testning förekommer i ökad utsträckning.

Under de senaste åren har det också bedrivits ett intensivt internationellt samarbete för att få fram en enhetlig syn på hur kemiska ämnens skadliga egenskaper skall undersökas och utvärderas. OECD inledde 1977 sitt s. k. Chemicals Testing Programme. Detta arbete har resulterat i att det nu för första gången finns internationellt accepterade rekommendationer för toxikologisk testning (undersökning) av kemiska ämnen, OECD Guidelines for Testing of Chemicals (1981). OECD har också utarbetat rekommendationer för hur laboratorieundersökningar skall utföras och hur resultat skall presenteras och dokumenteras, OECD Principles of Good Laboratory Practice (1981).

OECD har vidare fattat ett beslut, OECD Council Decision on Mutual Acceptance of Data (1981), som är av utomordentlig betydelse för det internationella samarbetet. Beslutet innebär att testresultat som tagits fram i ett land i enlighet med OECD:s riktlinjer (Guidelines for Testing of Chemicals och OECD Principles of Good Laboratory Practice) måste accepteras i andra OECD-länder som underlag för utvärdering. Detta beslut ger företag anledning att undersöka sina produkter enligt OECD:s rekommendationer. Om undersökningar görs på annat sätt riskerar företagen att få dem underkända. Beslutet om ömsesidigt acceptande av testresultat innebär också att det blir lättare för de nationella myndigheterna att ta ställning till undersökningsresultatet och att bedöma dem.

Ett annat viktigt bidrag till det internationella samarbetet är OECD Minimum Pre-Marketing Set of Data (MPD). Detta är en lista över ett 20-tal olika uppgifter om giftverkan m. m. som normalt bör vara tillräckliga för att utföra en meningsfull första bedömning av de möjliga riskerna med ett ämne. Följande kategorier av uppgifter omfattas:

- kemisk identitet
- produktionsvolym, användningsområde och destruktionsmetoder
- skyddsåtgärder och åtgärder vid olycka
- analysmetoder
- fysikalisk-kemiska uppgifter
- akut toxicitet
- toxicitet vid upprepad tillförsel
- mutagenicitet
- ekotoxicitet (skadeeffekter på andra arter än människa)
- data om nedbrytbarhet och upplagring i naturen.

Syftet med MPD är att få tillgång till sådana uppgifter att en meningsfull första identifiering av risker för människa och miljö kan göras. MPD ger information om fysikaliska, kemiska och biologiska egenskaper hos ämnet. Denna information möjliggör en bedömning av ämnets skadeeffekter på människa och miljö samt av hur det fördelas och koncentreras i miljön och i olika biologiska system. De uppgifter som innefattas i MPD-listan kan leda till att ett behov av ytterligare testning konstateras. En komplettering av uppgifterna i MPD-listan kan också föranledas av en ökad exposition av människa och miljö eller av att ny information tillkommer som inte fanns tillgänglig när förhandsprövningen gjordes.

En viktig princip i MPD är flexibiliteten. Utelämnande eller utbyte av testsystem är rimligt om det skett på vetenskapliga grunder. Myndigheter måste också ha möjlighet att begära in ytterligare information om det finns skäl för ett sådant ställningstagande.

3.3 Förhandsgranskning i utlandet

USA och EG har infört bestämmelser om förhandsanmälan av nya kemiska ämnen. I flera länder är man i färd med att införa eller planera liknande system.

Systemen i USA och EG beskrivs närmare nedan. I båda systemen gäller förhandsgranskningen för kemiska ämnen och inte för sammansatta produkter. Inget krav ställs på formellt godkännande av nya ämnen. Om myndigheterna inte har något att invända mot lämnade uppgifter får ämnet tillverkas, importeras resp. marknadsföras efter en viss i förväg utsatt tid. De system som andra europeiska länder planerar att införa kommer sannolikt att i allt väsentligt ansluta till EG:s system.

I Japan finns ett system för förhandsbedömning av nya ämnen. Detta system är inriktat på de negativa effekterna på människa och miljö vid spridning i den yttre miljön.

Förhandsanmälan är främst till för att myndigheterna skall kunna avgöra om lämnade uppgifter är tillräckliga och korrekta, t. ex. om företagets bedömning av riskerna är rimlig och om underlaget för bedömningen (gjorda undersökningar m. m.) är tillfredsställande. Förfarandet ger dessutom möjlighet för myndigheterna att vid behov ingripa mot den planerade tillverkningen eller importen (gäller i USA), eller mot marknadsföringen (gäller inom EG). Ett dylikt ingripande utgår dock från andra lagregler i resp. land än de som reglerar själva anmälningsförfarandet.

Såväl inom EG som i USA räknar man som nya ämnen samtliga ämnen som inte är upptagna på en av myndigheterna publicerad lista över ämnen som är i bruk.

3.3.1 Förhandsgranskning i EG

Enligt ett EG-direktiv av den 18 september 1979 skall medlemsländerna införa regler om förhandsanmälan (notifikation) av nya ämnen som marknadsförs. Medlemsländerna skall enligt direktivet senast den 18 september 1981 ha infört de lagar, regler och administrativa åtgärder som behövs för införande av förhandsanmälan.

Förteckning över ämnen som är i bruk

EG-kommissionen gavs i direktivet i uppdrag att göra en förteckning över de ämnen som förekom på marknaden inom EG den 18 september 1981. Förteckningen kallas "European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances" (EINECS) och upprättas efter ett förfarande i flera steg.

I ett första steg har en grundförteckning, "European Core Inventory" (ECOIN) publicerats av kommissionen den 31 mars 1982. Den innehåller ca 34 000 ämnen som *förmodats* finnas på marknaden. Förteckningen utarbetades av kemisk expertis med bistånd av kemikalietillverkarnas europeiska samarbetsorgan (CEFIC).

Det andra steget innebar att den som marknadsför ämnen (som sådana eller i en beredning) som fanns på marknaden den 18 september 1981 och som saluförts efter den 1 januari 1971 och som inte finns i ECOIN skulle anmäla dessa till något av medlemsländerna. Sådan anmälan skulle göras senast nio månader efter det att ECOIN-förteckningen publicerats, dvs. senast den 31 december 1982. Medlemsländerna skulle

vidarebefordra sammanställningar av dessa anmälningar till kommissionen senast 12 månader efter ECOIN-publiceringen.

I det tredje och sista steget utarbetas den s. k. EINECS-förteckningen genom att kommissionen kompletterar ECOIN-förteckningen med inkomna anmälningar om ämnen som förekom på marknaden den 18 september 1981. Förteckningen avses bli publicerad år 1985. Det finns dock tecken som tyder på att publiceringen kan försenas avsevärt.

Förhandsanmälan

Ämnen som inte är upptagna i EINECS-förteckningen anses som nya och skall förhandsanmälas till behörig myndighet i det land där ämnet tillverkas eller till vilket det importeras. Även om ett ämne redan anmälts betraktas det som nytt om tillverkaren eller importören är "ny" (jfr. USA, avsnitt 3.3.2). Anmälan skall ske senast 45 dagar innan ämnet marknadsförs och skall omfatta följande:

- Information som behövs för att bedöma riskerna för människan och på miljön. Häri innefattas bl. a. uppgifter om ämnets kemiska identitet (enligt IUPAC och med CAS-nr), handelsnamn, föroreningar, användning, mängder, destruktionsmetoder och toxikologiska grunddata inkl. obligatoriska försöksprotokoll. Baskraven på dokumentation bygger på OECD:s MPD-system, men vissa tillägg har gjorts. Vid kvantitetsgränserna 10, 100 resp. 1000 ton/år skärps dokumentationskraven inom EG. (OECD har f. n. inte ett sådant kvantitetsberoende system.)
- Beskrivning av ämnets negativa effekter vid avsedd användning.
- Förslag till klassificering och märkning av ämnet.
- Förslag till rekommenderade försiktighetsåtgärder för en säker användning av ämnet.

Om ett ämne tidigare anmälts av en annan tillverkare eller importör kan den nye anmälaren hänvisa till uppgifter inlämnade av den tidigare anmälaren, förutsatt att denne gett sitt skriftliga medgivande. Om den ursprungliga anmälan skett mer än tio år tidigare behöver dokumentation om hälso- och miljöeffekter inte lämnas.

Anmälare av ett redan anmält ämne skall informera behörig myndighet om ändringar i årliga eller totala kvantiteter som marknadsförs, om nya rön vad gäller ämnets effekter på människa eller miljö, om nya användningsområden samt om ändringar i ämnets egenskaper på grund av att det modifierats.

Anmälaren skall också på begäran av behörig myndighet kunna redovisa resultat av ytterligare undersökningar eller lämna annan ytterligare information.

Från anmälningsskyldighet undantas:

- polymerisat, polykondensat och polyaddukter (mellanprodukter i t. ex. plasttillverkning) såvida de inte innehåller mer än 2 % av en ny monomer,
- ämnen för forsknings- och analysändamål om de förs ut på marknaden för utredning av egenskaper i enlighet med EG-direktivet,

- ämnen som marknadsförs för forsknings- och analysändamål i mängder under 1 ton per år per tillverkare och importör samt är avsedda endast för laboratoriebruk, samt
- ämnen som marknadsförs i mängder under 1 ton per år per tillverkare, under förutsättning att tillverkaren lämnar mängduppgifter samt uppgifter om identitet och märkning till behöriga myndigheter i de länder där ämnet marknadsförs, samt uppfyller av dessa myndigheter fastställda villkor.

Myndighetsgranskning

Medlemsstaterna skall utse en eller flera behöriga myndigheter med ansvar för att ta emot förhandsanmälningar och för att granska att de överensstämmer med kraven i direktiven. Denna granskning gäller särskilt:

- av anmälaren framförda uppgifter om möjliga risker,
- klassificering och märkning, samt
- förslag till försiktighetsåtgärder.

Den behöriga myndigheten i det land som tar emot anmälan kan, om den finner det nödvändigt för utvärdering av riskerna, begära ytterligare information. Den kan kräva verifiering av gjorda undersökningar samt ställa krav på kompletterande undersökningar. Vidare har myndigheten befogenhet att ta de prov som behövs för kontrollen samt att vidta lämpliga åtgärder för en säker användning av ämnet i avvaktan på EG:s bestämmelser.

Det medlemsland som tagit emot en anmälan skall vidarebefordra den, i sin helhet eller i sammandrag, till EG-kommissionen tillsammans med sina egna kommentarer. Kommissionen skall vidarebefordra denna information till de övriga medlemsländerna. Kommissionen skall också föra en förteckning över alla anmälda ämnen.

De behöriga myndigheterna i de övriga medlemsländerna kan i fråga om detaljer i en förhandsanmälan kontakta antingen den myndighet som erhöll den ursprungliga anmälan eller kommissionen. De kan därvid föreslå att ytterligare undersökningar eller information skall begäras från anmälaren. Vid olika uppfattning mellan nationella myndigheter om behovet av kompletterande information har EG-kommissionen avgörandet.

Medlemsländerna har befogenheter att utfärda tillfälligt förbud eller andra tillfälliga restriktioner om man har detaljerade bevis för att ett ämne, trots att reglerna i EG-direktivet uppfylls, utgör en risk på grund av sin klassificering, förpackning eller märkning. Kommissionen och övriga medlemsstater skall informeras om åtgärderna och skälen till dessa. Kommissionen har då att inom sex veckor konsultera berörda medlemsstater och sedan avge sitt omdöme och vidta nödvändiga åtgärder.

Bland organ i olika länder som har utsetts som behöriga att ansvara för handläggningen av anmälningsärenden finns t.ex. naturvårds-, arbetsmiljö- och hälsovårdsmyndigheter.

Sekretess

Medlemsländerna och EG-kommissionen måste garantera sekretess för information om ett ämnes kommersiella utnyttjande och om hur det tillverkas. Anmälaren kan begära sekretess för viss information som är kommersiellt känslig. Han skall då redovisa en fullständig motivering till varför ett frisläppande av dessa uppgifter kan skada honom industriellt eller kommersiellt. Den myndighet som mottar en anmälan har att på eget ansvar besluta för vilken information kommersiell eller industriell sekretess skall beviljas.

Industriell och kommersiell sekretess medges dock inte för handelsnamn, för fysikalisk-kemiska uppgifter eller för metoder att göra ämnet harmlöst. Sekretess medges inte heller för utvärderingen av toxikologiska och ekotoxikologiska undersökningar eller för namnet på den institution som utfört undersökningarna. Slutligen beviljas sekretess inte för hanterings- och skyddsanvisningar eller för anvisningar om åtgärder i händelse av olycka.

Namnet på ett ämne kan anges i kodifierad form på den lista över anmälda ämnen som kommissionen har att publicera. Begäran om detta kan göras av den myndighet som mottagit anmälan, om publicering av namnet skulle skada anmälaren industriellt eller kommersiellt. En förutsättning för detta förfarande är att ämnet inte klassificerats som farligt. Ett ämne kan finnas i listan i kodifierad form högst tre år. Därefter skall dess fullständiga kemiska namn anges på listan.

Konfidentiell information får normalt vidarebefordras endast till de behöriga myndigheterna i medlemsländerna. Dock får sådan information överlämnas även till andra om detta behövs i samband med sanktioner som vidtas för kontroll av ämnen på marknaden. Om ett medlemsland har strängare regler för sekretess föreligger inte hinder för att tillämpa dessa.

Hitillsvarande erfarenheter

Förberedelsearbetet inför anmälningsförfarandet har inte varit problemfritt. Så t. ex. har publiceringen av förteckningen över ämnen som är i bruk dragit ut på tiden. Orsaken till detta är bl. a. att ett betydande antal ämnen inte har varit möjliga att identifiera kemiskt på ett entydigt och standardiserat sätt. Chemical Abstracts Service (CAS) i USA bistår f. n. EG i identifieringsarbetet.

Erfarenheterna från själva anmälningsförfarandet är mycket begränsade eftersom endast ett fåtal förhandsanmälningar har kommit in.

Kostnaderna för att genomföra undersökningar enligt MPD-kraven har visat sig variera mycket mellan olika ämnen som undersökts. Kostnader uppemot 500 000 kr. för ett ämne uppges kunna uppkomma.

3.3.2 Förhandsgranskning i USA

Redan 1978 infördes i USA ett system för förhandsanmälan (notifikation), som dock länge har byggt på preliminära regler. I maj 1983

publicerade EPA (Environmental Protection Agency) de slutliga reglerna för anmälningsförfarandet.

Förteckning över ämnen som är i bruk

En förteckning över ämnen som är i bruk utarbetades genom att tillverkare och importörer gavs möjlighet att under 4 månader anmäla vilka ämnen man tillverkat och marknadsfört under åren 1975—1977. För ämnen tillverkade eller importerade under 1977 var anmälan obligatorisk. Inkomna anmälningar sammanställdes av EPA och publicerades i en första förteckning. Tillverkare och importörer gavs sedan sju månader att komplettera denna förteckning med ämnen tillverkade eller importerade sedan 1975 som inte tagits upp på listan.

Möjlighet gavs för agenter och leverantörsorganisationer att i vissa fall göra anmälningar för tillverkares och importörers räkning. I dylika fall skulle det för varje ämne finnas minst en ansvarig tillverkare eller importör som EPA kan ta kontakt med.

Förteckningen över ämnen som är i bruk, TSCA Inventory, publicerades den 30 juni 1979.

Förhandsanmälan

Ämnen som ej är förtecknade i TSCA Inventory och som ej är undantagna från anmälningsskyldighet räknas som nya ämnen. De måste anmälas till EPA senast 90 dagar innan tillverkning eller import får påbörjas. Varje anmält ämne förs upp på TSCA Inventory och blir därmed i fortsättningen inte längre anmälningspliktigt.

Anmälan skall omfatta bl. a. ämnets kemiska identitet samt handelsnamn, avsedd användning, mängduppgifter, exponeringsdata, destruktionsmetod. För anmälaren kända uppgifter om hälso- eller miljöeffekter skall också inlämnas.

Undantagna från anmälningsskyldighet är tills vidare föroreningar, biprodukter, ämnen som används uteslutande i forsknings- och utvecklingsverksamhet, kosmetika, bekämpningsmedel, läkemedel och livsmedel.

Förslag finns om att undanta även polymerer och företagsinterna mellanprodukter (site limited intermediates). Förslag finns också om att ge EPA möjlighet att medge undantag från fullständig anmälan för ämnen som tillverkas eller importeras i mindre mängd. 1 och 10 ton föreslås som gränser för när lättnader kan medges.

Anmälaren är skyldig att på anmodan lämna den ytterligare information t. ex. rörande hälso- eller miljöfarliga egenskaper som EPA behöver för sin riskkartläggning.

Till skillnad från vad som gäller i EG har anmälarna inte skyldighet att låta utföra vissa specificerade undersökningar före anmälan av ett ämne. EPA rekommenderar emellertid att anmälarna vid testning av kemikalier utgår från OECD:s MPD-system.

Myndighetsgranskning

Efter att en anmälan av ett nytt ämne inkommit startar EPA en granskning som, med några undantag, skall vara klar inom 90 dagar. Samliga anmälningar genomgår en första översiktlig granskning, som utförs helt av EPA:s egen personal. Vid behov genomförs även ett andra granskningssteg med detaljgranskning där även utomstående experter anlitas. Hittills har ca 10 % av förhandsanmälningarna utsatts för det andra granskningssteget.

I steg 1 granskas förhandsanmälningarna med avseende på bl.a.:

- fullständighet,
- om den kemiska identiteten är korrekt angiven,
- möjligheterna till exponering i arbetsmiljön, i naturmiljön och i konsumentmiljön,
- möjliga hälso- och miljöeffekter, samt
- riktigheten i bedömningen av marknadsstorlek, nya användningar samt produktionsvolymen.

Vid behov kontaktas anmälaren för ytterligare information. EPA har möjlighet att i avvaktan på ytterligare nödvändig information förbjuda tillverkning eller import.

EPA kan i princip ta ett av fyra beslut efter att ha granskat en förhandsanmälan:

- Ämnet bedöms inte innebära oskäligen risk och kan tillverkas och importeras utan restriktioner. Ämnet förs då in i TSCA Inventory dvs. förteckningen över ämnen som är i bruk.
- Ämnet kan tillverkas och importeras för de användningar som anges i anmälan. Ämnet måste dock anmälas igen om en väsentligt ny användning blir aktuell. Ämnet förs då in i TSCA Inventory med vissa förbehåll.
- EPA kräver ytterligare information innan man tar ställning. Utgångspunkten är då att det på grund av oskäligen risk kan bli aktuellt att reglera hanteringen av ämnet men att den erhållna informationen är otillräcklig.
- EPA beslutar att reglera hanteringen av ämnet eftersom det annars medför oskäligen risk.

Sekretess

EPA har skyldighet att skydda konfidentiell affärsinformation ("Confidential business information", CBI) som finns i anmälningarna. Anmälaren kan ange vilka uppgifter som vid offentliggörande skulle skada hans affärer. Den exakta kemiska benämningen bedöms ofta som konfidentiell affärsinformation. Anmälaren kan i sådana fall ange en kemisk gruppbenämning (generisk benämning) att användas av EPA vid offentliggörande.

Hitillsvarande erfarenheter

Förberedelsearbetet inför anmälningssystemet verkar ha löpt relativt problemfritt vad gäller fastställandet av vilka ämnen som skulle anses vara i bruk. Däremot tog det lång tid att slå fast de slutgiltiga reglerna för anmälningsförfarandet. Detta berodde sannolikt främst på utdragna diskussioner med näringslivet om olika detaljer i regelsystemet, t. ex. sekretessfrågor och frågan om vilka ämnen som skall anmälas.

Antalet ämnen som anmäls har stigit år från år sedan starten 1979, och är nu ca 750 per år. Av dessa hör dock merparten till de grupper som efterhand väntas bli undantagna från anmälnings skyldighet (företagsinterna mellanprodukter, polymerer, samt ämnen tillverkade eller importerade i små mängder).

I USA pågår en diskussion om anmälningsystemet är så utformat att det bidrar till att förebygga hälso- och miljörisker i önskvärd utsträckning. Vid en av Office of Technology Assessment (OTA) utförd granskning av systemet framkom att information om toxicitet saknades i ca hälften av anmälningarna. Framför allt saknades uppgifter om kronisk toxicitet och om ekotoxicitet. EPA tvingas i sådana fall att försöka bedöma hälso- och miljöfarligheten utgående från ämnets kemiska struktur, en jämförelsevis osäker metod. Detta förhållande har av många ansetts som oroande. Det förs nu en diskussion om att liksom i EG ställa krav på dokumentation om toxiska egenskaper enligt OECD:s MPD-system.

3.4 Överväganden

Det ligger i samhällets intresse att nya ämnen som förs ut i användning är tillräckligt väl kända vad gäller effekter på människa och miljö för att de skall kunna användas utan att skada uppstår. De måste vara undersökta med avseende på möjliga farliga egenskaper och i den mån sådana konstaterats åtföljas av nödvändig risk- och skyddsinformation. Om hanteringen av ett ämne innebär oacceptabla risker bör det över huvud taget inte föras ut i användning. Såväl i LHMV som i AML har huvudansvaret för nödvändiga åtgärder, undersökning och information, lagts på tillverkare och importörer. Myndigheterna skall se till att de produktansvariga uppfyller sina åligganden.

Den produktkontroll som f. n. utövas av myndigheterna är i allt väsentligt en kontroll i efterhand. I den löpande tillsyns verksamheten upptäcks ibland brister t. ex. i bedömningen av ämnets farlighet eller i produktinformationen (märkning m. m.). Bristerna påtalas sedan för ansvarig tillverkare eller importör. En följd av att kontrollen sker i efterhand är att ett ämne eller en produkt kan ha funnits i användning lång tid innan bristerna upptäcks och kan rättas till.

Det är mot denna bakgrund och mot bakgrund av de ökade möjligheterna att undersöka ämnens egenskaper som man får se regeringens uppdrag till kemikommisionen att pröva formerna för en förhandskontroll av kemiska ämnen. Med förhandskontroll avses enligt regeringsdi-

rektiven att nya ämnen inte får marknadsföras eller tas i bruk utan att ansvarig kontrollmyndighet fått möjlighet att bedöma ämnena. Denna form av förhandskontroll beskrivs kanske bäst som ett slags förhandsgranskning och innebär således inte ett godkännande.

Då förhandsgranskning skall införas är det nödvändigt att bestämma bl. a. om granskningen skall gälla produkter eller ämnen, vilka ämnen som skall anses vara i bruk, när granskning skall ske, vilka uppgiftskrav som skall ställas och hur granskningen skall organiseras.

3.4.1 Förhandsgranskning av produkter eller av ämnen

Som tidigare nämnts diskuterade såväl miljökontrollutredningen som arbetsmiljöutredningen förhandsprövning av *produkter*. Detta förklarar delvis deras avvisande inställning till generell förhandsprövning. Flödet av nya produkter ut på marknaden är så stort att en sådan förhandsprövning skulle bli alltför resurskrävande. Många produkter har en relativt kort livslängd och försvinner från marknaden efter endast något år. Uppskattningar tyder på att 10–20 % av produktsortimentet, dvs. av ca 100 000 produkter (se vidare kap. 4), förnyas årligen, vilket innebär att antalet nya kemiska produkter per år skulle vara ungefär 10 000–20 000. En resurskrävande kontroll av produkter med så kort livslängd är orimlig. En annan orsak till att man avvisade generell förhandsprövning var den bristande tillgången till toxikologisk expertis. Dessa motiv är fortfarande i allt väsentligt giltiga vad gäller förhandskontroll av *produkter*.

Antalet nya kemiska *ämnen* som årligen förs ut på marknaden är betydligt mindre än antalet nya produkter. De flesta nya produkter är nämligen sammansatta av redan tidigare använda ämnen, nyheten består i att man blandar ämnena i nya kombinationer.

Uppgifter saknas om antalet nya ämnen som årligen tillverkas i eller importeras till Sverige. En utgångspunkt för en uppskattning kan man dock få från förhållandena i USA. Erfarenheter från det amerikanska anmälningssystemet visar att ca 750 nya ämnen tillverkas eller importeras årligen. Det inom EG införda anmälningssystemet är tills vidare så nytt att det ännu inte går att dra några slutsatser om det årliga antalet nya ämnen. Sannolikt kommer det att bli betydligt mindre än i USA, beroende delvis på marknadsskillnader men främst på att det amerikanska systemet omfattar fler grupper av ämnen än EG:s system. I EG behöver i motsats till i USA inte polymerer anmälas. Detsamma gäller mellanprodukter som aldrig förs ut från en fabrik. Vidare finns i USA i motsats till EG f. n. inte någon nedre mängdgräns under vilken anmälan inte krävs. Enligt vissa uppgifter är det endast ca 15–20 % av de anmälningsskyldiga ämnena i USA som skulle behöva anmälas inom EG.

Utgående från den kvantitativt avsevärt mindre användningen av kemiska ämnen i Sverige jämfört med USA resp. EG och från de skilda marknads- och konsumtionsmönstren kan antalet nya ämnen i Sverige uppskattas till högst 100 per år. Osäkerheten i denna skattning är givetvis stor. Den bygger på förutsättningen att polymerer och mellanprodukter

ej räknas in. Det är inte osannolikt att antalet nya ämnen stannar vid några tiotal per år. Av dessa torde få, om några, vara unika för Sverige.

Det kan alltså konstateras att antalet nya ämnen per år är avsevärt (flera hundra gånger) mindre än antalet nya produkter per år. Även om resursutvecklingen och annan utveckling inom det toxikologiska området har varit positiv de senaste åren står det klart att en generell förhandsprövning endast kan avse nya ämnen, inte nya produkter. Förhandsprövning av produkter måste av resursskäl inom överskådlig tid begränsas till vissa produktslag som det finns anledning att från hälso- eller miljösynpunkt ägna särskild uppmärksamhet, t. ex. produkter som är avsedda att ha en biologisk effekt såsom bekämpningsmedel och läkemedel.

Möjligheterna till internationellt samarbete är större vid förhandsgranskning av ämnen än vid förhandsgranskning av produkter. De flesta ämnen som används i ett litet land som Sverige används nämligen också i andra länder. Detta är en ytterligare anledning till att förhandsgranska just ämnen. Vi kan dra nytta av den prövning som sker utomlands. Beroende på marknads- och konsumtionsmönster kan det däremot i fråga om produkter antas finnas en större andel som är unika för Sverige, något som begränsar möjligheterna till ett internationellt samarbete.

3.4.2 Vilka ämnen skall anses vara i bruk?

Ett system för förhandsgranskning av nya ämnen förutsätter att det är fastslaget vilka ämnen som skall anses redan vara i användning och som därför inte skall granskas som nya ämnen.

Det totala antalet kända kemiska ämnen var 1983 enligt uppgifter från American Chemical Society's Chemical Abstracts Service (CAS) ca 6 miljoner. Vid CAS identifieras ca 1 000 nya ämnen varje dag. Den helt överväldigande andelen ämnen utgörs av föreningar isolerade från naturprodukter eller tillverkade för forskningsändamål. Ca 75 % av ämnena har omnämnts en enda gång i litteraturen och kan därför betraktas som laboratoriekuriositeter. Antalet ämnen i allmänt bruk kan uppskattas till 60—70 000, dvs. ca 1 % av alla kända ämnen. Ca 3 000 av dessa svarar viktligt för nästan 90 % av den totala användningen av kemiska ämnen.¹

USA och EG

I USA och inom EG valdes som framgår av den tidigare redovisningen något olika sätt att fastställa vilka ämnen som skulle bedömas redan vara i bruk och som därmed inte skulle åläggas anmälningsplikt. Den förteckning över ämnen som är i bruk som fastställdes i USA, TSCA Inventory, baserades helt på anmälningar från tillverkare och importörer om ämnen de tillverkat eller importerat de tre senaste åren. Inom EG utarbetades en förteckning (ECOIN) över ämnen som man förmodade skulle finnas ute på marknaden. Denna förteckning kommer att kompletteras med ytterligare ämnen som tillverkarna och importörerna anmält att de

¹Uppgifterna i detta stycke är hämtade ur IRPTC Bulletin, Vol 6. No. 1, september 1983 (bulletinen utges av FN-organet UNEP).

marknadsfört de senaste tio åren. Den kompletterade förteckningen (EINECS) blir alltså förteckningen över ämnen som är bruk inom EG.

TSCA Inventory omfattade vid anmälningsförfarandets början ca 55 000 kemiska ämnen och utökas allteftersom anmälda ämnen förs upp på listan. Inom EG innehöll ECOIN ca 34 000 ämnen medan EINECS-förteckningen väntas omfatta ca 50 000—60 000 kemiska ämnen. I Japan har upprättats en förteckning över i bruk varande ämnen som upptar ca 25 000 ämnesnamn.

Det är svårt att avgöra om USA:s och EG:s förteckningar ger en riktig bild av vilka ämnen som verkligen förekommer i praktiskt bruk i mängder av betydelse. Det har t. ex. framförts att EG:s ECOIN-lista innehåller ämnen som aldrig lämnar forsknings- eller utvecklingslaboratorier. Riktigheten i de anmälningar av ämnen i bruk som tillverkare och importörer gjort har också ifrågasatts. Värdet av att få med ett ämne på förteckningen över ämnen som är i bruk och därmed slippa kostnaderna för anmälningsförfarandet, särskilt vad gäller de toxikologiska undersökningar som föreskrivs, är så stort att det kan antas att en viss överanmälning skett. Ett företag som övervägde att föra ut ett ämne kan ha anmält att ämnet är i bruk trots att det ännu inte var marknadsfört. Risken för överanmälning bör ha varit större inom EG som ju ställer krav på att vissa undersökningar skall vara gjorda före anmälan av nya ämnen. Det är sannolikt att den slutliga förteckningen över ämnen i bruk inom EG, EINECS, kommer att innehålla många ämnen som inte funnits i användning under perioden 1971—1981, i vart fall inte i industriellt bruk eller i konsumentanvändning. Hur många dessa ämnen är kan inte bedömas.

Sverige

F. n. saknas uppgift om hur många ämnen som faktiskt förekommer i Sverige och om vilka de är. Företrädare för tillverkarna och importörerna har angett siffran 20 000 som en mycket grov uppskattning av antalet ämnen som används i Sverige. Denna siffra överensstämmer relativt väl med antalet ämnen som används i Japan, men avviker kraftigt från antalet ämnen i USA och EG. Den pågående utbyggnadsetappen av produktregistret (etapp 3), och det förslag till fortsatt uppbyggnad genom ämnesdeklarationen (etapp 4) som föreslås i kapitel 5 leder till att en förteckning över ämnen som är i bruk kan upprättas. I etapp 3 skall tillverkare och importörer till registret deklarerat vilka ämnen i deras kemiska produkter som gör att dessa blir hälsofarliga. Enligt förslaget skall i etapp 4 deklarerat övriga ämnen som tillverkas eller importeras eller som tidigare marknadsförts under en viss tidsperiod räknad bakåt från deklARATIONstillfället (jfr. avsnitt 4.6.2).

Under förutsättning att undantagen från ämnesdeklarationen i etapp 4 görs på ett likartat sätt som inom EG kan produktregistret efter etapp 3 och 4 av uppbyggnaden utnyttjas för att ta fram en förteckning över ämnen som är i bruk i Sverige. Sannolikt kommer förteckningen att bli mindre omfattande än EG:s EINECS-lista. Om tillverkarnas och impor-

förernas uppskattningar är riktiga borde mer än hälften av de ämnen som finns på EINECS-listan inte finnas på den svenska förteckningen. Den motsatta situationen kan givetvis också inträffa dvs. att den svenska förteckningen upptar ämnen som inte finns inom EG, men den blir rimligen relativt ovanlig.

3.4.3 När bör förhandsanmälan ske?

Förhandsanmälan skall inom EG ske före *marknadsföring*. Denna term har inom EG visat sig vara svår att definiera entydigt och på ett tillfredsställande sätt. Det råder delade meningar t. ex. om överlåtelse av ett ämne från ett företag till ett annat inom samma koncern är att anse som marknadsföring. Genom att använda marknadsföringen som gräns för anmälningskravet kommer man inte heller åt ämnen som direktimporteras enbart för användning i det importerande företaget.

Den amerikanska regeln dvs. anmälan före *tillverkning eller import* är entydig. Den är också mer i överensstämmelse med det synsätt som fastlagts i Sverige genom LHMV och AML. Riskerna med ett ämne måste vara klarlagda innan tillverkning påbörjas för att arbetstagare sysselsatta med tillverkningen skall kunna skyddas från skador.

Ett argument för att anmälan skall ske först vid marknadsföring kan vara att tillverkarna inte hinner få fram tillräcklig dokumentation redan innan tillverkningen påbörjas. Detta torde också vara en av anledningarna till att man i USA ställer lägre krav på dokumentation i anmälan än inom EG. Detta problem bör emellertid kunna undvikas om gränsen sätts vid tillverkning i produktionsskala. Därmed ges tillverkarna rimligtvis tillräcklig tid för att under utvecklingsstadiet göra nödvändiga undersökningar. Det bör också stå i tillverkarens och importörens intresse att i god tid före tillverkning (i produktionsskala) eller import av ett ämne, dvs. innan man lagt ned alltför stora kostnader, få veta dels om myndigheten accepterar undersökningsresultaten och på dessa baserade bedömningar, dels så långt möjligt också om användningen av produkten (ämnet) kan väntas bli föremål för restriktioner.

3.4.4 Dokumentationskrav för nya ämnen

Kemikommisionen har enligt direktiven att beakta möjligheterna till samarbete med EG i fråga om förhandsgranskning. Inför ställningstagandet till vilka krav på uppgifter som skall ställas vid förhandsgranskning av kemiska ämnen ligger det då nära till hands att göra jämförelser med EG. EG går som framgått av tidigare avsnitt betydligt längre än USA i sina krav på dokumentation. Inom EG skall tillverkare och importörer redovisa minst den dokumentation som anges i OECD:s MPD-system. Har de inte tillgång till denna dokumentation måste de låta utföra nödvändiga undersökningar för att få fram den. I USA däremot är man enbart skyldig att lämna den dokumentation man har tillgång till.

Ämnen som är nya både för Sverige och EG

Baskraven inom EG på uppgifter om hälso- och miljöfarlighet bygger som nämnts på OECD:s MPD-system, även om vissa smärre tillägg gjorts. EG ställer ökade dokumentationskrav när den tillverkade eller importerade mängden ökar. EG:s krav på uppgifter och undersökning vid anmälan av nya ämnen måste bedömas som fullt acceptabla mot bakgrund av de grundläggande skyldigheter för importörer och tillverkare som följer av såväl LHMV som AML.

Ämnen som är nya för Sverige men inte för EG

En del ämnen kommer som nämnts att vara nya för Sverige men vara upptagna i EG:s förteckning över i bruk varande ämnen. Det är rimligt att även dessa ämnen anmäls till ansvarig svensk myndighet innan de tillverkas eller importeras, särskilt som det kan antas att de är fler till antalet än de som nu är i bruk. Däremot är det inte självklart vilka uppgifter om dessa ämnen som skall lämnas vid en sådan anmälan. Nedan skisseras fyra olika nivåer på vilka dokumentationskraven kan läggas.

Nivå 1. Dokumentationskrav enligt OECD:s MPD-system

En kravnivå som bygger på OECD:s MPD-system skulle innebära att det ställs samma krav på alla nya ämnen i Sverige, dvs. även på sådana ämnen som räknas som i bruk inom EG.

En sådan ordning skulle innefatta långtgående dokumentationskrav, främst i fråga om toxikologiska undersökningar, för ämnen där Sverige blev ensam om dessa krav. Ätminstone f. n. talar resursskäl mot att en sådan ordning införs. Antalet ämnen i denna grupp är sannolikt betydligt större än antalet ämnen som är nya både inom EG och i Sverige. Stora myndighetsresurser krävs för en granskning av dokumentation vid denna nivå på dokumentationskraven. För ämnen som skall förhandsgranskas enbart i Sverige kan vi inte dra nytta av något internationellt samarbete. Detta alternativ skulle, på grund av de begränsade resurser som kan avsättas till produktkontroll inom ett litet land som Sverige, innebära en orimligt stor resursåtgång, satt i relation till resursbehovet inom andra delar av produktkontrollen.

Det har dessutom anförts att utländska företag åsamkas extra kostnader vid försäljning till Sverige.

Nivå 2. Specificerade dokumentationskrav på lägre nivå än i OECD:s MPD-system

OECD:s MPD-system är relativt omfattande och innebär dokumentationskrav för ca 20 egenskaper hos ett ämne. En förhandsanmälan av ämnen som är nya för Sverige men inte för EG skulle kunna göras mer begränsad. Det är inte omöjligt att det ur OECD:s MPD-system skulle gå att göra ett urval dokumentationskrav lämpade för en sådan begränsad förhandsanmälan. Detta kräver dock utrednings- och utvärderingsarbete som helst bör ske som ett led i det internationella samarbetet. Det

skulle ju röra sig om att fastställa nya, från OECD:s MPD-system avvikande dokumentationskrav. Detta bör lämpligen inte göras i form av ensidiga beslut från ett medlemsland.

Nivå 3. Uppgifter om klassificering, märkning m.m.

Ett tredje alternativ är att begära in uppgift om identitet, klassificering, märkning och kvantiteter, dvs. krav motsvarande dem som EG ställer på nya ämnen som marknadsförs i mängder under ett ton. Om en sådan begränsad anmälan skulle visa att det finns behov av ytterligare information står det myndigheten fritt att utgående från befintliga regler i LHMV (AML) begära kompletterande information. Ett uppgiftskrav på denna nivå skulle inte belasta tillverkare och importörer med kostnader utöver själva anmälan, eftersom uppgifterna i fråga måste vara tillgängliga.

Detta alternativ kan utökas genom att krav också ställs på redovisning av den dokumentation om ett ämne som anmälaren förfogar över och som legat till grund för klassificeringen. Inte heller denna utökning skulle medföra ökade kostnader för tillverkare och importörer eftersom de endast behöver redovisa befintligt underlag. Det redovisade underlaget ger myndigheten möjlighet att avgöra om klassificeringen är rimlig samt att vid behov begära in ytterligare uppgifter.

Nivå 4. Ej specificerade dokumentationskrav

Ett fjärde alternativ är att liksom i USA begära att tillverkare och importörer redovisar all dokumentation de har tillgång till. Ett sådant helt ospecificerat redovisningskrav är på grund av sin lösa struktur närmast av frivillig karaktär. Det är i det enskilda fallet svårt att kontrollera om all tillgänglig dokumentation verkligen lämnats. I USA har myndigheterna inte fått så mycket information som man hade förväntat sig och man diskuterar därför en ändring av dokumentationskraven i riktning mot OECD:s MPD-system. Detta alternativ förefaller därför mindre lämpligt att utgå ifrån vid införande av förhandsgranskning.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det f. n. i praktiken endast torde finnas ett rimligt alternativ vad gäller dokumentationskrav för ämnen som är nya i Sverige men inte i EG. Detta alternativ är att tillverkare och importörer åläggs att i en begränsad anmälan redovisa sin klassificering och märkning av ämnet samt det underlag på vilket man grundar sina ställningstaganden (nivå 3 ovan). Möjligen kan det som resultat av internationellt samarbete senare visa sig möjligt att ställa krav på att vissa specificerade tester skall vara utförda (nivå 2).

3.4.5 Vissa andra frågeställningar

Införande av ett system för förhandsgranskning förutsätter att ställning tas i ett flertal frågor om den praktiska utformningen. Nedan diskuteras några av dessa. Ytterligare andra får tas upp i anslutning till att produktkontrollmyndigheten utfärdar tillämpningsföreskrifter.

Undantagna ämnen

I USA skall polymerer och företagsinterna mellanprodukter förhandsanmälas. Inom EG är dessa ämnesgrupper undantagna. Det finns också vissa andra skillnader i fråga om vilka ämnen som skall förhandsanmälas. Som tidigare nämnts pågår i USA justeringar som sannolikt leder till att i framtiden både polymerer och företagsinterna mellanprodukter kommer att undantas.

Det förefaller rimligt att i Sverige tillämpa samma undantag som EG. Avgränsningen av vilka ämnen som skall förhandsanmälas hänger nära samman med frågan om vilka ämnen som skall anses vara i bruk. Dessa frågor diskuteras i anslutning till den fjärde etappen av produktregisteruppbyggnaden (se avsnitt 4.6.2).

Volymgränser

Inom EG finns en volymgräns, 1 ton, under vilken en förenklad anmälan krävs i stället för fullständig förhandsanmälan. I USA diskuteras införande av volymgränser. Mot bakgrund av att EG-marknaden är mångdubbelt större än den svenska marknaden syns det rimligt att ha en lägre volymgräns i Sverige än i EG. Den gräns som f. n. gäller för deklarationsskyldighet till produktregistret, 100 kg per år per tillverkare eller importör, förefaller därvid möjlig.

Utökning av förteckningen över ämnen som är i bruk

I USA räknas ett anmält ämne som varande i bruk om anmälningen accepteras. I EG skall ämnen som inte tas upp på den kommande EINECS-förteckningen räknas som nya för all framtid. EG-modellen kan verka både orationell och kostsam. Ämnen som inte finns i EINECS-förteckningen blir anmälningspliktiga för all framtid. Detta innebär att varje ny tillverkare eller importör av ett tidigare anmält ämne måste anmäla detta och därvid redovisa föreskriven dokumentation om gjorda undersökningar. Om den ursprungliga anmälan har gjorts mer än tio år tidigare behöver dock sådan dokumentation inte lämnas. Om företagen inte kan tillgodogöra sig tidigare redovisad dokumentation uppkommer ett resurskrävande dubbelarbete. Dels måste flera företag genomföra samma undersökningar och redovisa samma dokumentation, dels måste myndigheterna granska anmälningar om ett och samma ämne vid flera tillfällen. Detta kan i varje fall delvis undvikas genom att det tillåts att en anmälare hänvisar till dokumentation som inlämnats av ett annat företag, men endast efter detta andra företags medgivande. Denna teknik tillämpas inom EG.

Anledningen till att EG valt den beskrivna modellen är att man vill undvika konkurrensnackdelar för det företag som först för ut ett ämne på marknaden. Om ett en gång anmält ämne i fortsättningen inte är anmälningspliktigt blir följderna att det företag som gjort anmälan ensamt får bära alla kostnader för att ta fram dokumentationen. Dess marknadsföring får en kostnadspost som de efterföljande företagen slipper.

Den amerikanska modellen förefaller i förstone mer tilltalande än EG-modellen. Den bygger emellertid på en för svenska förhållanden knappast acceptabel förutsättning. I USA ställs nämligen som ovan nämnts inga specificerade krav på vilken dokumentation om hälso- och miljöfarliga effekter som skall bifogas en anmälan. Anmälningarna innebär därmed förhållandevis små kostnader för företagen. Ett ämne som anmäls kan därför i fortsättningen betraktas som varande i bruk, dvs. som inte anmälningspliktigt, utan konsekvenser från konkurrenssynpunkt.

Granskningsperiodens längd

Den tid som myndigheterna inom EG får på sig för granskning av en anmälan, 45 dagar, är mycket kort. Enligt uppgifter från tjänstemän inom EG-kommissionen kan den korta tiden medföra problem. Erfarenheter från USA visar att även den där föreskrivna 90-dagarsperioden kräver mycket strikta rutiner och stora resursinsatser för att kunna hållas. Det bör då observeras att en anmälan i USA inte behöver innehålla någon dokumentation om hälso- och miljöeffekter. Jämförelsen ger vid handen att 90 dagar inte är en orimligt lång tid för myndigheternas granskning då denna avser fullständig anmälan med samma dokumentationskrav som inom EG. Granskningen av en begränsad anmälan blir betydligt mindre omfattande varför granskningstiden kan förkortas avsevärt.

Granskningens innebörd

Den behandling av förhandsanmälningar som sker hos ansvarig myndighet innebär att man granskar om lämnade uppgifter är korrekta och stämmer överens med vad som föreskrivs. Myndigheten bedömer alltså om hela den dokumentation som krävs finns med samt om t. ex. klassificering och märkning verkar riktig.

Om granskningen inte visar på några brister godtas anmälan. Detta innebär dock inte på något sätt att ämnet i fråga godkänns av myndigheten. Ämnet kan senare bli föremål för restriktioner på alldeles samma sätt som andra ämnen. Tillverkare och importörer av förhandsanmälda ämnen har fortfarande det fulla ansvaret t.ex. för att vid behov göra ytterligare undersökningar och för att, om så behövs, förbättra risk- och skyddsinformationen.

Själva förhandsgranskningen har inte heller som primärt syfte att förhindra tillverkning och import av hälso- och miljöfarliga varor. Där emot bidrar den till att öka myndigheternas kännedom om riskerna med enskilda kemiska ämnen. Detta kan i sin tur givetvis föranleda myndigheterna att införa restriktioner.

3.4.6 Resurser och organisation för granskning av anmälningar

Det förefaller naturligt att den centrala produktkontrollmyndigheten har myndighetsansvaret för anmälningsförfarandet. Denna myndighet

bör också få till uppgift att meddela de närmare regler som behövs och att tillse att tillverkare och importörer följer bestämmelserna.

Sakgranskningen av de enskilda anmälningarna kräver att personer med för granskningsuppgifterna erforderlig kemisk och toxikologisk kompetens finns tillgängliga. Det förefaller sannolikt att det av bl. a. ekonomiska skäl kan bli svårt att inom den centrala produktkontrollmyndigheten bygga upp alla för granskningen nödvändiga resurser. Av denna anledning bör det prövas om granskningsmyndigheten i likhet med vad som är fallet i USA kan tillgodose delar av resursbehovet genom att utnyttja expertis hos utomstående institutioner. Det borde t.ex. vara lämpligt att på detta sätt få tillgång till hög toxikologisk specialistkompetens. Granskningsmyndigheten måste dock under alla omständigheter inom sig ha kompetens och övriga resurser för att klara av merparten av granskningsarbetet.

Ett annat sätt att för granskningsverksamheten utnyttja kompetens utanför den centrala produktkontrollmyndigheten är att fördela granskningsuppgifter mellan olika centrala myndigheter efter deras kompetensområden. De i första hand aktuella myndigheterna är arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket, i vissa fall möjligen även socialstyrelsen. En motsvarande fördelning av granskningsarbetet sker i vissa av EG-länderna, t. ex. i Västtyskland där både miljö- och arbetsmiljömyndigheterna deltar i granskningen. Det torde dock stå helt klart att den centrala produktkontrollmyndigheten måste tillföras ytterligare personella resurser för granskningsverksamheten, även om utomstående expertis kan anlitas.

Vilka resurser som krävs för granskningsarbetet beror i stor utsträckning på vilket samarbete med andra länder, främst naturligtvis med EG, som kan etableras. Behovet av resurser blir minst om ett samarbete med EG kan byggas upp så att Sverige utan ingående granskning och prövning kan godta förhandsanmälningar som godtagits inom EG. Resursåtgången borde då kunna begränsas till högst tre persondagar varje gång ett nytt ämne anmäls för första gången. Resursåtgången för granskning av en anmälan rörande ett ämne som är nytt i Sverige men anses som befintligt inom EG, kan bedömas vara högst 0,5 persondagar. Med lönebikostnader inräknade kan genomsnittskostnaden för en persondag sättas till 1 000 kr.

Om en ingående granskning och prövning av anmälningar blir nödvändig blir kostnadsbilden en annan. Denna situation inträffar alltid för ämnen som inte anmälts inom EG (och som är anmälningspliktiga inom EG). Den uppstår också för ämnen som anmälts inom EG, om det inte går att få besked om att anmälan har accepterats. För en förstagsanmälan får man då räkna med en insats omfattande ca 15 persondagar för arbetet hos myndigheten plus en lika stor insats från utomstående expertis.

Det totala antalet ämnen som är nya i både Sverige och EG har i avsnitt 3.4.1 uppskattats till högst 100 per år. Antalet ämnen per år som är nya i Sverige men befintliga inom EG är mycket svårt att uppskatta. Under förutsättning att 10 % av de ämnen som är nya både i Sverige och inom EG måste underkastas ingående granskning och prövning i Sverige

och att övriga nya ämnen inte överstiger 500 per år kommer årskostnaden för granskningen av anmälningar inte att överstiga 1 milj. kr. Det är sannolikt att antalet nya ämnen blir avsevärt lägre än 100 resp. 500. I så fall innebär införande av förhandsgranskning en marginell kostnadsökning för myndigheten.

3.4.7 Finansiering

Finansieringen av förhandsgranskningen kan ske genom att medel tillförs över statsbudgeten, antingen genom ökade anslag eller genom att resurser överförs från annan verksamhet.

Finansieringen kan också ske genom avgifter. Enligt direktiven skall kommissionen utreda frågan om en ökad avgiftsfinansiering av samhällets insatser för kemikaliekontroll.

Med hänsyn till svårigheterna att nu överblicka omfattningen av verksamheten bör emellertid finansieringsfrågorna anstå. De kommer att tas upp av kommissionen i ett senare sammanhang då de också kan ses mot bakgrund av kommissionens övriga förslag.

3.4.8 Tidsplan

Ett system med förhandsgranskning av nya ämnen enligt den här beskrivna modellen kan genomföras först sedan en förteckning över ämnen som redan är i bruk i Sverige har upprättats, så att myndigheter och företag kan veta vilka ämnen som skall förhandsanmälas.

I avsnitt 4.6.9 föreslås en ämnesdeklaration som en fjärde etapp av produktregisteruppbyggnaden. Denna etapp kan beräknas vara avklarad tidigast den 1 januari 1986 vad avser inlämning av uppgifter till registret. Efter registrering av dessa uppgifter kan det ur registret tas fram en förteckning över i Sverige befintliga ämnen. Ett system för förhandsgranskning kan beräknas införas tidigast den 1 januari 1987.

3.4.9 Internationellt samarbete

Som redan framhållits är EG en naturlig samarbetspartner för Sverige i fråga om förhandsanmälan av nya ämnen. Samarbetet kan göras mycket omfattande med bindande åtaganden från parterna i olika avseenden. Det kan också inskränkas till regelbundna kontakter och erfarenhetsutbyte. Eftersom varje form av samarbete förutsätter att en hel del såväl formella som praktiska frågor diskuteras mellan Sverige och EG är det angeläget att överläggningar snarast kommer till stånd.

En viktig utgångspunkt för dessa överläggningar är att eftersträva sådana samarbetsformer att dubbelarbete undviks samt att Sverige kan tillgodogöra sig erfarenheterna av det arbete som sker inom EG. Det är från ekonomiska och andra utgångspunkter angeläget att undvika dubblering av resursinsatsen. En annan viktig utgångspunkt är naturligtvis att Sverige måste behålla sina möjligheter till självständiga beslut för skyddet av hälsa och miljö.

Vid diskussioner med EG kan utöver möjliga samarbetsformer aktua-

luseras vissa sakfrågor som tidpunkten för förhandsgranskningen (före marknadsföring eller före tillverkning resp. import), ämnen som skall undantas från anmälningsskyldighet, volymgränser, förteckningen över ämnen som är i bruk samt granskningsperiodens längd.

Det föreligger stora likheter i användningen av kemiska ämnen och produkter mellan de olika nordiska länderna. Det bör därför också vara av intresse från bl. a. resurssynpunkt att söka få till stånd ett nordiskt samarbete i frågor som rör förhandsgranskning.

3.5 Förslag

Mot bakgrund av ovan gjorda överväganden föreslås

- att ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs. Denna skall innefatta skyldighet för tillverkare och importörer att till ansvarig myndighet anmäla ämnen de avser att tillverka eller importera innan verksamheten påbörjas. Anmälan skall innehålla de uppgifter som är nödvändiga för bedömning av ämnets egenskaper från hälso- och miljöskyddssynpunkt,
- att produktkontrollmyndigheten ges i uppdrag att föra en förteckning över kemiska ämnen som är i bruk,
- att överläggningar omgående påbörjas med EG om lämpliga former för samarbete.

4 Produktregistret

4.1 Inledning

Produktkontrollnämnden inledde 1974 förberedelsearbetet för ett register över i Sverige förekommande kemiska produkter. Beslut om registret fattades 1977. Registret skall omfatta merparten av de på marknaden förekommande produkter som utgörs av ett enstaka kemiskt ämne eller blandningar av kemiska ämnen (beredningar). Den grundläggande avsikten med registret är att det skall tjäna som hjälpmedel för myndigheternas kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor. Registret får av naturliga skäl också en stor betydelse för tillsynen av hur arbetsmiljö- och miljöskyddslagstiftningarna efterlevs.

I den första etappen av registeruppbyggnaden registrerades handelsnamn på produkter samt ansvarig tillverkare eller importör. F. n. är ca 100 000 produkter registrerade på detta sätt. En andra utbyggnadsetapp är genomförd och omfattar huvudsakligen produkter av typen råvaror, sammanlagt ca 13 000 produkter. För dessa produkter har uppgifter registrerats om kemisk sammansättning.

Regeringen gav den 10 februari 1983 produktkontrollnämnden i uppdrag att genomföra nästa etapp i uppbyggnaden av registret efter vissa riktlinjer. För produkter av det slag som finns i anmälningsregistret skall uppgifter begäras in om sådana innehållsämnen och föroreningar i hälsofarliga varor som bedöms ge dessa deras hälsofarliga egenskaper. Uppgiftslämnarna kan också frivilligt ange övriga innehållsämnen och föroreningar.

Regeringen har gett kemikommisionen i uppdrag att parallellt med produktkontrollnämndens genomförande av nästa etapp ta fram underlag för statsmakternas ställningstagande i fråga om fortsatt registeruppbyggnad. I direktiven sägs härom följande:

Vid sidan av en förbättrad riskidentifiering behövs också en bättre kunskap om vilka kemiska produkter som används och om vad de innehåller. Produktregistret har härvid en viktig uppgift.

Regeringen har tidigare denna dag givit produktkontrollnämnden i uppdrag att påbörja nästa etapp i uppbyggnadsarbetet av produktregistret. Parallellt härmed bör ett underlag nu tas fram av kommissionen för statsmakternas ställningstagande i fråga om därpå följande etapp av en utbyggnad av registret. Vid en fortsatt uppbyggnad av registret torde även övriga innehållsämnen än de som ger produkterna deras hälsofarliga egenskaper behöva deklarerats obligatoriskt.

Kommissionen bör redovisa förslag till plan för det fortsatta arbetet med registret avseende uppbyggnad, uppdatering och användning i tillsynen samt beräkna kostnaderna för en fortsatt utbyggnad.

En annan viktig del av utredningsarbetet om produktregistret är frågorna om sekretess, datasäkerhet och registeruppgifternas rättsliga status samt om information från registret. Kommissionen bör med förtur behandla denna del av utredningsarbetet, vilket innebär att arbetet i huvudsak bör utföras under första halvåret av utredningsarbetet. Det är av stor betydelse att uppgiftslämnarna kan hysa förtroende för hur uppgifterna i registret hantteras och skyddas.

I det följande redovisas de behov hos tillsynsmyndigheter och andra intressenter som lett fram till önskemålen om ett produktregister och om en vidare utbyggnad av detta. Vidare beskrivs översiktligt vilka register av liknande slag som byggts ut eller som planeras i andra länder. Därefter ges en beskrivning av det svenska produktregistrets hittillsvarande utbyggnad. I ett särskilt avsnitt belyses gällande rätt i fråga om offentlighet, sekretess, datasäkerhet och uppgiftsinsamling till registret. Avslutningsvis redovisas kemikommissionens överväganden och förslag om produktregistrets fortsatta uppbyggnad.

Kommissionen har uppfattat som sitt uppdrag att skyndsamt utreda hur en fortsatt registeruppbyggnad kan utformas. Kommissionen anger däremot ingen tidsplan för fortsatt utbyggnad, utan anger endast (avsnitt 4.6.2) när denna av praktiska skäl tidigast kan ske. Erfarenheterna av pågående registerarbete torde få betydelse när beslut om fortsatt utbyggnad skall fattas.

4.2 Behovet av ett produktregister

Produktregistret har tillkommit på grund av att det för tillsynsmyndigheterna varit svårt, delvis ogörligt, att på ett rationellt sätt få tillgång till tillräckliga uppgifter om kemiska ämnen och produkter och att skaffa sig en överblick över deras förekomst i samhället. Avsikten med produktregistret har redan från början varit att ge en viktig del av det underlag för probleminventering, prioritering och åtgärder som krävs för ett effektivt tillsynsarbete.

I detta avsnitt beskrivs först myndigheternas informationsbehov. Därefter behandlas deras möjligheter att tillgodose dessa behov, dels med nuvarande arbetssätt, dels med ett utbyggt produktregister. Avslutningsvis behandlas andra intressenters informationsbehov.

4.2.1 Tillsynsmyndigheternas informationsbehov

Tillsynsmyndigheterna har behov av olika slags information om kemiska produkter. Tre huvudtyper av tillsyn bör här särskiljas: ämnesvis tillsyn, produktvis tillsyn samt verksamhets- och produktgruppsinriktad tillsyn.

Ämnesvis tillsyn

Det är inte ovanligt att det framkommer nya uppgifter om ett visst ämnes hälsofarlighet som föranleder tillsyn. Vanligare är dock att myndigheterna har anledning att ingripa med tillsynsåtgärder mot ämnen vars farlighet är känd men vars användning man av skilda skäl tidigare inte hunnit eller ansett sig behöva reglera. Det är med nuvarande tillgång till information i bästa fall endast delvis känt var i samhället och i vilka produkter ett visst ämne förekommer. Kännedomen om vilka som för ut ett ämne på marknaden är också bristfällig. Inte minst gäller detta i de fall då ämnena utgör beståndsdelar i sammansatta produkter. Kännedomen om importörer och tillverkare av rena ämnen är bättre.

Vid ingripanden mot ett hälso- eller miljöfarligt ämne har man behov av att nå berörda företag och deras arbetstagare. En förutsättning för att information eller olika restriktioner skall kunna ges ändamålsenlig utformning och nå rätt adressat är att ämnets användning är väl känd. Ju större de upptäckta riskerna är, desto angelägnare är det att ha en i möjligaste mån heltäckande överblick över användningen. Myndigheterna behöver svar på frågor som: var förekommer ämnet (t. ex. inom vilka branscher), till vad används det (funktion), vem för ut det på marknaden?

Förekomsten av ett hälso- eller miljöfarligt ämne i en verksamhet behöver inte alltid innebära risker. Om risk föreligger beror på i vilka mängder ett ämne förekommer i en viss användning, på halten av ett ämne i en produkt, på ämnets egenskaper och på dess hantering. Hanteringssättet är avgörande för i vilken utsträckning den som hanterar en produkt exponeras för i produkten ingående ämnen.

En viktig form av ämnesvis tillsyn som ännu inte kommit till stånd, är förhandsgranskning av nya ämnen. För att detta skall kunna genomföras krävs bl.a. överblick över vilka ämnen som redan är i bruk i samhället.

Produktvis tillsyn

En vanlig typ av tillsynsfrågor hos myndigheterna är produktinriktade. Det kan gälla hälsobesvär eller skador som uppkommit i en verksamhet där en eller flera produkter hanteras. Den information om hanterade produkter som finns hos brukaren är ofta inte tillräcklig för att avgöra om någon av dem orsakat problemen. I andra fall kan det finnas behov av att klarlägga om en produkt är korrekt varningsmärkt eller om varuinformationen i övrigt är korrekt från risk- och skyddssynpunkt. I båda fallen har tillsynsmyndigheterna behov av att känna till produktsammansättningen, inkl. haltuppgifter för varje komponent.

Tillsyn inriktad på verksamheter och produktgrupper

För utarbetande av föreskrifter och rekommendationer och för att ge råd och information, måste myndigheterna ha överblick över vilka slag av kemiska risker som förekommer inom olika verksamheter och branscher. De kan t. ex. behöva veta vilka kemiska risker som förekommer inom textilindustrin, motorbranschen eller restaurangbranschen. I and-

ra fall är det av intresse att få en överblick över vilka slag av kemiska ämnen som ingår i en viss produkttyp t. ex. desinfektionsmedel, vissa rengöringsmedel, eller vissa smörjmedel. Sådan överblick kan behövas för att kartlägga riskerna inom branschen resp. vid hantering av produkttypen. Den kan också behövas för att avgöra behovet av restriktioner t. ex. med syfte att styra användningen från produkter med en besvärande riskbild till andra produkter som innebär mindre eller lätt-hanterligare risker. Det kan bli fråga om att utarbeta särskilda regler för användningen.

En överblick av ovan nämnda slag förutsätter tillgång till information om sammansättningen av de produkter som förekommer inom en viss verksamhet resp. används för ett visst ändamål (funktion).

4.2.2 Nuvarande arbetssätt

Överblicken över kemiska ämnens och produkters spridning i samhället är som ovan nämnts begränsad. För de kemiska bekämpningsmedlen råder registreringsplikt och därför är överblicken relativt god för denna produktgrupp. Myndigheterna har viss kännedom också om förekomsten av en del andra ämnen och produkter som man av olika anledningar ägnat särskilt intresse, t.ex. vinylklorid, etylenoxid, ftalater, asbest, epoxiprodukter och isocyanatprodukter. Därtill kommer de produkter av typen råvaror som finns registrerade i produktregistret (etapp 2) med fullständiga sammansättningsuppgifter.

Viss kartläggning har också skett branschvis, t. ex. inom textilindustrin och verkstadsindustrin (smörjmedel). Sådana kartläggningar är emellertid vanligen punktinsatser som inte följs upp med uppdatering. Informationen blir därför relativt snabbt föråldrad bl. a. på grund av omsättningen i produktsortimentet. Enligt preliminära uppgifter ur produktregistret är omsättningen av hittills anmälda produkter i genomsnitt 10 % per år. Enligt uppgiftslämnarna kan det genomsnittliga omsättningstalet för hela produktsortimentet uppskattas till mellan 10 och 20 %. För vissa produktgrupper kan det vara högre.

Avsaknaden av en kontinuerlig uppdatering av inhämtade uppgifter innebär att myndigheterna, även i de fall man till äventyrs har tillgång till tidigare uppgifter om vissa ämnen eller produkter, måste samla in ny information för att få aktuella data som underlag för beslut eller ställningstaganden. Tillvägagångssättet vid informationsinsamlingen varierar beroende på syftet med insamlingen.

Ämnesvis tillsyn

En första uppgift är att söka spåra de huvudsakliga leverantörerna av ett ämne. Detta gäller både dem som levererar ämnet som sådant (vanligen s. k. teknisk kvalité) och dem som saluför produkter där ämnet ingår som beståndsdel. Myndigheterna kan i detta syfte kontakta olika leverantörsorganisationer, ibland också kända användare av det ämne som är aktuellt. Ofta kan man inom en relativt sett kort tidsrymd (några veckor) få uppgifter om vilka företag som står för merparten av importen och

tillverkningen av det rena ämnet. Om ämnet i fråga utgör en beståndsdel i en produkt och särskilt om det utgör en förorening kan tidsutdräkten bli betydligt längre (se också nedan under produktvis tillsyn). Kännedommen om vilka föroreningar som finns i kemiska produkter är begränsad.

Små levererande företag är vanligen svårare att få tag på. En del tillverkare och framför allt importörer av det aktuella ämnet förblir okända för myndigheterna. Därmed kan det också hända att deras produkter inte blir föremål för den avsedda tillsynen. Åtskilliga företag får inte själva så utförlig produktinformation från sina utländska leverantörer att de kan avgöra om det sökta ämnet ingår i deras produkter. Det är därvid skillnad i fråga om ämnen som dittills ansetts ge produkterna hälsofarliga egenskaper och övriga ämnen. De förra ämnena får importören i regel besked om från sin utländske leverantör. För de senare ämnena blir produktsekretessen ofta ett starkt informationshinder. Företagen har ofta inte heller den kompetens som behövs för att kunna misstänka att ämnet kan ingå i produkterna.

Slutresultatet av en ämnesvis kartläggning med nuvarande resurser blir att myndigheterna i allra bästa fall inom någon vecka och efter en stor resursinsats har kunnat skaffa sig kännedom om de flesta importörerna och tillverkarna, om den huvudsakliga användningen av ämnet (var och till vad), om i vilka produkter det förekommer och slutligen om ungefärligen förekommande mängder. Skall täckningen bli något så när fullständig torde normaltiden för en sådan kartläggning sträcka sig från flera månader upp till ett år. På grund av att det är så resurskrävande förekommer sådant kartlägningsarbete sällan, vanligen endast i samband med "larm".

Förhandsgranskning av nya ämnen förekommer inte f. n. För att kunna införa ett system för förhandsgranskning av nya ämnen måste man kunna avgöra vilka ämnen som är nya och vilka som redan är i bruk. De informationskällor som f. n. är tillgängliga för myndigheten ger inte möjlighet till detta (se vidare kapitel 3).

Produktvis tillsyn

Myndigheternas normalt enda möjlighet att få fram fullständig information om en produkts kemiska sammansättning är att vända sig till de svenska företag som importerar eller tillverkar produkten. Här utgör produktregistret ett bra hjälpmedel som, trots att det inte är färdigbyggt, kan ge upplysning om vem som är den för en produkt ansvarige tillverkaren eller importören. I bästa fall har denne direkt tillgång till den sökta informationen och kan lämna den genast. Vanligare är att han måste vända sig till sin utländske leverantör och efterfråga önskade uppgifter. Det är inte heller ovanligt att denne i sin tur måste gå vidare till sina underleverantörer. Det är i sammanhanget viktigt att känna till att ca 70 % av produkterna på den svenska marknaden är importerade. Därtill kommer att det i svensktillverkade produkter inte sällan ingår importerade beståndsdelar.

Ofta är den utländske leverantören obenägen att lämna uppgifter om produktens fullständiga sammansättning till den svenske importören.

Man hänvisar till att uppgifterna rör produkthemligheter och därför inte kan lämnas ut utan att förorsaka ekonomisk skada eller risk för sådan. I sådana fall föredrar flera utländska företag att lämna informationen direkt till den svenska myndighet som begärt den.

Kontaktvägarna blir alltså ibland komplicerade och långa när det gäller importerade produkter och svenska produkter med importerade komponenter. Därför kan det ta åtskilliga månader och krävas betydande resurser att få fram eftersökta uppgifter för en enda produkt. Ofta måste myndigheterna nöja sig med ofullständig och därmed osäker information för att inte tillsynsätgårderna skall fördröjas på ett oacceptabelt sätt.

Tillsyn inriktad på verksamheter och produktgrupper

Vid inventering av de kemiska riskerna inom en viss verksamhet eller med ett visst produktslag är den f. n. möjligheten att med förfrågningar på olika håll gradvis hämta in mer information. Ofta inleds detta arbete genom kontakter med representanter för leverantörer eller brukare. I nästa skede kontaktas de viktigaste leverantörerna för närmare uppgifter om de enskilda produkterna.

Kartläggning av verksamheter och produktgrupper är alltså mycket tids- och resurskrävande. En något så när fullständig kartläggning av kemiska ämnen och produkter inom en bransch torde ta omkring ett år, ibland ännu längre tid.

Kommentarer

Av ovanstående redovisning framgår att det f. n., med ett outbyggt produktregister, bara i vissa fall finns möjlighet att snabbt kartlägga förekomsten av kemiska ämnen och produkter i samhället. Myndigheterna är hänvisade till ett tids- och därmed resurskrävande utredningsarbete redan när det gäller att ta reda på vilka ämnen som ingår i en enskild produkt. Än mer resurser krävs för att få fram uppgifter om var i samhället ett visst ämne förekommer eller om vilka ämnen och produkter som används inom en viss verksamhet. Någon samlad överblick över användningen av kemiska ämnen i samhället finns inte.

En följd av detta blir att myndigheternas kontroll utövas punktvis utan tillfredsställande underlag för prioriteringen. Informationen om kemikalier är så svårtillgänglig, ibland t. o. m. otillgänglig, att myndigheternas tillsynsarbete fördröjs eller försvåras på ett oacceptabelt sätt. I vissa enskilda fall ges det inte tid till att invänta produktinformation, t. ex. när ett miljöproblem bedöms kräva omedelbara åtgärder. Följden kan bli att man på grund av ett bristfälligt underlag tillgriper antingen för hårda eller otillräckliga åtgärder. En produkt som felaktigt misstänks ha förorsakat allvarliga problem byts ut i onödan. Införda skyddsåtgärder visar sig i efterhand inte vara adekvata. I andra fall kan ett visst problem utifrån tillgänglig information om hanterade produkter bedömas som mindre akut varför man avvaktar med åtgärder tills mer uppgifter inhämtats. I efterhand kan det då visa sig att problemet var så allvarligt att omedelbara åtgärder borde ha vidtagits.

Brister i överblicken kan medföra felaktiga prioriteringar även av myndigheternas verksamhet i stort. Detta kan leda till att åtgärder vidtas mot vissa ämnen eller inom viss verksamhet utan att man är medveten om alla konsekvenser. I efterhand måste då kanske korrigerande åtgärder vidtas. En bristfällig överblick av kemikalieförekomsten kan leda till att man förbiser hälso- eller miljöproblem. Den kan också leda till onödiga kostnader såväl för berörda delar av näringslivet som för myndigheterna själva.

En mer systematisk och effektiv tillsyn från myndigheterna bör också vara önskvärd från konkurrenssynpunkt. F. n. kan mindre seriösa företag på grund av bristfällig tillsyn undandra sig sitt ansvar t. ex. i fråga om bedömning och märkning av produkter och därmed komma ifrån inte obetydliga kostnader. En sådan situation ställer de ansvarskännande företagen i ett sämre konkurrensläge, vilket inte är acceptabelt vare sig för näringslivet eller för samhället som helhet.

4.2.3 Informationsinhämtande via ett produktregister

Samhällets kontroll av de kemiska riskerna kan effektiviseras om myndigheterna har tillgång till ett produktregister med information om kemiska produkter. Det är då viktigt att man vid uppbyggnaden av registret på ett tillfredsställande sätt beaktar de olika typer av informationsbehov som föreligger, och som i stora drag redovisats ovan.

Det är också viktigt att konstatera att det inte bara är myndigheterna som skulle vara betjänta av ett väl fungerande produktregister. Samtliga hanteringsled är betjänta av en effektiv produktkontroll som gör det möjligt att snabbt nå ut med information om t. ex. nyupptäckta risker så att tillverkare, importörer, arbetsgivare m. fl. kan ta det produktansvar man ålagts i lagstiftningen. Av lika stort intresse bör det vara att myndigheterna har ett tillfredsställande underlag för tillsynsåtgärder av olika slag. Detta är ju en förutsättning för att åtgärderna blir rätt avvägda, och därmed inte i onödan diskriminerande mot vissa produkter, mot viss användning eller mot vissa företag.

Hur snabbt informationen kan erhållas från ett datoriserat produktregister beror bl. a. på hur tillgänglig registerinformationen är för tillsynsmyndigheterna. Sekretesskäl kan göra det nödvändigt att spärra viss information för direkt åtkomst. Det kan också behövas kontakter med uppgiftslämnare och andra för att kontrollera och komplettera registerinformationen.

Ett registers användbarhet är beroende av kvalitén på inlämnade uppgifter. Brister härvidlag torde alltid komma att finnas, vilket måste beaktas då informationen utnyttjas. Det kan också vara så att ett kemiskt ämne man är intresserad av förekommer i t. ex. material om vilka det inte finns uppgifter i produktregistret. I sådana fall kan registret utgöra en ingång till fortsatt kartläggning genom att där finns uppgifter om tillverkare och importörer av ämnet.

Registret i nuvarande uppbyggnadsskede

I produktregistret finns efter de två första etapperna innehållsuppgifter för endast ca 13 000 produkter. För dessa 13 000 produkter, huvudsakligen av typen råvaror, finns också orienterande uppgifter om mängd och användning, men däremot inte uppgifter om funktion. För övriga produkter finns utöver produktnamnet endast uppgift om ansvarig importör resp. tillverkare samt om det statistiska nummer enligt tulltaxan under vilket produkten sorterats.

Uppgifterna i det nuvarande registret tillåter produktvis tillsyn och ämnesvis tillsyn endast avseende de 13 000 fullständigt deklarerade produkterna. Verksamhets- eller produktgruppsinriktad tillsyn är i praktiken inte möjlig eftersom det för merparten av produkterna saknas uppgifter utöver produktnamn. För dessa produkter kan registret endast utnyttjas som ett adressregister över de ansvariga tillverkarna resp. importörerna.

Registret efter pågående utbyggnad

Produktkontrollnämnden har som inledningsvis nämnts fått i uppdrag av regeringen att fortsätta uppbyggnaden av produktregistret med en tredje uppbyggnadsetapp. Efter denna etapp kommer registret att för varje produkt innehålla uppgifter om bl. a. användning, funktion och mängder samt för hälsofarliga produkter uppgifter om de beståndsdelar som ger produkten dess hälsofarliga egenskaper. Uppgiftslämnarna bereds dessutom möjlighet att på frivillig väg deklarerar även övriga komponenter. Sannolikt kommer dock endast en mindre del av produkterna att deklarerar med den fullständiga sammansättningen.

Det framgår av ovanstående att kvaliteten på deklarerade innehållsuppgifter är helt beroende av deklaranternas bedömning av ingående ämnens hälsofarlighet. Det är känt att ett betydande antal produkter i dag är bristfälligt eller felaktigt bedömda av importörer och tillverkare vad avser hälsofarlighet. Det är därför troligt att en del produkter inte kommer att deklarerar på ett korrekt sätt. Det kan dock förväntas att de nya klassificerings- och märkningsreglerna kommer att bidra till en bättre bedömning som i samband med uppdatering leder till bättre uppgifter i produktregistret.

Genom att deklarationsskyldigheten i den tredje etappen är knuten till ingående ämnens hälsofarlighet kommer registret inte att innehålla uppgifter om ämnen som enbart påverkar den yttre miljön eller som i aktuella halter enbart har sådan påverkan.

Produktregistret kommer efter den tredje etappen att innehålla uppgifter om de från hälsosynpunkt viktigaste ämnena. Det kommer därmed att förbättra samhällets möjligheter att bevaka och åtgärda de kemiska hälsoriskerna. Användbarheten begränsas emellertid av att uppgifter inte behöver lämnas vare sig om sådana ämnen som inte bedömts ge produkten skadliga egenskaper eller om ämnen som har sin skadliga påverkan enbart på den yttre miljön.

Vid kontroll av enskilda produkter (produktvis tillsyn) måste myndigheterna fortfarande vända sig till ansvarig tillverkare resp. importör för

att få den fullständiga sammansättningen. Utförliga sammansättningsuppgifter är nödvändiga t. ex. för att kunna bedöma om produkten är korrekt klassificerad och märkt. De kan också behövas för att kunna avgöra om en viss produkt orsakar ett konstaterat hälso- eller miljöproblem.

Även i den ämnesvisa tillsynen begränsas möjligheterna att utnyttja registret av de ofullständiga innehållsuppgifterna. Inte heller kan registret efter etapp 3 ge en lista över samtliga ämnen som är i bruk. Myndigheternas ämnesvisa tillsyn inriktas emellertid i huvudsak mot ämnen med redan kända hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Man bör, med undantag för den förhandskontroll av nya ämnen som föreslås i kapitel 3, kunna räkna med att så kommer att vara fallet även fortsättningsvis. För ämnen med kända hälsofarliga egenskaper kommer registret att ge uppgifter om vilka produkter de ingår i, om ungefärliga mängder samt om användning och funktion. Sådana uppgifter kommer däremot inte att finnas för ämnen som har känd miljöfarlighet men som inte är hälsofarliga.

Även vid verksamhets- och produktgruppsinriktad tillsyn inriktar man i regel tillsynen främst på ämnen med kända hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Vid sådan tillsyn kommer produktregistrets tredje etapp att medföra ungefär lika stora förbättringar av tillsynsmöjligheterna som vid ämnesvis tillsyn.

Den möjlighet som ges i etapp 3 till frivillig deklaration av sådana ämnen i en produkt som inte bidrar till hälsofarligheten kan, beroende på i hur stor utsträckning den utnyttjas, komma att bidra till en ökad användbarhet.

Efter ytterligare utbyggnad

I direktiven till kemikommisionen konstaterar regeringen att även andra innehållsämnena än de som bidrar till en produkts hälsofarlighet torde behöva deklarerats obligatoriskt. Som framgått av ovanstående är sådan deklaration nödvändig för att registret skall bli ändamålsenligt för myndigheternas tillsyn.

Det vore för tillsynen önskvärt att ha ett register som för varje produkt innehåller uppgifter om bl.a. fullständig sammansättning, användning, funktion och mängd. Ett sådant fullständigt register skulle medge snabba kartläggningar oavsett vilken typ av tillsyn som är aktuell. På mycket kort tid skulle besked kunna erhållas om t. ex. i vilka produkter ett ämne ingår samt till vad och var ämnet används. De sistnämnda uppgifterna skulle givetvis vara av översiktlig karaktär. Lika snabbt skulle uppgift kunna erhållas om den kemiska sammansättningen av en produkt liksom om vilka kemikalier som används inom en verksamhet eller ingår i en viss produktgrupp. Registret skulle ge en god överblick över förekomsten av kemiska ämnen och produkter i samhället. Genom en kontinuerlig uppdatering av registeruppgifter skulle det tillförsäkras att informationen i registret alltid är aktuell. Den snabba tillgången till fullständig information genom ett sådant register skulle medge bättre prioritering av myndigheternas insatser.

Ett produktregister av det slag som nu byggs upp kan däremot inte användas för att direkt ur registret få detaljerad information om exakt var i samhället vissa kemikalier hanteras. Produktregistret bygger nämligen på informationsinsamling i tillverkar- och importörsledet och det kan inte av en tillverkare eller importör begäras att han närmare skall känna till var hans produkter till slut hamnar.

Erfarenheterna från det mångåriga arbetet med uppbyggnad av ett produktregister har visat på vilka svårigheter som föreligger med att förena de motstridiga intressen som finns. Myndigheterna å ena sidan har ett intresse av att få ett så fullständigt produktregister som möjligt. Uppgiftslämnarna å andra sidan anser att ett fullständigt produktregister är oförenligt med behovet av att skydda känslig information. Uppgiftslämnarna bedömer det också vara förenat med mycket stora praktiska svårigheter att bygga upp ett fullständigt produktregister. Man anser dessutom att kostnaderna både för de uppgiftslämnande företagen och myndigheterna skulle bli så höga att de inte kan försvaras.

4.2.4 Andra intressenters informationsbehov

Användare av kemikalier har att bedöma vilka risker som den aktuella hanteringen kan innebära. Som tidigare framhållits är det den faktiska hanteringen som till slut avgör vilka och hur stora riskerna blir för människor och miljö. Sättet att hantera en produkt är t. ex. avgörande för om och hur arbetstagare exponeras för i en produkt ingående kemiska ämnen, och därmed för om hälsorisk finns eller inte. Skadligheten för den yttre miljön beror på utsläppens storlek. Företagen har att vidta nödvändiga åtgärder för att eliminera riskerna. Anställda och andra berörda måste informeras så att de blir uppmärksammade på riskerna och kan undvika dem.

Det är av mycket stor vikt för användarna att de för sina bedömningar har tillgång till utförlig risk- och skyddsinformation. Det är också angeläget att de kan få veta vilka kemiska ämnen i en produkt det är som orsakar riskerna. Denna information behövs t. ex. för att en arbetsgivare skall kunna veta om det i en produkt ingår ämnen som är åsatta ett hygieniskt gränsvärde. Arbetsgivarna är ålagda att ordna hanteringen så att gränsvärdet inte överstigs.

En stor del av den informationen de behöver kan användarna få från leverantörerna. F. n. finns utöver regler för märkning inga myndighetsbestämmelser som närmare reglerar leverantörernas skyldigheter att lämna sådan information. Produktkontrollnämnden har dock nyligen beslutat att utfärda en av arbetarskyddsstyrelsen utarbetad föreskrift om annan risk- och skyddsinformation än märkning (se avsnitt 2.1).

Inte sällan måste användarna aktivt söka ytterligare information hos leverantörerna eller på annat håll för att få tillräckligt underlag. Särskilt gäller detta användarföretag med omfattande kemikaliehantering där riskerna kan bli både stora och speciella med åtföljande särskilda behov på skyddsåtgärder. Företagen har i sådana fall behov av att komplettera leverantörens information och bedömningar med mer information och

med egna bedömningar inte bara av riskerna med hanteringen utan också av egenskaperna hos använda produkter. Det kan också finnas behov av att kontrollera riktigheten i erhållen information.

I samband med uppbyggnaden av produktregistret har det ställts krav på att även andra än tillsynsmyndigheterna inom miljö- och arbetsmiljöområdena bör få tillgång till registerinformationen. Särskilt har det från arbetstagsarsidan påtalats att skyddsombud och fackliga organisationer har ett behov av det slag av information som registret är planerat att innehålla t. ex. uppgifter om kemiska produkters sammansättning. Behovet har uppstått bl. a. beroende på att leverantörernas information till arbetsgivarna alltför ofta är bristfällig eller t. o. m. helt saknas. Skyddsombuden har därför anledning att kunna få en kontroll av att man verkligen får den information man är berättigad till. Även inom företagshälsovården som vanligen ges i uppgift att granska och bedöma om tillgänglig produktinformation är tillräcklig och korrekt känner man ett behov av ytterligare information.

Andra myndigheter kan för sin verksamhet ibland ha behov av det slags information som produktregistret skall innehålla. Bland dessa intar statens giftinformationcentral en särställning.

Statens giftinformationscentral har till uppgift bl. a. att ge råd och upplysningar till allmänhet och sjukvårdsinrättningar vid akuta förgiftningsfall. Giftinformationscentralen har telefonservice dygnet runt. Då rådgivningen gäller akut förgiftade personer eller personer som löper risk att utveckla en förgiftning ställs stora krav på den dokumentation som utgör underlag för rådgivningen. Mest centralt i dokumentationen är bedömning av dels akuta risker, dels lämpliga behandlingsåtgärder. För denna bedömning är det nödvändigt att ha tillgång till detaljerade sammansättningsuppgifter av det slag som finns i produktregistret.

4.3 Register i andra länder

4.3.1 Inledning

Myndighetsanknutna produktregister existerar eller är under uppbyggnad i flera länder. I Schweiz finns sedan början av 1970-talet ett produktregister som omfattar både konsumentprodukter och yrkesmässigt använda produkter. I Finland finns sedan slutet av 1970-talet ett register över yrkesmässigt använda produkter. I Danmark gäller fr. o. m. 1 april 1983 deklarationsskyldighet för "nya" produkter som används yrkesmässigt och avsikten är att under ca en 10-årsperiod bygga upp ett produktregister. I Norge har ett beslut fattats om ett allmänt produktregister, men uppbyggnaden har ännu inte påbörjats.

Myndighetsanknutna register över kemiska ämnen (substanser) finns i USA och är under uppbyggnad inom EG.

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av ovan nämnda register.

4.3.2 Produktregister

Schweiz

Det schweiziska produktregistret utgår från en lag om gifter från år 1969 med tillhörande tillämpningsförfordningar. Enligt denna lag får endast sådana gifter som är förtecknade i de av den ansvariga myndigheten, Bundesamt für Gesundheitswesen, upprättade giftlistorna sättas i omlopp. Med gifter menas såväl kemiska ämnen som sammansatta produkter som är hälsofarliga. Det finns 5 giftklasser med den akuta giftigheten som indelningsgrund. Förteckningarna omfattar både enskilda gifter och grupper av gifter. Det finns förteckningar för a) rena ämnen, b) yrkesmässigt använda produkter och ämnen samt c) konsumentprodukter.

Ämnen och produkter som inte redan är upptagna på giftlistan skall deklarerars till samt klassificeras av ansvarig myndighet innan de sätts i omlopp. Från deklareringskyldighet undantas ämnen och produkter som används utslutande för forskningsändamål och sådana som utgör utgångskemikalier, hjälpkemikalier eller mellanprodukter i kemiska produktionsprocesser.

Deklarationen skall omfatta bl. a. sammansättningsuppgifter, avsedd funktion eller användning, hanteringsanvisningar, eventuella vetenskapliga utlåtanden, undersöknings- och analysprotokoll samt reklam-broschyrer.

En del yrkesmässigt använda produkter har gruppklassificerats och behöver därför inte deklarerars produkt för produkt vad gäller sammansättningsuppgifter.

Deklaranten måste vara hemmahörande i Schweiz.

Det schweiziska produktregistret omfattar produkter som har deklarerats till myndigheten enligt ovanstående principer. Informationen dataregistreras. Eftersom det finns undantag från fullständig deklareringskyldighet, t. ex. för gruppklassificerade produkter, finns det i registret inte innehållsuppgifter för alla produkter. Endast den centrala myndigheten har tillgång till deklARATIONERNA. Dessa utnyttjas endast för klassificering och registrering.

Finland

I Finland finns sedan år 1978 en bestämmelse om att överlåtare av hälsofarliga ämnen och produkter för yrkesmässigt bruk skall utarbeta s. k. skyddsinformationsblad. I ett sådant blad skall finnas uppgifter om bl. a. hälsofarliga komponenter, funktion, egenskaper (hälso-, brand- och explosionsrisk) samt nödvändiga skyddsåtgärder.

Skyddsinformationsblad behöver inte upprättas för oljeprodukter avsedda som motorbränsle eller för energiproduktion.

Två exemplar av varje skyddsinformationsblad skall översändas till arbetarskyddsstyrelsen. Efter granskning och erforderliga kompletteringar dataregistrerar arbetarskyddsstyrelsen samtliga uppgifter på skyddsinformationsbladen.

F. n. omfattar registret uppgifter om ca 30 000 produkter. Fullständiga uppgifter finns för ca hälften av dessa. Eftersom krav på skyddsinformationsblad endast finns för hälsofarliga produkter och eftersom kravet på innehållsdeklaration endast avser hälsofarliga komponenter är registret begränsat till sådana produkter och komponenter.

Utöver arbetarskyddsstyrelsen, som har terminaltillgång till registret, har yrkesinspektionsdistrikten, giftinformationscentralen, brandväsendet (i vissa fall) och medicinalstyrelsen tillgång till registret i form av microfiche (fotografiska miniatyrkopior av skyddsinformationsbladen).

Syftet med produktregistret är att ge myndigheterna dels lättillgänglig information om enskilda produkter, dels överblick över användningen av hälsofarliga produkter och ämnen.

Danmark

I en förordning om ämnen och produkter från år 1982 finns en bestämmelse om deklaration av hälsofarliga ämnen och produkter. Deklarationskyldigheten trädde i kraft den 1 april 1983.

Den som avser att påbörja import eller framställning av en hälsofarlig produkt för yrkesmässig användning som han tidigare inte importerat eller framställt skall deklarera produkten till arbetstilsynet. Undantag görs för ämnen och produkter för forsknings- och analysändamål. En importör eller tillverkare har alltså deklarationskyldighet även för produkter som tidigare deklarerats av någon annan. Den danska deklarationskyldigheten för produkter kan betraktas som en utvidgning av den anmälningsskyldighet för ämnen som gäller inom EG och därmed också i Danmark.

Deklarationen skall för varje produkt omfatta bl. a. fullständiga sammansättningsuppgifter, funktion, användning, skyddsföreskrifter och bruksanvisningar. Deklarerade uppgifter förs efter kontroll in i ett ämnes- och produktregister som förestås av arbetstilsynet. Ämnet eller produkten tilldelas då ett s. k. PR-nummer som skall finnas både i produktmärkningen och i s. k. bruksanvisningar för produkten. Att en produkt får ett PR-nummer från registret betyder inte att den godkänns utan enbart att inlämnade uppgifter varit så fullständiga att produkten kunnat registreras.

Anmälningar av nya kemiska ämnen enligt EG:s regler (se avsnitt 3.3.1) registreras också i produktregistret.

Vid produktregistret dataregistreras även andra uppgifter än dem som mottas i samband med produktdeklarationer och ämnesanmälningar, t. ex. dokumentation om ämnen och produkter från forskningsinstitutioner och myndigheter.

Registret har till syfte att samla upplysningar om och värderingar av kemiska ämnen och produkter samt om deras förekomst och funktion. Registret skall innehålla information som är av betydelse för de myndighetsuppgifter som enligt lagstiftningen åligger arbetstilsynet, miljöstyrelsen, kemikaliekontrollen och statens levnadsmiddelinstitut. Dessa myndigheter har direkt tillgång till registret som utgör en enhet inom arbetsmedicinska institutet. Även vissa andra myndigheter såsom giftinformationscentralen kan efter anhållan få direkt tillgång till registret.

Norge

I Norge beslutade regeringen år 1981 om att inrätta ett produktregister som fullt utbyggt beräknas omfatta uppgifter om ca 100 000 hälso- och miljöfarliga ämnen och produkter. Registret som är direkt underställt Kommunal- og arbeidsdepartementet har en egen styrelse men är administrativt knutet till Yrkeshygienisk institutt.

Registerarbetet är fortfarande i ett förberedande skede. Uppbyggnaden är planerad att genomföras i flera etapper. I en första etapp avser man att begära in uppgifter om den fullständiga sammansättningen hos de produkter som anmälarna klassificerat som mycket giftiga, giftiga eller cancerframkallande. Etappen beräknas genomföras under år 1984.

Uppbyggnadsarbetet har fördröjts bl. a. därför att reglerna om faroklassificering trädde i kraft så sent som den 1 mars 1983. Sannolikt har också sekretessfrågorna, vilka liksom i Sverige diskuterats livligt, bidragit till fördröjningen av registeruppbyggnaden.

Produktregistret har att bistå Yrkeshygienisk institutt, Arbeidstilsynet, Giftinformationscentralen, Oljedirektoratet, Statens institutt for folkehelse och Statens forurensningstilsyn med uppgifter om produkter och ämnen.

4.3.3 Ämnesregister

Inom EG samt i USA har ämnesregister byggts upp med syfte på förhandsanmälan av kemikalier. Här följer en kort beskrivning av dessa register.

EG

Som närmare redovisats i avsnitt 3.3.1 har EG-kommissionen upprättat en förteckning (ECOIN, European Core Inventory) över ämnen som förmodades finnas på marknaden den 18 september 1981. Den innehåller ca 34 000 ämnesnamn. Tillverkare och importörer har beretts tillfälle att komplettera förteckningen med andra ämnen som fanns på marknaden nämnda datum. Den kompletterande förteckningen (EINECS, European Inventory of Existing Chemicals) förväntas bli publicerad av EG-kommissionen tidigast år 1985.

Ämnen som inte är upptagna i EINECS skall förhandsanmälas, varvid bl. a. krävs uppgifter om resultaten av vissa toxikologiska undersökningar. EG-kommissionen skall föra en förteckning med namnuppgift på samtliga förhandsanmälda ämnen. Någon detaljerad registrering av den ämnesinformation som inkommer med anmälningarna sker inte.

Inom EG byggs sedan år 1975 skilt från anmälningsförfarandet upp ett datorbaserat ämnesregister (ECDIN, Environmental Chemicals Data and Information Network). Registret innehåller information om ett stort antal kemiska ämnen. Om varje enskilt ämne avses registreras bl. a. uppgifter om fysikalisk-kemiska egenskaper, riskklassificering, toxicitet, cancer- och mutationsframkallande egenskaper, halter i den yttre miljön, analysmetoder, tillverkare, tillverkningskapacitet, kemiska pro-

cesser vid tillverkningen samt användning. All information i register avser ämnen, inte produkter. Registret ger inte överblick över inom EG förekommande ämnen. ECDIN är avsett att stå till bl. a. medlemsländernas och näringslivets förfogande, men kommer också att marknadsföras till andra intressenter.

Det finns f. n. inga planer på att i ECDIN registrera information som EG-kommissionen får i samband med notifieringsförfarandet.

USA

Som närmare redovisats i avsnitt 3.3.2 har det i USA upprättats en förteckning (TSCA Chemical Substances Inventory) över kemiska ämnen som förekommer inom landet. Den innehåller namnuppgifter om ca 55 000 ämnen. Den kompletteras med de nya ämnen som förhandsanmäls i USA.

Åtskilt från anmälningsförfarandet dataregistreras inom EPA (Environmental Protection Agency) sådan information om enskilda ämnen (inte produkter) som samlas in vid myndighetens arbete enligt giftlagstiftningen. Registret ger inte en överblick över vilka ämnen som förekommer i USA. Informationen skall vara tillgänglig även för andra myndigheter som behöver uppgifter om hälso- eller miljöeffekter av kemiska ämnen.

4.4 Det svenska produktregistrets historia

Arbetet med att förbereda ett svenskt produktregister påbörjades år 1974 vid produktkontrollnämndens kansli. Ett första utkast till produktkartläggningsprojekt behandlades av nämnden i februari 1975. Nämnden beslöt då att projektet skulle vidareutvecklas av kansliet till ett centralt produktregister.

4.4.1 Förberedelsearbetet

Ett förslag om produktdeklaration samt om att bygga upp ett produktregister sändes i augusti 1975 ut på remiss från produktkontrollnämnden till myndigheter och organisationer. Enligt förslaget skulle produktdeklarationen omfatta uppgifter om bl. a. tillverkare eller importör, varans namn, dess avsedda användning, dess fullständiga sammansättning (beståndsdelar och haltuppgifter) samt kvantitetsuppgifter.

Deklarationen skulle vara årlig och deklARATIONER skulle lämnas in till produktkontrollnämnden senast en viss dag varje år. Deklarationsskyldigheten skulle gälla kemiska ämnen och beredningar utan någon närmare avgränsning. När en deklARATION accepterats av produktkontrollnämnden för registrering skulle varan få ett s. k. PK-nummer som ett kvitto på att deklARATIONEN godtagits.

Enligt tidsplanen skulle den första deklARATIONsomgången kunna genomföras i början av år 1976, varefter registeruppbyggnaden skulle kunna påbörjas.

I remisshandlingarna berördes också sekretess- och datasäkerhetsfrå-

gorna. Det förutsattes dock att detaljbehandlingen av dessa frågor kunde ske senare under det fortsatta arbetet med registeruppbyggnaden.

Remissinstanserna var överlag positiva eller i vart fall förstående till förslaget att upprätta ett centralt produktregister. Däremot fanns det skilda uppfattningar om tillvägagångssättet och om vilken omfattning ett register borde ha. Uppgiftslämnarna ansåg att det var nödvändigt att bygga upp registret stegvis. De förordade också att mängden information i deklARATIONERNA skulle reduceras. De ansåg det inte heller godtagbart att sekretessfrågorna inte var avklarade innan insamlingsarbetet påbörjades.

Ett nytt förslag remitterades i juni 1976 från naturvårdsverket. Jämfört med förslaget från år 1975 innehöll det nya förslaget vissa helt nya inslag, bl. a. avgränsades produktsortimentet med hjälp av tulltaxenummer. Vidare skulle uppgiftslämnarna få markera på deklARATIONEN vilka sammansättningsuppgifter som inte kunde offentliggöras utan att skada företaget. Sammansättningsuppgifter för importerade produkter skulle få deklarerars av vederbörande utländske leverantör direkt till produktkontrollnämnden. Därigenom undanröjdes problemet med att vissa utländska leverantörer inte ville lämna ut hela produktsammansättningen till sin svenske återförsäljare. Den första deklARATIONENS omgången beräknades nu kunna vara avslutad i februari 1978.

Remissinstanserna var till övervägande del positiva till huvuddragen i det nya förslaget. Kritik framfördes dock mot den bristfälliga behandlingen av sekretess- och datasäkerhetsfrågorna. Vissa leverantörsorganisationer ansåg att registret borde begränsas till enbart hälso- och miljöfarliga produkter. I flera remissvar framfördes att det vore lämpligt att bygga upp registret i flera steg. Den föreslagna deklARATIONEN av samtliga produkter vid ett tillfälle skulle innebära en mycket stor arbetsbelastning för såväl uppgiftslämnarna som produktkontrollnämnden.

Sekretessfrågorna diskuterades i många remissvar. Leverantörsorganisationerna hävdade att den svenska sekretesslagstiftningen inte gav tillräckligt skydd för inlämnade uppgifter. De hävdade också att endast naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen borde få direkt tillgång till registret. Från flera håll framfördes att sekretessfrågorna behövde utredas mer.

Naturvårdsverket tillsatte en särskild arbetsgrupp för att överarbeta förslaget till produktregister utgående från remissvaren. I gruppen ingick representanter för myndigheter och uppgiftslämnare. Den lade fram sitt förslag i juni 1977.

Enligt arbetsgruppens förslag skulle registret byggas upp i två etapper.

I den första etappen skulle varubeteckning (handelsnamn) på alla deklARATIONSSKYLDIGA kemiska varor anmälas till myndigheten. I en andra etapp skulle deklARATIONER av olika varugrupper tas in i flera steg. Dessa delsteg i den andra etappen skulle anpassas efter myndighetens och uppgiftslämnarnas resurser.

Endast produktkontrollnämnden, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket skulle få tillgång till alla uppgifter i registret. Sekretess- och datasäkerhetsfrågorna skulle beaktas i särskilda reglementen för hantering av uppgifterna vid myndigheterna.

Arbetsgruppen identifierade också ett antal återstående frågor som måste lösas för att gruppens förslag skulle kunna genomföras. Detta gälle bl. a. definition av begreppen tillverkare och importör samt utarbetande av reglemente för verksamheten.

Det bör också nämnas att frågan om produktregistrets uppbyggnad diskuterades i riksdagen våren 1977 med anledning av en motion i vilken oro uttrycktes över förseningar i registerarbetet. Riksdagen antog enhälligt jordbruksutskottets utlåtande i vilket det hette:

Utskottet delar uppfattningen att produktregistret kommer att få en avgörande betydelse för uppnåendet av målen för produktkontrollen. Som jordbruksministern anförde i svar den 1 februari i år på fråga av fru Lundblad (s) i förevarande ämne utgör arbetet med att få till stånd en effektiv produktkontroll en av de viktigaste uppgifterna inom miljövärden under de närmaste åren. Av jordbruksministerns svar framgår att arbetet med uppläggningsen av registret visat sig mera komplicerat och tidskrävande än som från början förutsatts. Det är främst produktkontrollnämnden som har att ta ställning till registrets närmare utformning och uppbyggnad. Utskottet vill dock i förevarande sammanhang understryka vikten av att det fortsatta arbetet med produktregistret bedrivs så att det snarast kommer till praktisk användning. Samtidigt vill utskottet med skärpa framhålla nödvändigheten av att registret kan utnyttjas så att skyddsombuden på effektivaste möjliga sätt bereds tillgång till för deras verksamhet relevanta uppgifter ur registret.

4.4.2 Anmälningsetappen (etapp 1)

Produktkontrollnämnden beslutade i september 1977 att påbörja uppgiftsinsamlingen. Denna skulle inledas med en anmälningsetapp. Därefter skulle deklARATIONER för anmälda produkter tas in i flera steg.

En kungörelse om anmälningsskyldighet utkom i januari 1978. Anmälan för en produkt skulle innehålla

- uppgiftslämnande företags namn, organisationsnummer, postadress och telefonnummer
- produktens namn och statistiska nummer enligt tulltaxan
- upplysning om huruvida uppgiftslämnaren tillverkat produkten, importerat den eller givit den nytt namn.

Uppgifter om produkternas innehåll skulle alltså inte lämnas.

Anmälningsetappen genomfördes under år 1978 och resulterade i att ca 2 400 företag anmälde ca 105 000 produkter till produktkontrollnämnden.

4.4.3 Deklarationsetappen (etapp 2)

Under våren 1978 påbörjades förberedelser för den andra etappen av registeruppbyggnaden, deklARATIONsetappen där innehållsuppgifter skulle begäras in. I ett första delsteg skulle deklARATIONsskyldighet införas för ett begränsat antal produkter med enkel sammansättning. I juni 1978 sände produktkontrollnämnden två kungörelser som skulle reglera deklARATIONsförfarandet till regeringen för fastställande.

Efter notifiering till EFTA inkom synpunkter på kungörelserna från några länder. Registeruppbyggnaden diskuterades också vid olika tillfällen med representanter för bl. a. EG-kommissionen och större utländska tillverkare av kemiska produkter. Efter att nämnden tagit del av utländska synpunkterna utarbetades nya kungörelseförslag som i februari 1979 översändes till regeringen för fastställande. De modifierade kungörelserna fastställdes av regeringen, trädde i kraft i juli 1979 och gäller fortfarande.

Den ena kungörelsen avser produktanmälan (etapp 1). Den innebär skyldighet för den som påbörjar tillverkning eller import av en produkt att senast den 28 februari påföljande kalenderår anmäla produkten till produktkontrollnämnden. Anmälan skall innehålla samma uppgifter som enligt den tidigare kungörelsen (jfr. avsnitt 4.4.2).

Den andra kungörelsen avser produktdeklaration (etapp 2). Den innebär skyldighet att deklarerera vissa produktgrupper av typen råvaror med vanligen mycket enkel sammansättning. Deklarationen skall innehålla uppgift om produktnamn och anmälningsnummer. Kemisk sammansättning skall anges med exakta haltuppgifter och inkl. föroreningar av betydelse för bedömning av hälso- och miljöfarliga egenskaper. Vidare skall deklarationen innehålla orienterande uppgifter om användning och mängd.

Deklarationen av dessa produktgrupper genomfördes under perioden 1979—1983. Ca 13 000 produkter är deklarerade och registrerade som resultat av denna deklarationsetapp.

4.4.4 Utredning om fortsatt utbyggnad

I anslutning till beslutet i mars 1979 att fastställa produktkontrollnämndens kungörelser gav regeringen nämnden i uppdrag att närmare utreda den fortsatta uppbyggnaden av registret. Nämnden skulle bl. a. redovisa ett närmare program för uppbyggnaden inkluderande en tidsplan. Den skulle belysa resursfrågorna samt redovisa registeruppgifternas användning och deras tillgänglighet. Regeringen önskade en närmare utredning om på vilket sätt andra myndigheter skulle få tillgång till registret. Av särskilt intresse var därvid att sekretess- och datasäkerhetsfrågorna beaktades.

Produktkontrollnämnden redovisade i mars 1982 den av regeringen beställda utredningen. Den konstaterade att uppbyggnad av produkt- och ämnesregister sker i flera andra länder. Allteftersom utländska substansregister växer fram, är det enligt nämnden angeläget att man i Sverige har en direkt motsvarighet. Detta behövs om man skall kunna nyttiggöra de utländska erfarenheterna och vid behov samordna sina åtgärder. Enligt nämnden borde kraven på ett svenskt produktregister vara

att registret kan tjäna som hjälpmedel för myndigheternas kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor;

att registret såväl vid praktiskt arbete på fältet som i myndigheternas kontrollverksamhet kan bidra till att spåra ämnen och produkter som med

hänsyn till exposition och effekter är mindre önskvärda samt öka kunskapen om hur substitution till mer hälso- och miljövänliga produkter kan ske;

att registret genererar ett substansregister jämförbart med EPA Inventory och EG:s under uppbyggnad varande substansregister.

Nämnden redovisade tre tänkbara modeller för den fortsatta uppbyggnaden:

Modell A

Den första modellen som diskuterats är att fortsätta uppbyggnaden av registret på det sätt som prövats under det första steget av deklarationsfasen. Denna metod har visat sig fullt möjlig att följa i praktiskt arbete, men är tidsödande och resurskrävande. Metoden innebär att fullständig kvalitativ och kvantitativ deklARATION infordras för varje produkt, att uppgifter om föreningar lämnas på närmare angivet sätt samt att informationen ges om huvudsaklig användningsområde och om storleksordningen av tillverkad eller importerad mängd.

Modell B

Denna modell är en variant av den som tillämpas i pågående deklarationssteg. Den är förenklad i och med att haltangivelser och föreningar inte krävs.

Följande uppgifter deklarerar av uppgiftslämnarna

- produktens namn
- tillverkad eller importerad kvantitet (i nuvarande intervall)
- i produkten ingående kemiska komponenter
- produktens funktion.

Detta register ger upplysning om vilka substanser som ingår i de anmälda produkterna och det genererar ett substansregister.

Modell C

Modellen bygger på en viss komplettering av registret över anmälda produkter och tillskapande av ett fullständigt substansregister.

- 1 För samtliga anmälda produkter skall uppgifter lämnas om
 - produkternas funktion
 - tillverkad eller importerad kvantitet (i nuvarande intervall)
 - i förekommande fall, huruvida produkten bedömts vara gift resp. vådligt ämne.
- 2 Varje tillverkare eller importör deklarerar
 - vilka *ämnen* som ingår i de kemiska produkter som tillverkas i Sverige resp. importeras till landet

- kvantitetsuppgifter (intervall) för resp. ämne
- ämnets funktion.

Det register som skapas med de lämnade uppgifterna är ett substansregister samt ett produktregister med vissa upplysningar (dock inte om innehållsämnen) om förekommande produkter.

Produktkontrollnämnden hemställde om regeringens medgivande att få fortsätta registeruppbyggnaden i huvudsaklig överensstämmelse med modell B. Nämnden ansåg att man med modell B skulle erhålla ett register som "ger tillräcklig information f.n. och som inte rimligtvis borde inge betänkligheter från näringslivets sida". Man var samtidigt inte främmande för speciallagstiftning för att lösa sekretessfrågorna.

Två särskilda yttranden lämnades. LO:s representanter hävdade i sitt yttrande att frågan behövt utredas ytterligare mot bakgrund bl. a. av riksdagens uttalanden om att skyddsombuden på effektivast möjliga sätt borde beredas tillgång till för deras verksamhet relevanta uppgifter ur registret. Näringslivets representant förordade i sitt särskilda yttrande modell C. Han hänvisade till att modellerna A och B omöjliggjordes av sekretesskäl och att resursberäkningarna för dessa modeller var underkattningar.

4.4.5 Regeringsuppdraget 1983 (etapp 3)

I november 1982 upptog regeringen överläggningar med vissa uppgiftslämnar- och arbetstagarorganisationer om produktregistret. I februari 1983 beslutade regeringen att medge att produktkontrollnämnden fortsatte att bygga upp produktregistret men efter andra riktlinjer än de nämnden föreslagit.

Utöver uppgifter av det slag som redan finns i anmälningsregistret skall enligt regeringsbeslutet för varje anmälningspliktig produkt begäras in uppgift om den är märkt som gift eller vådligt ämne. Vidare bör intervalluppgifter om tillverkad eller importerad mängd under år 1982 inhämtas, liksom orienterande uppgifter om produktens användning och funktion. Uppgifter om innehållsämnena och föroreningar bör vara obligatoriska endast vad avser sådana ämnena i hälsofarliga varor som bedöms ge dessa deras hälsofarliga egenskaper. Halter får anges ungefärligt. Uppgiftslämnarna bör få möjlighet att frivilligt ange övriga innehållsämnena och föroreningar samt halterna av dessa.

I regeringens uppdrag till produktkontrollnämnden påtalas också behovet av förenklingar i såväl deklarerings- som registreringsrutiner. Vidare anges att de centrala tillsynsmyndigheterna bör pröva möjligheten att använda registret i tillsynen när de i denna etapp insamlade uppgifterna har registrerats.

Samtidigt med uppdraget till produktkontrollnämnden gav regeringen kemikommisionen i uppdrag att utreda det därpå följande arbetet med registret.

4.4.6 Nuläge

F. n. är ca 100 000 produkter (92 650 i januari 1984) anmälda till registret av ca 2 000 företag. För dessa produkter innehåller registret uppgifter om ansvarigt företag, om produktnamn samt om statistiskt nummer enligt tulltaxan.

För ca 13 000 av produkterna finns efter etapp 2 också uppgift i registret om fullständig kemisk sammansättning inkl. exakta haltangivelser. För dessa produkter finns vidare orienterade uppgifter om användning och mängd.

Produktkontrollnämnden fattade i juni 1983 principbeslut om den tredje registeretappen enligt uppdraget från regeringen. När denna etapp är genomförd kommer för samtliga produkter att finnas uppgifter om produkternas klassificering (gift, vådligt ämne eller intetdera), vilka komponenter som gör en produkt hälsofarlig, ungefärliga haltangivelser för dessa komponenter, ungefärlig uppgift om importerad eller tillverkad mängd, orienterande uppgifter om användning samt uppgift om funktion. Därutöver torde ytterligare innehållsuppgifter för ett visst antal produkter också finnas som resultat av frivilligt uppgiftslämnande.

4.4.7 Hittillsvarande användning

Som framgår av avsnitt 4.4.6 innehåller registret f. n. relativt begränsade uppgifter om de registrerade produkterna. Innehållsuppgifter finns endast för produkter av typen råvaror med vanligen mycket enkel sammansättning. Detta innebär att registerinformationen är av begränsat intresse från tillsynsynpunkt. Det är därför helt naturligt att tillsynsmyndigheterna endast i mycket begränsad utsträckning kunnat utnyttja registret för tillsynen.

4.4.8 Hittillsvarande kostnader

I detta avsnitt redovisas översiktligt de direkta kostnader som registerverksamheten hittills medfört för produktkontrollmyndigheten och för uppgiftslämnarna. Såväl myndigheterna som uppgiftslämnarna, främst deras branschorganisationer, har därutöver haft icke oväsentliga kostnader i samband med det utrednings- och förberedelsearbete som föregått produktkontrollnämndens beslut i olika stadier av registeruppbyggnaden. Dessa kostnader redovisas inte här.

Produktregistermyndigheten

Produktkontrollnämndens kostnader för den hittillsvarande registeruppbyggnaden framgår av tabellen. Totalkostnaden har under de senaste åren, dvs. sedan dataregistreringen inletts, varit ca 2,3 miljoner per år varav ca 60 % utgjort lönekostnader. Den totala kostnaden t. o. m. 1983 ligger på ca 13,3 milj. kr.

Uppgiftslämnarna

Kemikontoret samt Plast- och kemikalieleverantörers förening har som representanter för uppgiftslämnarna gjort grova uppskattningar av företagens kostnader för hittills genomförda uppbyggnadsetapper. Utgående från av organisationerna redovisade siffror kan den kostnaden för näringslivet uppskattas till 50 milj. kr. sammanlagt för etapperna 1 och 2. Kostnaden för pågående etapp 3 förväntas bli lika stor.

Kostnader för produktregistret (tusental kronor)

Budgetår	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1976—1983
Lönekostnader	59	703	573	889	1 312	1 433	1 374	6 343
Utvecklingskostnader	1	525	666	671	152	45	42	2 102
Driftskostnader för ADB	—	595	571	600	656	698	857	3 977
Övriga driftskostnader	1	157	156	92	200	167	127	900
Summa	61	1 980	1 966	2 252	2 320	2 343	2 400	13 322

4.5 Sekretess, datasäkerhet och uppgiftsinsamling — gällande rätt

I detta avsnitt redovisas översiktligt de regler för offentlighet, sekretess och datasäkerhet som är av betydelse för hanteringen av uppgifterna i produktregistret. Vidare redovisas de bestämmelser i LHMV som ligger till grund för generell uppgiftsinsamling och de straffbestämmelser som anknyter till dem.

4.5.1 Grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Yttrandefriheten, meddelarfriheten och de allmänna handlingarnas offentlighet är former av den s. k. offentlighetsprincipen som gäller i statlig och kommunal förvaltning. Offentlighetsprincipen skall bl. a. tillförsäkra allmänheten och massmedia insyn i det allmännas verksamhet.

Om yttrandefriheten och informationsfriheten finns regler i regeringsformen (RF). Till stöd för dessa rättigheter finns vidare regler i tryckfrihetsförordningen (TF) om meddelarfrihet och om rätt att ta del av allmänna handlingar.

I 2 kap. 12 § RF anges vilka begränsningar av bl. a. yttrande- och informationsfriheten som får göras. En begränsning får bara ske genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag. Begränsningen får inte gå onödigt långt och får inte vara ett hot mot opinionsbildningen. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och

säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 13 § RF).

2 kap. 2 § TF innehåller bl. a. följande bestämmelser:

Rätten att taga del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till

1. rikets säkerhet och dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsning av rätten att taga del av allmänna handlingar skall angivas noga i bestämmelse i en särskild lag, eller, om så i visst fall befinnes lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigandet i sådan bestämmelse får dock regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Allmänna handlingar får inte hållas hemliga för att skydda några andra intressen än de uppräknade. Beträffande begreppet "allmän handling", se avsnitt 4.5.2. Vilka uppgifter i en allmän handling som är hemliga skall anges i en särskild lag, sekretesslagen (1980:100)¹, SekrL. Det är också tillåtet att ta in bestämmelser om hemliga handlingar i andra lagar, men då skall det i sekretesslagen finnas en hänvisning dit. Sekretesslagen anger alltså alla de fall då uppgifter i allmänna handlingar kan vara hemliga.

Reglerna om meddelarfriheten är en del av offentlighetsprincipen. I kap. 1 § TF innehåller bl.a. följande bestämmelser.

Det skall ock stå envar fritt att, i alla de fall då ej annat är i denna förordning föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finnes särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Vidare skall envar äga rätt att, om ej annat följer av denna förordning, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna meddelande som avses i föregående stycke.

¹Omtryckt 1982:1106.

Meddelarfriheten har sin grund i att intresset av insyn i en myndighets verksamhet kan vara starkare än det intresse som sekretessen skall skydda. Syftet är att det skall finnas en verklig möjlighet att få insyn i och kunna debattera en myndighets sätt att fullgöra sin verksamhet. Meddelarfriheten skyddas genom regler om rätt till anonymitet och om strafffrihet.

Om en tryckt skrift innehåller något brottsligt, är det i regel bara författaren eller den ansvarige utgivaren som kan straffas. Den som lämnar ut en sekretessbelagd uppgift t. ex. ur en allmän handling för publicering i en tryckt skrift kan inte åtalas, bestraffas eller ådömas skadestånd annat än i de fall som anges i TF. Detta gäller även om förfarandet annars skulle vara brottsligt. Han får inte heller efterforskas av någon myndighet för ett ingripande mot honom som står i strid med TF. Uppgiftslämnaren har rätt att förbli anonym. Regler av motsvarande innebörd finns också i radiolagstiftningen såvitt gäller uppgifter för publicering i radio och TV.

Flera viktiga begränsningar finns dock i meddelarfriheten. En absolut förutsättning för strafffriheten är att uppgifterna har lämnats i avsikt att de skall offentliggöras i massmedia. Om uppgifterna har lämnats i ett annat syfte än att åstadkomma en publicering inträder straffansvar enligt vanliga regler, också för den som röjer en uppgift av vårdslöshet.

När det gäller sättet att anskaffa uppgifter har ett uttryckligt undantag gjorts i 1 kap. 9 § 3. TF i skyddet för den som anskaffar uppgifter. Utan hinder av TF gäller vad i lag är stadgat om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. Bland förfaranden, som utan hinder av meddelarfriheten skall bedömas på vanligt sätt kan nämnas gärningar som utgör brott mot posthemligheten eller telehemligheten (4 kap. 8 § brottsbalken), intrång i förvar (9 § samma kapitel) och olovlig avlyssning (9 a §) eller som innefattar dataintrång, inbrott, egenmäktigt förfarande, hemfridsbrott, olaga tvång eller olaga hot. Mutbrott faller också under bestämmelsen. Meddelarfriheten gäller alltså inte för uppgifter som har anskaffats genom sådana brottsliga förfaranden som nu har nämnts.

Följande begränsningar i meddelarfriheten framgår av 7 kap. 3 § TF. Det är inte tillåtet att lämna uppgifter för publicering, om uppgiftslämnaren därigenom gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet, t. ex. spioneri, eller med avsikt antingen lämnar ut en allmän handling som är hemlig för publicering eller bryter mot tystnadsplikten (t.ex. genom att berätta om innehållet i en hemlig handling) i de fall som anges i en särskild lag.

Yttrandefriheten har begränsats genom de regler om tystnadsplikter som finns i sekretesslagen, som även här är den särskilda lag som avses i TF. Tystnadsplikterna kan i detta sammanhang delas in i sådana som är generellt giltiga och sådana som får brytas med stöd av meddelarfriheten.

Meddelarfrihetens omfattning har nyligen utretts av yttrandefrihetsutredningen i betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten. Där föreslås för vissa fall undantag från meddelarfriheten att anges i grundlag. Ett viktigt undantag avser uppgifter om yrkeshemligheter av teknisk

eller kommersiell natur, dock inte i sådana ärenden hos förvaltningsmyndigheter som innefattar myndighetsutövning.

4.5.2 Allmänna handlingars offentlighet

En handling kan vara en framställning i skrift eller bild men också en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (t. ex. en bandinspelning eller upptagning för databehandling).

Handlingen är allmän, om den förvaras hos en myndighet och anses inkommen dit eller upprättad där enligt särskilda regler.

Alla organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen är i princip att anse som myndigheter.

Det är i allmänhet lätt att konstatera när en handling i skriftform förvaras hos en myndighet. För upptagningar (t. ex. information i ADB-register) kan det vara svårare. I 2 kap. 3 § TF finns emellertid en särskild regel för detta:

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Information t. ex. på dataterminal hos en myndighet anses följaktligen vara förvarad hos den myndigheten oavsett om upptagningen finns primärt hos myndigheten eller genom att myndigheten har terminalåtkomst till ett dataregister hos någon annan.

En skriftlig handling anses inkommen när den har anlänt till myndigheten eller har kommit en behörig befattningshavare tillhanda. En upptagning anses inkommen till en myndighet när någon annan har gjort den tillgänglig (på t. ex. dataterminal) så att upptagningen därmed anses förvarad hos myndigheten.

En handling anses inte vara allmän när den förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller lagring för annans räkning.

En allmän handling som får lämnas ut skall på begäran tillhandahållas utan avgift så snart det är möjligt. Den som så önskar har rätt att mot avgift få handlingen avskriven eller kopierad. Upptagningar skall tillhandahållas så att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Myndigheterna är inte skyldiga att lämna ut upptagningar för automatisk databehandling i annan form än utskrift.

Det är den myndighet som förvarar den allmänna handlingen som skall pröva en begäran om att få ta del av den. Detta leder i praktiken till att enskilda tjänstemän fattar sådana beslut som innebär att en handling tillhandahålls eller att en uppgift lämnas ut. En sådan ordning är nödvändig för att undvika tidsutdräkt när beslutet gäller handling som inte berörs av någon sekretessbestämmelse. Om beslutet är oriktigt kan det leda till att tjänstemannen ställs till svars för brott. Ett beslut att avslå en begäran om att få del av en allmän handling måste alltid fattas på myndighetsnivå. Den som har fått avslag kan klaga på beslutet. Med vissa undantag gäller att kammarrätten är besvärinstans. Talan mot

kammarrättens beslut får fullföljas till regeringsrätten utan prövnings-tillstånd.

4.5.3 Sekretesslagen

En självklar utgångspunkt vid utformningen av sekretesslagen har mot bakgrund av offentlighetsprincipen varit att inte åstadkomma mera sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda allmänna eller enskilda intressen. Sekretessen gäller i det allmännas verksamhet, dvs. inom stat och kommun.

Med sekretess menas förbud att röja en hemlig uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt, t. ex. att en hemlig uppgift meddelas i ett brev.

Sekretessen uttrycker alltså två olika sidor av samma sak: om allmänheten inte har rätt att ta del av allmän handling så är det också förbjudet för myndigheterna och de offentliga funktionärerna att lämna ut handlingen eller att röja dess innehåll på annat sätt. Man kan säga att hemliga handlingars innehåll skyddas genom tystnadsplikt.

Att sekretess gäller för en uppgift innebär att uppgiften i princip inte får röjas för någon enskild eller för en annan myndighet i några andra fall än de som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. Med enskild avses såväl enskilda fysiska som juridiska personer.

Sekretessen gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet om verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Sekretessen betyder att uppgiften inte får utnyttjas utanför den verksamhet i vilken den är sekretessbelagd. Den som utnyttjar en uppgift obehörigt kan alltså göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikten även om han inte röjer uppgiften. Sekretessen hindrar däremot inte att en uppgift lämnas ut (t. ex. vid rådfrågning eller för att varna för en risk) om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin egen verksamhet.

Närmare anvisningar för den tidigare berörda prövningen av om en handling får lämnas ut finns i 15 kap. 6 § SekrL:

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten.

Bestämmelser om straff för brott mot sekretessen finns i brottsbalken. Vid uppsåtligt brott mot tystnadsplikt är straffet böter eller fängelse i högst ett år (jfr. 20 kap. 3 § brottsbalken).

En uppgift är i princip sekretesskyddad bara om det kan förutses att en skada eller ett men av något slag skulle uppstå om uppgiften lämnades ut. I sekretesslagen förekommer två slag av skaderekvisit. Det s. k. raka

skaderekvisitet innebär att sekretess föreligger, om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Vid skadeprövningen utgår man från att uppgifterna är offentliga. De får alltså lämnas ut om inte starka skäl talar för sekretessbeläggning (jfr. 8 kap. 6 § SekrL.). Det omvända skaderekvisitet innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Vid prövningens början utgår man i det fallet från att sekretess gäller (jfr. 7 kap. 13 § SekrL.). Det finns också fall där sekretess gäller utan skadeprövning, s. k. absolut sekretess (jfr. 9 kap. 1 § SekrL.).

Med ordet "skada" avses ekonomisk skada. Begreppet "men" betecknar olika integritetskränkningar. En juridisk person kan lida "skada" men inte "men" i sekretesslagens mening. I den allmänna motiveringen till sekretesslagen uttalade departementschefen bl. a. följande om skadeprövningen (prop. 1979/80:2 Del A, s. 80 f).

Det raka skaderekvisitet innebär att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar. Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Som exempel på uppgifter av detta slag kan nämnas utlännings adress eller civilstånd. — — —

— — —. Om det t.ex. i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift om utlännings adress kan antas använda denna uppgift för att utsätta vederbörande för trakasserier, skall uppgiften just i den situationen anses vara omfattad av sekretess. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt skall försöka utröna om omständigheter av nu nämnt slag föreligger i ett visst utlämnandefall. En sådan åtgärd bör enligt min mening förekomma endast om det finns särskild anledning till det, t.ex. om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte. — — —

Situationen vid massuttag är i viss mån en annan så till vida att den berörde tjänstemannen av naturliga skäl inte kan bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har han emellertid alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör enligt min mening i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen skall anses hindra ett utlämnande eller inte.

Ytterligare belysning av skadeprövningen finns i rättspraxis. Bl. a. har regeringsrätten i plenum avgjort tre mål vari sekretessbestämmelser med rakt skaderekvisit tillämpades (RÅ 81 2:34).

Konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan skall avgöras. Myndigheterna kan nämligen enligt en bestämmelse i 14 kap. 9 § SekrL. eliminera skaderisken genom att ställa

upp ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja den. Genom förbehåll kan stelhet i sekretessregleringen motverkas och utomstående informationsbehov tillgodoses i angelägna fall. Förbehåll får ställas upp endast om förbehållet behövs och, sammanvägt med andra omständigheter, är tillräckligt för att undanröja en skaderisk som annars skulle utgöra hinder mot utlämnande. Om förbehållet kan eliminera skaderisken, är nämligen uppgiften inte hemlig i förhållande till den mottagaren, och allmän handling som upptar uppgiften i fråga skall lämnas ut. Å andra sidan är den som vill ta del av allmän handling inte skyldig att finna sig i ett förbehåll, om uppgifterna i handlingen förbehållet förutom kan lämnas ut utan sådan skaderisk som förutsatts i den aktuella sekretessbestämmelsen. Förbehåll kan naturligtvis vara partiellt och gälla t. ex. enbart rätt att offentliggöra den mottagna uppgiften.

En enskild kan i allmänhet efterge sådan sekretess som är föreskriven till skydd för den enskilde själv (14 kap 4 § SekrL.). Sekretessen kan efterges helt eller delvis och inskränkas till att avse en viss mottagare eller ett visst ändamål.

Sekretesstiden varierar från 2 till 70 år beroende på vilket intresse som skall skyddas.

En grundprincip i sekretesslagen är att varje myndighet skall avgöra om sekretess gäller eller inte för en uppgift hos myndigheten. Någon generell regel om överföring av sekretess mellan myndigheter finns inte. Särskilda regler finns dock för överföring av sekretess till bl. a. regeringen, riksdagen och domstolarna.

Överföring av sekretess i vissa angivna verksamheter regleras i 13 kap. SekrL. Märk att 13 kap. 1 § SekrL. inte avser tillsyn i allmänhet. Överföringsreglerna tillämpas inte om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

En myndighet får lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Vidare kan en uppgiftsskyldighet i förhållande till en annan myndighet följa av en lag eller förordning. Dessutom finns i 14 kap. 3 § SekrL. en bestämmelse som gör det möjligt för en myndighet att till en annan myndighet lämna ut en sekretessbelagd uppgift efter en intresseavvägning. Av paragrafen framgår att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det vid en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen skall skydda är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften väger över. Enligt specialmotiveringen till 14 kap. 3 § SekrL. skall denna s. k. generalklausul särskilt ge utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna. Någon skyldighet att lämna ut uppgiften finns inte (jfr. dock 15 kap. 5 § SekrL.). Vid intresseavvägningen tas hänsyn till vad den mottagande myndigheten skall använda uppgifterna till. Dessutom skall skyddet hos mottagaren beaktas. Bestämmelsens tillämpning

är inte generell. Den gäller t. ex. inte inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Förhållandet mellan tystnadsplikten och meddelarfriheten regleras i 16 kap. SekrL. Där anges de tystnadsplikter som tar över meddelarfriheten.

Om de allmänna principerna för en reglering av förhållandet mellan meddelarfriheten och föreskrifter om tystnadsplikt sägs bl. a. följande i förarbetena till 1976 års ändring av TF (prop. 1975/76:204 s. 94 f).

En privilegerad behandling av publiceringsmeddelanden är inte liktydig med ett stort antal publiceringsskador. I själva verket torde, som tystnadspliktskommittén framhåller i anslutning till ett uttalande av massmedieutredningen, det största värdet i en vidsträckt meddelarfrihet ligga i att uppgifter lämnas, inte för direkt publicering, utan mera för att tjäna som underlag för kommande publicering i ämnet. Också när viss ömtålig information ges offentlighet, sker det erfarenhetsmässigt ofta i former som utesluter eller mildrar olägenheterna. Härtill medverkar givetvis att publicisten i vissa fall bär ett tryckfrihetsrättsligt ansvar för uppgifternas publicering. Av väl så stor betydelse är den självsanerande verksamheten inom pressen, särskilt den som bedrivs av Pressens opinionsnämnd och Allmänhetens pressombudsman, och de etiska regler som i anslutning härtill har utbildats. Jag finner det vidare angeläget att framhålla att straffrihet för meddelare inte betyder att offentliga tjänstemän är skyldiga att i motsvarande mån lämna upplysningar till t.ex. pressen om känsliga förhållanden. Innebörden av en särskild tryckfrihetsrättslig meddelarfrihet är i stället den att det allmänna — med tanke på de viktiga intressen som informationsfriheten representerar — överlåter åt den enskilde att, utan risk för repressalier, själv bedöma om det är önskvärt eller försvarligt att förmedla vissa uppgifter för offentliggörande. Man kan räkna med att han därvid beaktar de skyddsintressen som en vanligtvis gällande tystnadspliktsregel värnar om, liksom sin uppfattning om hur informationsmottagaren kommer att handskas med stoffet. Sammanfattningsvis anser jag alltså att farhågorna för att ett särskilt skydd för dem som meddelar uppgifter till publicister skall leda till återkommande skador är överdrivna. Liksom hittills bör man för framtiden i stor utsträckning kunna förlita sig på massmediernas och uppgiftslämnarnas omdöme och ansvarskänsla.

Det vore trots det sagda orealistiskt att bortse från att meddelarfriheten kan leda till oönskade konsekvenser i form av publicitetsskador. Enligt min mening kan dock någon tvekan inte råda om att det, allmänt sett, är ett mindre ont att i vissa fall omständigheter som bort förtigas uppenbaras än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet får fortgå opåtalat eller att den offentliga debatten i någon allmän angelägenhet uteblir eller kommer i obalans på grund av brist på information.

Min slutsats blir alltså att de som meddelar sig med pressen eller annars med publicister bör åtnjuta en vidsträckt frihet. Att emellertid denna frihet — liksom flertalet andra rättigheter — har sina begränsningar ligger i öppen dag. Enskildas personliga integritet och ekonomiska intressen kan inte heller i detta sammanhang lämnas utan varje skydd. Också mycket betydelsefulla allmänna intressen kräver sitt beaktande. Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svärjämförbara intressen, en avvägning som oundvikligen får karaktären av en kompromiss.

4.5.4 Sekretessregler av särskilt intresse för produktkontrollen

Verksamheten vid produktregistret omfattas av sekretessbestämmelsen i 8 kap. 6 §:

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.
2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Uppgifterna som finns i produktregistret är av den karaktär som anges i punkten 1. Sekretessen för sådana uppgifter är villkorad av det raka skaderekvisitet. Samma skaderekvisit gäller för uppgifter i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, 8 kap. 2 §:

Sekretess gäller i ärende om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess för sådan uppgift i ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning. Såvitt avser ärende enligt lagstiftning om arbetsmiljön kan regeringen för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen i fråga om uppgift som nu har nämnts, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Enligt specialmotiveringen ansågs det inte behövt att i denna paragraf särskilt ange yrkeshemligheter, uppfinningar och forskningsresultat, eftersom "enskilda affärs- och driftförhållanden" här täcker dessa förhållanden (prop. 1979/80:2, Del A s. 227).

De fackliga organisationerna är vid tillämpningen av sekretesslagen jämställda med andra enskilda, dvs. fysiska personer eller juridiska personer som inte är myndigheter.

I sekretessförordningen (1980:657)¹ har regeringen med stöd av 8 kap. 6 § SekrL. föreskrivit att sekretess gäller för utredning, tillståndsgivning och tillsyn enligt LHMV. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden (2 §, bil. p. 52).

Meddelarfriheten är inte begränsad för uppgifterna i produktregistret. Enligt 16 kap. 1 § 3 p. SekrL. är meddelarfriheten visserligen begränsad där tystnadsplikten följer av 8 kap. 6 § 2 p. samma lag. För produktregistrets del gäller begränsningen följaktligen bara för vissa uppgifter som

¹ Omtryckt 1982:1107.

kan förekomma om tredje man. Det måste här åter framhållas att skyddet för meddelare endast gäller uppgifter som har kommit åt på lagligt sätt och lämnats ut i syfte att publiceras.

4.5.5 Datasäkerheten

Enligt gängse terminologi kallas uppgifter som behandlas i maskiner för data och maskinerna för datorer. Uppgifter kan naturligtvis benämnas data även när behandling i maskin, automatisk databehandling, inte förekommer. Frågor om hur uppgifter (data) skall skyddas mot insyn brukar kallas för datasäkerhetsfrågor. I denna framställning räknas alla åtgärder för att skydda en uppgift mot insyn till datasäkerheten, oberoende av om uppgiften databehandlas eller inte.

Det bör observeras att SekrL. inte innehåller några regler om hur sekretessbelagda uppgifter skall förvaras och överföras så att de skyddas mot obehöriga. SekrL. anger bara att uppgifterna inte får röjas. Sekretessbelagda uppgifter måste behandlas så att de kan hållas hemliga. Frågor om vem som inom myndigheten är behörig att ta del av en uppgift regleras inte heller i SekrL. Dessa datasäkerhetsfrågor löses på lämpligt sätt genom arbetsinstruktioner, tekniska åtgärder m. m.

För att förhindra obehöriga att komma åt någon del av den till produktregistret insamlade informationen, har i samråd med rikspolisstyrelsen ett flertal olika säkerhetsanordningar och regler byggts upp för den fysiska hanteringen, förvaringen m. m. av den insamlade informationen. Denna datasäkerhet syftar till erforderligt skydd av all information från ankomsten till produktregistret tills någon del av den lämnas ut.

ADB-utrustningen för produktregistret består av dels en maskin där data är registrerade och där bearbetningar görs av datamaterialet, dels en terminalanläggning med bl. a. bildskärmar där registreringar och datauttag görs. Datorn finns vid DAFA (datamaskincentralen för administrativ databehandling) och är uteslutande avsedd för produktregistret. Terminalanläggningen finns i produktregistersektionens lokaler. Dessa är avgränsade från naturvårdsverkets övriga lokaler och permanent skyddade genom lås- och larmanordningar. I lokalerna förvaras också de deklarationsblanketter som har kommit in.

En utredning som produktkontrollbyrån har gjort i november 1983 visar att det fysiska skyddet för produktregistret och DAFA:s lokaler är godtagbart. Placeringen av datorn utanför registerenhetens lokaler innebär emellertid på flera punkter att säkerheten inte motsvarar de krav man i dag bör ställa. Personkretsen med tillgång till datorn blir onödigt stor och förbindelserna mellan registerenheten och datorn ligger i det allmänna telenätet. Förutom en försämrad teknisk datasäkerhet innebär detta att anläggningens arbetskapacitet begränsas av telelinjernas överföringsförmåga. Vidare fördryas driften bl. a. av att personal från registerenheten varje vecka måste göra åtgärder vid datorn hos DAFA och av den ersättning som måste utges till Televerket.

Produktkontrollbyråns utredning visar att datorn såväl med hänsyn till den tekniska datasäkerheten som av andra skäl bör inrymmas i

registerenhetens lokaler. Naturvårdsverket kommer inom kort att fatta beslut i den frågan.

Terminaler finns i dag bara vid registret och (för serviceändamål) vid DAFA. Statens giftinformationscentral har dock hos regeringen begärt att få tillgång till vissa uppgifter ur registret genom en egen terminal. Statskontoret har sett över giftinformationscentralens organisation. Frågan bereds f. n. inom regeringskansliet.

4.5.6 Uppgiftsinsamling

I detta avsnitt redovisas de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som används för registeruppbyggnaden. Vidare redovisas de straffbestämmelser som har betydelse i samband med uppgiftsskyldigheten.

Uppgiftsinsamlingens lagliga grund

Skyldigheten att lämna uppgifter till produktregistret grundas på 8 och 9 §§ LHMV som har följande lydelse:

8 § Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar ämne, beredning eller annan vara är skyldig att till myndighet som regeringen bestämmer och i den ordning sådan myndighet föreskriver lämna de uppgifter om varans sammansättning, egenskaper i övrigt och hantering som är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet.

9 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar hälso- och miljöfarlig vara skall göra anmälan om denna verksamhet samt årligen lämna uppgift om varans art, sammansättning, mängd och hantering.

Enligt 8 § kan skyldighet föreskrivas för den som yrkesmässigt hanterar eller importerar varor att i viss ordning lämna de uppgifter om varornas sammansättning, egenskaper i övrigt och hantering som är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet. Skyldigheten omfattar såväl kemiska varor i allmänhet utan hänsyn till deras farlighet för människor som andra varor som det är av särskild betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt att få uppgifter om. Syftet med uppgiftsinsamlingen är bl. a. att ge tillsynsmyndigheten ett grepp över hela det kemiska området. Avsikten med bemyndigandet i 8 § är att det skall utnyttjas till att efter hand söka kartlägga hela det kemiska varuområdet. Miljökontrollutredningen förutsåg att kartläggningen av det kemiska varuområdet borde kunna intensifieras när datatekniska resurser för lagring av informationen förelåg (SOU 1972:31, s. 97 ff, prop. 1973:17 s. 95).

Det framgår tydligt av förarbetena att uppgiftsskyldighetens begränsning till uppgifter "som är nödvändiga för utredning" inte skall förstås som någon garanti till uppgiftslämnarna att uppgifterna kommer att användas för en utredning. Begränsningen innebär i stället att uppgiftsskyldigheten inte får syfta till annat än att ge underlag för utredning om hälso- och miljöfarligheten hos varorna (prop. 1973:17 s. 112 f, se särskilt specialmotiveringen till 12 §).

De uppgiftsinsamlingar som hittills har gjorts till produktregistret har

inte varit begränsade till hälso- och miljöfarliga varor (Här bortses från vissa uppgifter om sådana varor i den nu pågående etapp 3). Eftersom produktkontrollnämnden har önskat fånga in flertalet av hälso- och miljöfarliga ämnen och beredningar har man preciserat vissa varuområden som har angetts med hjälp av tulltaxan. Med en sådan urvalsmetod kommer av naturliga skäl även andra ämnen och beredningar att innefattas än de som är hälso- och miljöfarliga. Det har heller aldrig varit meningen att uppgiftsskyldigheten enligt LHMV skulle vara begränsad till sådana varor som är hälso- och miljöfarliga i lagens mening.

9 § LHMV hade ursprungligen följande lydelse:

Myndighet som Konungen bestämmer får föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar hälso- och miljöfarlig vara skall göra anmälan om denna verksamhet.

Detta bemyndigande syftade till att underlätta för myndigheterna att få veta vilka företag som hanterade hälso- och miljöfarliga varor. I samband med den reform som avsåg bl. a. att förbättra omhändertagandet av avfall utökades bemyndigandet i 9 § (prop. 1975:32 s. 49). Med stöd av det utökade bemyndigandet kan skyldighet föreskrivas att också årligen lämna uppgift om varans art, sammansättning, mängd och hantering.

Vem skall lämna uppgifter?

Enligt både 8 och 9 §§ LHMV gäller att uppgiftsskyldigheten kan åläggas importörer och hanterare. Med hantering avses enligt 2 § LHMV tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse eller därmed jämförliga förfaranden. I produktkontrollsammanhang sägs ibland att tillverkare och importörer är primärt produktansvariga. Detta är ett sätt att uttrycka att vissa grundläggande skyldigheter har lagts på tillverkare och importörer. Skyldigheterna har lagts på den som i Sverige bestämmer över om en produkt skall sättas ut på marknaden eller inte.

När det i svensk juridisk litteratur talas om produktansvar avses nästan undantagslöst ett ansvar oberoende av vållande för skador som orsakas av industriellt tillverkade produkter. Det är emellertid bara det straffrättsliga ansvaret som regleras genom LHMV. Några regler om produktansvaret i skadeståndsrättslig mening finns inte där.

En lagreglering av frågorna om ansvaret för produktskador föreslogs i produktansvarskommitténs betänkande. Det har inte lett till någon produktansvarslag utan det skadeståndsrättsliga produktansvaret bestäms fortfarande genom domstolspraxis.

Produktansvarskommittén anförde bl. a. följande om importörsgreppet (Produktansvar II. Produktansvarslag, betänkande av produktansvarskommittén, SOU 1979:79 s. 84 ff.).

I kommitténs ursprungliga direktiv anfördes, att det uppenbarligen ligger närmast till hands att den ekonomiska bördan läggs på produkternas tillverkare. Dessa har typiskt sett de största ekonomiska resurserna och de största

möjligheterna att inverka på produkternas beskaffenhet. Vidare uttalas i direktiven att när det gäller importerade produkter torde det i stället bli importören som i första hand får ta på sig den ekonomiska bördan. Det torde också ligga i linje med gällande svensk rätt att låta importören bära ansvaret för produkter som han fört till riket för att sättas i omlopp här, åtminstone när det gäller produkter avsedda att användas för enskilt bruk (jfr. NJA 1977 s. 538).

Det är alltså mot bakgrund av det anförda naturligt att tillverkare och importörer skall bära ett strikt produktansvar. Vem eller vilka som skall anses som tillverkare är i allmänhet klart. — — —

— — —

Mer osäker är innebörden av importörsbegreppet. — — —

— — —

Enligt kommitténs uppfattning är det nödvändigt att i motiven till en svensk produktansvarslag närmare behandla vem som skall anses som importör i olika sammanhang. Det är dock härvid inte möjligt att lämna mera än allmänna riktlinjer. Såvitt bekant finns i förarbetena till andra lagar eller i doktrinen inte någon definition av begreppet till vilken anknytning kan ske. Frågan om vem som skall anses som importör i produktansvarssammanhang får lösas genom lämplighetsöverväganden. Därvid spelar de kommersiella förhållandena stor roll.

Införsel av varor kan, betraktat ur civilrättslig synpunkt, ske på flera olika sätt. Till en början kan svenska näringsidkare efter direkt kontakt med utländska säljare träffa köpeavtal med dessa och sedan själva sätta varorna i omlopp här. Det kan vidare förekomma att den svenske näringsidkaren fungerar som kommissionär för en utländsk säljare. Kommissionären handlar då i eget namn — avtalet ingås mellan honom och köparen — men för huvudmannens räkning. Slutligen kan varan komma hit genom förmedling av en agent. Med agent förstås en person som för annans räkning och i dennes namn förmedlar eller avslutar affärer, men som intar en självständig ställning till de avtalslutande parterna. Köpeavtalet ingås i dessa situationer mellan den utländske säljaren och en köpare i Sverige. Om agenten fått ensamrätt att företräda huvudmannen i ett land brukar han kallas generalagent. Det skall här framhållas att termen agent i affärsbruk ofta också används då det i själva verket är fråga om en återförsäljare som köper och säljer i fast räkning och alltså handlar i eget namn. I den följande framställningen avses med termen agent inte sådana företagare.

Det fysiska införandet till landet ombesörjs ofta av en speditör. Denne är lastägarans förtroendeman och ingår i allmänhet för lastägarans räkning men i eget namn avtal med lämplig transportör. Det kan också förekomma att speditören helt eller delvis utför transporten själv. Vem som är lastägare vid den tidpunkt då varan förs in i landet bestäms genom avtalet mellan säljaren och köparen. När speditör anlitas är det i de flesta fall han som anger varan till förtullning. Även om det då förekommer att speditören uppger sig själv som tullskyldig är det betydligt vanligare att han betecknar sig som ombud för den som enligt köpeavtalet skall svara för tullkostnaden.

— — —

Enligt kommitténs uppfattning bör huvudregeln även i produktansvarssammanhang vara att det är den i Sverige domicilierade köparen och inte agenten som är att anse som importör. I de flesta fall torde det också vara ett naturligt betraktelsesätt att låta den som först fysiskt tar emot varan i Sverige för att sälja den vidare bära importörsansvaret. Det är ju han som har möjlighet att kontrollera varan och åtminstone i någon mån kan överblicka riskerna. Mera än en huvudregel kan emellertid vad nu sagts inte vara och

undantag kan väl tänkas. Det är tyvärr inte möjligt att ange absoluta regler. Frågan vem som skall anses som importör får bedömas med beaktande av samtliga omständigheter. Härvid kan sådana förhållanden som att agenten i sin förmedlingsverksamhet vänder sig direkt till svenska konsumenter för att förmedla avtal mellan dessa och den utländske säljaren medföra att agenten, i strid med vad som skulle vara huvudregeln, får bära importörsansvaret.

Vidare är i praktiken ofta fråga om annat än "rena" agenter eller återförsäljare och detta påverkar naturligtvis bedömningen av vem som skall anses som importör. Agenten förmedlar kanske inte bara anbud utan tar också befattning med varan eller fyller i övrigt annat än rena agentfunktioner. Han torde då i allmänhet vara att betrakta som importör. Men det förekommer också att företag som oftast tar in varor i eget namn (återförsäljare) ibland fungerar som agenter. Sålunda är det inte ovanligt att en utländsk tillverkare i avtalet med sin svenske återförsäljare förbehåller sig att själv få leverera till särskilt angivna större kunder mot att återförsäljaren får agentprovision. Har en på detta sätt såld defekt produkt orsakat skada kan kanske inte återförsäljaren anses som importör; han har ju beträffande denna speciella produkt endast fyllt en agentfunktion. I stället torde den svenske köparen få bära importörsansvaret.

Såsom framgår av uppräknningen i 2 § LHMV ingår inte de "rena" handelsagenternas befattning med varorna i LHMV:s hanteringsbegrepp. Dessa förmedlar bara affären mellan den utländske tillverkaren och den svenske importören och de förfogar aldrig själva över varorna. De är således inte uppgiftsskyldiga till registret.

Straffbestämmelser

Bestämmelserna om straffansvar finns i 16 § LHMV som innehåller bl. a. följande:

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § andra stycket eller 6—8 §. Till samma straff dömes den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första stycket.

Ansvar enligt första stycket inträder ej, om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

Till böter dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 12 § eller föreskrift som meddelas med stöd av 9 § eller i ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen lämnar oriktig uppgift rörande förhållande av betydelse.

Den som underlåter att lämna uppgifter som infor dras enligt föreskrift med stöd av 8 § LHMV kan dömas till böter eller till fängelse i högst ett år. I straffbestämmelserna för den som bryter mot en sådan anmälningskyldighet som kan föreskrivas med stöd av 9 § ingår däremot inte fängelse i straffskalan.

Uppgiftslämnarna har velat fästa en särskild betydelse vid att straffet är lindrigare för brott mot 9 § än för brott mot 8 §. De skilda straffsatserna härrör emellertid från tiden då 9 § i sin ursprungliga lydelse uteslutan-

de avhandlade en anmälningsskyldighet. Med paragrafens nuvarande innehåll har motiven bortfallit för skillnaden i påföljd beroende på om uppgiftsskyldigheten är knuten till 8 eller 9 §§.

Påföljden är böter för den som i en handling som avges enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av LHMV lämnar en oriktig uppgift rörande förhållande av betydelse. Detta framgår av 16 §, tredje stycket. När det gäller att bestämma påföljden för den som har lämnat en oriktig uppgift spelar det tydligen ingen roll vilken paragraf i lagen som ligger till grund för inhämtandet av uppgiften. Att utelämna betydelsefull information eller att lämna direkt felaktiga uppgifter torde emellertid också kunna bedömas som underlåtenhet att lämna uppgift.

Däremot anses det att straff inte kan följa enligt LHMV:s ansvarsbestämmelser för den som har lämnat en på angivet sätt oriktig uppgift om en vara som han varken hanterar eller importerar. Han är nämligen då inte uppgiftsskyldig enligt LHMV (jfr. specialmotiveringen till 45 § 4 p. miljöskyddslagen, prop. 1980/81:92, s. 80 n).

8 § föreskriver en skyldighet för hanterare och importörer av kemiska produkter att i den mån myndigheten så föreskriver lämna vissa uppgifter till myndigheten. En del av de uppgifter som efterfrågas genom myndighetens föreskrift är sådana som tillverkare och importörer har skyldighet att känna till. Exempel på en sådan uppgift är den kemiska identiteten hos komponenter som ger varan dess hälsofarliga egenskaper. Andra uppgifter som efterfrågas är däremot sådana att det inte kan läggas tillverkare eller importörer till last att de inte känner till dem. Det kan t. ex. ha varit befogat för en tillverkare att lita på leverantörens besked att en viss komponent i varan inte har några hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Tillverkaren har därför bedömt varan från hälso- och miljöskyddssynpunkt utan att han har fått besked av leverantören om komponentens kemiska identitet.

Eftersom 8 § föreskriver en skyldighet att lämna vissa uppgifter kan straff följa för den som underlåter att lämna uppgifter som han känner till liksom för den som underlåter att anskaffa sådana uppgifter som han är skyldig att lämna till myndigheten. När de produktansvariga sätter ut varor på marknaden utan att känna till deras sammansättning bör de nämligen försäkra sig hos sina leverantörer om att dessa besitter erforderliga uppgifter. Detta krav får anses ligga i att 8 § anger en ovillkorlig skyldighet att lämna vissa uppgifter.

En helt annan sak är att t. ex. en tillverkare har åsidosatt sin undersökningsskyldighet när han uppger att han inte känner till innehållet i produkter som han tillverkar och som han bedömer som hälsofarliga. Vidare kan en tillverkares uppgifter, t. ex. att han tillverkar trikloretylen men inte bedömer den som hälsofarlig, innebära att han felbedömer sin produkt. Självfallet bör inte i det första fallet straff inträda för underlåtenhet att lämna uppgift. Inte heller bör det komma i fråga att straffa den för oriktig uppgift som sanningsenligt redovisar en sådan felbedömning som i det andra fallet.

Däremot kan både den åsidosatta undersökningsskyldigheten och felbedömningen vara sådana gärningar att de är straffbara som brott mot 5 § LHMV. Tillsynsmyndigheten bör naturligtvis undersöka vad

som ligger bakom en till synes felaktig bedömning, och vid behov i första hand förmå tillverkaren till rättelse.

4.6 Överväganden och förslag

4.6.1 Utgångspunkter

Kommissionen skall enligt sina direktiv utreda den fortsatta uppbyggnaden av produktregistret efter den tredje etapp som produktkontrollbyrån nu arbetar med. Enligt direktiven torde vid en fortsatt uppbyggnad av registret "även övriga innehållsämnena än de som ger produkterna deras hälsofarliga egenskaper behöva deklarerats obligatoriskt". Vidare framhålls i direktiven att det är "av stor betydelse att uppgiftslämnarna kan hysa förtroende för hur uppgifterna i registret hanteras och skyddas".

De båda huvudsakliga syften som kan uppnås med ett produktregister är:

- att få en överblick av vilka ämnen som förekommer i samhället och var de förekommer. Denna överblick behövs, dels för att införa en förhandsgranskning av nya ämnen, dels för att kunna bedriva tillsynsarbetet beträffande ämnen som redan är i bruk på ett effektivt sätt,
- att få en överblick av innehållet i olika produkter i samhället. Dessa uppgifter kan väsentligen underlätta tillsynen i frågor om enskilda produkter, i genomgångar av produktgrupper och i stickprovskontroller av t. ex. produktinformation.

Som framgår av avsnitt 4.4.7 — 4.4.8 har redan betydande resurser använts för att bygga upp produktregistret, utan att man ännu fått till stånd ett register som effektivt kan utnyttjas i tillsynsarbetet. Det är, bl. a. mot denna bakgrund, angeläget att utröna om det finns alternativa möjligheter att bygga upp ett produktregister som på ett tillfredsställande sätt och med en rimlig resursåtgång tillgodoser de nämnda huvudsyftena.

I dagssituationen finns tre huvudalternativ att välja emellan vid beslut om produktregistrets fortsatta utbyggnad. Det första alternativet är att fortsätta uppbyggnaden efter de ursprungliga linjerna, dvs. att inom en begränsad tidsperiod skapa ett register med fullständiga innehållsuppgifter för varje registrerad produkt. Detta skulle innebära att skyldighet infördes att för varje produkt deklarerat även de ämnen som inte deklarerats under den pågående tredje uppbyggnadsetappen. Det andra alternativet är att avbryta registerutbyggnaden efter den nu pågående etappen. Det tredje alternativet är att fortsätta utbyggnaden men med mera begränsad uppgiftsinsamling än i alternativ 1. I det tredje alternativet kan uppbyggnaden ske genom antingen produktvis eller ämnesvis deklARATION.

Alternativ 1. Fullständigt produktregister

Som framgått av avsnitt 3.2 är fördelarna från tillsynssynpunkt stora med ett fullständigt produktregister. Det har emellertid visat sig vara förenat med betydande svårigheter att få till stånd ett sådant register. Svårigheterna beror i huvudsak på sekretessproblem och på stora praktiska problem.

Sekretess och datasäkerhet

Ett fullständigt register skulle komma att innehålla en mycket stor mängd namn- och haltuppgifter på kemiska ämnen i produkter. Registret skulle utgöra en unik sammanställning av sammansättningsuppgifter om kemiska produkter. F. n. finns ingen motsvarighet i något annat land.

Vissa uppgifter är i princip offentliga. Detta gäller bl. a. de ämnen i en viss produkt som ger denna dess hälsofarliga egenskaper. Uppgifter om dessa ämnen skall återfinnas på varningsmärkningen av produkter. Den pågående tredje deklarationsetappen omfattar skyldighet att deklarerat att i märkningen eller på annat sätt redovisa vilka övriga ämnen som ingår i produkterna. Detta innebär i fråga om produkter som inte är hälsofarliga att man har rätt att hålla det fullständiga produktreceptet hemligt för köparen.

En hel del av de beståndsdelar i olika produkter som inte obligatoriskt måste anges i märkningen uppges ändå av tillverkare och importörer till köparna. Tillverkare och importörer bedömer i dessa fall att det har ingen eller ringa ekonomisk betydelse för dem att köparen får uppgiften. Enligt uppgifter från näringslivet kan andelen produkter av detta slag vara uppemot 60—70 % av det totala antalet produkter. Utvecklingen går gradvis mot en ökad öppenhet i fråga om sammansättningsuppgifter för kemiska produkter. I vissa fall har dock tillverkaren lagt ned så stora kostnader för att utveckla en produkt att det för företagets ekonomi är helt nödvändigt att förhindra att sammansättningen röjs för någon innan man genom försäljning hunnit täcka nedlagda kostnader. Det kan också vara så att ett företags existens förutsätter att man kan hålla en produktreceptur hemlig, även om man inte haft särskilt höga utvecklingskostnader för produkten. Den har helt enkelt fått en så stor marknad att företaget kan skadas allvarligt om recepturen röjs.

Det hittills förda resonemanget gäller det behov av sekretess som finns i fråga om sammansättningen av enskilda produkter. Ett fullständigt produktregister innebär också sekretessbehov på grund av att det innehåller information om många olika produkter. Registret ger möjlighet att kartlägga vilka slags ämnen som ingår i produkter av en viss typ. Möjlighet finns vidare att jämföra sammansättningen hos vissa produkter. Sådana kartläggningar och jämförande studier kan ge konkurrenster information av värde för produktutveckling och marknadsföring. Uppgifterna om varje enskild produkt är i sådana sammanhang inte alltid det intressanta, utan det är sammanställningen av uppgifter om många produkter som ger den sökta informationen.

Företrädare för uppgiftslämnarna har starkt betonat att de inte anser att produktregistret kan erbjuda tillräcklig säkerhet mot att sekretesskänsliga uppgifter kan komma att röjas. Man menar dels att den svenska sekretesslagstiftningen har sådana luckor att myndigheterna i vissa fall kan tvingas lämna ut känslig information. Dels menar man att det i fråga om datasäkerheten, såväl den tekniska som vad gäller myndigheternas rutiner för datahanteringen, inte går att uppnå den nivå som är nödvändig med hänsyn till registerinformationens karaktär.

Det har hävdats, framför allt från importörerna och deras utländska leverantörer, att man anser sig nödsakad att hålla undan vissa produkter från den svenska marknaden om man åläggs full deklarationsskyldighet för dem, och att detta skulle skada det svenska näringslivet. Det är svårt att bedöma sannolikheten för att en del produkter skulle undandras den svenska marknaden om ett fullständigt produktregister genomfördes.

Praktiska problem

Uppbyggnaden av ett fullständigt produktregister skulle, i vart fall om uppbyggnaden sker inom en kort tidsperiod, innebära mycket stora praktiska svårigheter. Den skulle kräva stora resurser både hos myndigheten och hos uppgiftslämnarna dvs. tillverkarna och importörerna.

Svårigheterna vid *myndighetens* granskning och registrering av inkomna produktdeklarationer hänger nära samman med kvaliteten på lämnade uppgifter och mängden av dessa. Hittillsvarande erfarenheter visar att fastställandet av entydig kemisk benämning på beståndsdelarna tar betydande resurser i anspråk. I den andra etappen av registeruppbyggnaden har det visat sig mycket tidskrävande att få fram fullständiga sammansättningsuppgifter, trots att denna etapp huvudsakligen omfattade relativt enkla produkter med få beståndsdelar och trots att sekretessproblemen bedöms som väsentligt mindre för dessa produkttyper än för andra. Man måste därför utgå från att en utökning av deklarationsskyldigheten för samtliga produkter till att innefatta även från hälso- och miljösynpunkt mindre intressanta sammansättningsuppgifter skulle ställa krav på betydande resursförstärkningar, förutsatt att deklarationsförfarandet inte sprids över en lång tidsperiod.

Den ökade informationsmängden skulle dessutom medföra ett ökat resursbehov för uppdatering av registeruppgifterna. Omsättningen av produkter kan som tidigare nämnts förväntas vara ungefär 10–20 % per år.

Tillverkare och importörer måste, om ett fullständigt produktregister genomförs, ta reda på den exakta sammansättningen hos alla sina produkter. Detta kan i fråga om importerade produkter, såväl när de säljs vidare i oförändrat skick som när de används vid tillverkning inom landet av nya produkter, vara mycket svårt och ibland t. o. m. vara omöjligt. Det är inte ovanligt att utländska leverantörer (se avsnitt 4.2.2) med hänvisning till produktsekretess vägrar att överlämna innehållsuppgifter om beståndsdelar som de anser vara betydelselösa från risksynpunkt. Den svenske importören måste då få sin utländske leverantör att lämna uppgifterna direkt till produktregistret.

Kontakterna med utlandet kompliceras när den utländske leverantören inte själv känner till den exakta sammansättningen. Det kan i vissa fall vara nödvändigt att koppla in flera utländska företag, kanske i flera länder, för att få fram den exakta kemiska sammansättningen hos en importerad produkt. Det är inte känt hur vanligt det är med sådana komplicerade fall och hur långa "företagskedjorna" i regel är. Sannolikt är företeelsen dock så vanlig att man måste ta hänsyn till den vid registeruppbyggnaden.

Ett annat praktiskt problem för uppgiftslämnarna är att deklarerera en produkts beståndsdelar på det kemiskt entydiga sätt som krävs. För detta fordras inte bara kännedom om vilka beståndsdelarna är utan också kemisk kompetens. Från teknisk synpunkt är det ofta tillräckligt att översiktligt känna till en produkts sammansättning. Det kan räcka att man för vissa beståndsdelar vet vilken typ av ämne det är fråga om, t. ex. tensider, medan den exakta kemiska benämningen på den tensid som finns i den aktuella produkten är av mindre betydelse. En tillverkare har givetvis större behov än en användare av att känna till sammansättningen hos de varor han använder, men även vid tillverkning används varor vars exakta kemiska identitet inte är känd. En råvara kan köpas med specifikation av de egenskaper den skall ha. Specifikationen utgår därför inte alltid ifrån kemisk identitet.

De relaterade, av uppgiftslämnarna starkt betonade problemen för tillverkare och importörer att få fram sammansättningsuppgifter för sina produkter och att på ett kemiskt entydigt sätt ange ingående beståndsdelar gäller självfallet både i fråga om de beståndsdelar som ger en vara dess hälsofarlighet och i fråga om de övriga komponenter. Svårigheterna torde dock ofta vara större för de övriga komponenterna. Hälso- och miljörisker med kemikalier beaktas världen över och det finns en viss gemensam tradition att hålla reda på förekomsten av hälsofarliga ämnen i produkter och att informera om dem i samband med överlåtelse. I många fall utgör de hälsofarliga komponenterna huvudingredienser i en produkt kvantitativt sett, vilket också bidrar till att de är mer allmänt kända även till sin exakta kemiska identitet. De övriga beståndsdelarna ingår ofta i mindre mängder som t. ex. tillsatsämnen av olika slag. För tillsatsämnen används ofta samlingstermer. Dessa termer är ibland kemiska men mindre exakta, t. ex. ftalater och alkylsulfonater. Ibland är de funktionsangivande, t. ex. mjukgörare och tensider. Det kan alltså vara svårare och dyrare för uppgiftslämnarna att deklarerera beståndsdelar som inte har betydelse för hälso- och miljörisker än att deklarerera de "farliga" ämnena.

Slutsatser

Erfarenheterna från hittillsvarande uppbyggnadsarbete visar entydigt att det i vart fall f. n. inte är en rimlig målsättning att inom begränsad tid bygga upp ett fullständigt register med kompletta sammansättningsuppgifter för samtliga produkter. Denna målsättning torde i praktiken vara mycket svår att nå även med en omfattande resursinsats. Det kan ifrågasättas om resursinsatsen kan motiveras i förhållande till resursbeho-

ven för andra ändamål inom kemikaliekontrollen. Det finns emellertid skäl att anta att den allt större öppenheten om kemiska produkters sammansättning så småningom gör det lättare att få in innehållsuppgifter för ett allt större antal produkter.

Alternativ 2. Ingen utbyggnad efter etapp 3

I avsnitt 4.2.3 har redovisats vad registret kommer att ge efter den tredje, nu pågående uppbyggnadsetappen. Det konstateras där att användbarheten för tillsynsmyndigheterna ökar men att den i vissa avseenden blir alltför begränsad.

Ämnen som inte bedömts ge produkter hälsofarliga egenskaper kommer inte att finnas i registret annat än i de fall då de deklarerats frivilligt. Ämnen som enbart har miljöfarliga men inte hälsofarliga egenskaper kommer därför att saknas liksom ämnen som i aktuella halter enbart påverkar den yttre miljön. Registret kommer inte att ge en fullständig överblick över vilka kemiska ämnen som finns i samhället. Däremot ger registret information om vilka tillverkare och importörer som finns i landet. Det skulle alltså vara möjligt att, varje gång det är aktuellt att kartlägga förekomsten av ett oregistrerat ämne, fråga samtliga tillverkare och importörer om de marknadsför ämnet. Ett sådant förfarande skulle emellertid vara mycket tids- och resurskrävande.

Denna brist på överblick över kemiska ämnens förekomst i samhället är knappast acceptabel ens i ett kortare perspektiv och än mindre i ett längre. Kunskaperna om olika ämnens hälso- och miljöeffekter ökar ständigt. Nya skadliga egenskaper upptäcks hos ämnen som redan är i bruk och nya ämnen med kända eller okända egenskaper förs ut i användning. Samhällets möjligheter att ingripa mot kemiska risker är beroende av att man känner till vilka ämnen som finns i användning och vilka nya som förs ut.

Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige halkat efter både vad gäller kännedomen om vilka ämnen som redan används och vad gäller förhandsgranskning av nya ämnen. Såväl inom EG som i USA har man som nämnts i avsnitt 3.3 infört förhandsgranskning av nya ämnen och i samband därmed kartlagt vilka ämnen som redan finns i användning. En del av de nya ämnen som förs in i Sverige är således förhandsgranskade i USA eller inom EG. Detta förhållande minskar dock inte vårt behov av att hålla reda på vilka för Sverige nya ämnen som förs ut på marknaden. Självfallet skall vi därvid i största möjliga utsträckning tillgodogöra oss andras erfarenheter och det arbete som läggs ned på annat håll.

Det är således angeläget att skaffa en överblick över vilka ämnen som hanteras inom landet och att få en utgångspunkt för granskning av nya ämnen som förs ut i användning. För att uppnå detta måste vi öka samhällets kännedom om kemiska ämnen och produkter utöver den nivå som produktregistret ger efter den pågående tredje uppbyggnadsetappen.

Alternativ 3a. Uppbyggnad på lägre ambitionsnivå, produktvis deklARATION

I den pågående tredje uppbyggnadsetappen krävs deklARATION för samtliga i etapp 1 anmälda produkter med avseende på de beståndsdelar som ger produkterna deras hälsofarliga egenskaper. En naturlig utvidgning av deklARATIONsskyldigheten är att denna snarast möjligt utökas till miljöfarliga produkter. Därmed kommer även de beståndsdelar som ger produkterna deras miljöfarliga egenskaper att deklARERAS (se vidare nedan). En produktvis deklARATION av andra beståndsdelar än de som ger hälso- och miljöfarlighet men ändå på lägre ambitionsnivå än ett fullständigt produktregister, kan göras enligt följande tre huvudsakliga principer.

En utökad men fortfarande begränsad deklARATIONsskyldighet för alla produkter skulle innebära att vissa men inte alla av de f. n. inte deklARATIONspliktiga beståndsdelarna skulle deklARERAS. Ett sådant förfarande skulle förutsätta att man klart kan ange vilka ämnen som skall deklARERAS utöver de som bidrar till hälso- och miljöfarligheten. Teoretiskt skulle detta kunna ske t.ex. genom att man anger att deklARATIONsskyldighet skall gälla för ämnen som ingår i halter över en viss bestämd procentsats. I praktiken är denna teknik knappast aktuell. Det finns nämligen ingen procentsats som är generell tillämplig för alla slags ämnen. För att fånga in merparten av de ämnen som skulle kunna vara av intresse torde gränsen behöva läggas så lågt att följden i praktiken blev en i det närmaste fullständig deklARATIONsskyldighet.

En annan möjlighet vore att införa en skyldighet att deklARERA i vilka produkter vissa kemiska ämnen ingår. Detta förfarande är aktuellt när myndigheten har misstanke om att vissa ämnen som tidigare ansetts riskfria kan medföra hälso- eller miljörisiker och därför har behov av att känna till i vilka produkter de förekommer. Sådana situationer uppträder då och då och kan vid varje tillfälle aktualisera en temporär kartläggning för att utvärdera behovet av åtgärder. En sådan kartläggning snarare förutsätter något slag av register än utgör grund för att bygga upp ett register. Om den har engångskaraktär kan den inte läggas till grund för ett produktregister, eftersom ett sådant måste innehålla uppdaterad aktuell information för att vara användbart.

Ingen av dessa metoder ger en fullständig överblick över vilka ämnen som finns i användning.

Ett helt annat sätt att komplettera produktregistret skulle kunna vara att *införa fullständig deklARATIONsskyldighet men endast för vissa produktgrupper*.

I pågående etapp 3 kommer för samtliga i etapp 1 anmälda produkter att krävas in uppgifter om vilken funktion produkterna har; antistatmedel, blekmedel, diskmedel, lim, sköljmedel osv. Detta ger en möjlighet att sortera ut vissa från hälso- eller miljösynpunkt intressanta kemikalier och begära in fullständiga innehållsdeklARATIONER för dem på samma sätt som gjorts för vissa produkter av typen råvaror i etapp 2 av registeruppbyggnaden. Behov av att kartlägga vissa produktslag kommer säkerligen efterhand att uppstå i myndigheternas tillsynsarbete. Dessa kartlägg-

ningar torde dock ofta bli av engångskaraktär. Den inhämtade informationen blir därför av begränsat värde för ett produktregister med i övrigt uppdaterad aktuell information. I de fall man däremot beslutar att hålla en viss produktgrupp under fortsatt bevakning och därför inför återkommande uppgiftsskyldighet, är det givetvis av intresse att föra in informationen i produktregistret.

Inte heller denna deklarationsprincip ger överblick över vilka ämnen som finns i användning.

Slutligen skulle registret kunna tänkas byggas upp genom en *fullständig deklarationsskyldighet för nya produkter*.

Antalet nya produkter som tillverkas i eller importeras till Sverige kan mycket grovt uppskattas till 10 000—20 000 per år. Denna uppskattning baseras på uppgifter ur produktregistret och från tillverkare och importörer som tyder på att omsättningen skulle kunna vara 10—20 %. Om fullständig deklarationsskyldighet införs för nya produkter skulle myndigheten alltså behöva handlägga motsvarande antal fullständiga deklARATIONER varje år. Detta får ses mot bakgrund av att myndigheten som resultat av redan beslutad registeruppbyggnad årligen kommer att handlägga ett stort antal ofullständiga (etapp 3) och ett mindre antal fullständiga (etapp 2) deklARATIONER av nya produkter. Antalen kan utgående ifrån nämnda omsättningstal grovt uppskattas till 5 000—10 000 resp. 1 000—2 000. För övriga nya produkter gäller enbart anmälnings-skyldighet.

En fullständig deklarationsskyldighet för nya produkter kommer efter en relativt lång tid, uppskattningsvis 10—20 år, att leda till ett produktregister som innehåller fullständiga innehållsuppgifter för det stora flertalet av de produkter som förekommer. Därmed innehåller registret efter denna tid också uppgifter om de flesta kemiska ämnen som förekommer. Hur fullständigt registret är efter denna tid beror på produktsortimentets omsättning, dvs. på produkternas livslängd. En fullständig deklarationsskyldighet för nya produkter ger således ett produktregister som efter en relativt lång tid fyller de två inledningsvis nämnda huvudsyftena med ett produktregister, överblick över förekomsten av ämnen samt överblick över innehållet i kemiska produkter.

Fullständig deklarationsskyldighet för nya produkter innebär att registermyndigheten också får veta vilka nya ämnen som förs ut på marknaden. Under förutsättning att uppgifter också begärs in om tillverkarens eller importörens bedömning av hur dessa ämnen påverkar produkters hälso- och miljöfarlighet skulle deklarationsskyldighet för nya produkter kunna ersätta anmälnings-skyldigheten för ämnen som är nya i Sverige men ej inom EG (jfr. avsnitt 3.4.4).

Som tidigare nämnts är en fullständig deklarationsskyldighet förknippad med stora svårigheter. Fullständig deklarationsskyldighet enbart för nya produkter minskar till vissa delar de praktiska svårigheterna för både deklARANterna och för myndigheten. Om en sådan deklarationsskyldighet infördes, skulle det inte heller längre finnas behov av vare sig anmälnings-skyldighet för nya produkter (etapp 1) eller deklarationsskyldighet för de produkter som omfattas av etapperna 2 och 3. Den fullständiga deklarationsskyldigheten för nya produkter skulle nämligen

också innebära uppdatering av etapperna 1, 2 och 3. Detta vore en avsevärd rationalisering av registerarbetet för såväl uppgiftslämnare som myndigheter. Antalet deklARATIONER per år blir emellertid ändå relativt stort och kommer att kräva betydande myndighetsresurser. Företrädare för uppgiftslämnarna har dessutom kraftigt betonat att behovet av sekretess- och datasäkerhet blir lika stort som med ett fullständigt produktregister. Inte heller minskas importörernas svårigheter att deklarerera sådana komponenter som inte bidrar till produkternas hälso- eller miljöfarlighet (se alternativ 1 ovan). Trots de uppenbara fördelarna med fullständig deklARATIONSSKYLDIGHET för nya produkter torde denna metod sålunda ändå vara förenad med så stora praktiska svårigheter att det f. n. inte är försvarbart att välja denna väg.

Alternativ 3b. Uppbyggnad på en lägre ambitionsnivå, ämnesvis deklARATION

Med ämnesvis deklARATION avses att tillverkare och importörer uppger vilka ämnen de tillverkar eller importerar utan att ange i vilka produkter ämnena ingår. I pågående etapp 3 deklARERAS ämnena som bedöms ge kemiska produkter deras hälsofarliga egenskaper. Förslag om ämnesdeklARATION kan alltså inskränkas till att gälla övriga ämnen.

Ämnesvis deklARATION kan antingen omfatta samtliga ämnen som förekommer (utöver dem som deklARERATS i etapp 3) eller samtliga ämnen i ett begränsat urval produktslag. Det senare alternativet kan föras ur diskussionen med samma skäl som anförts ovan mot att införa begränsad deklARATIONSSKYLDIGHET för vissa ämnen i produkter eller full deklARATIONSSKYLDIGHET för vissa produkter. Det som återstår att överväga är således en mycket bred ämnesvis deklARATION omfattande i princip alla ämnen som ingår i kemiska produkter (ämnen och beredningar).

Med en fjärde uppbyggnadsetapp i form av en mycket bred ämnesdeklARATION kommer produktregistret jämförelsevis snabbt att ge en god överblick över vilka ämnen som används i Sverige. Detta förutsätter givetvis att uppbyggnaden inte sprids över en längre tid. Därmed uppfylls det ena av de två huvudsakliga syftena med ett produktregister som anges i inledningen till avsnitt 3.6.1. En brist är att registret i fråga om ämnen som deklARERATS i en sådan fjärde etapp inte kommer att innehålla uppgift om var dessa förekommer. Det fyller inte heller på samma sätt som ett fullständigt produktregister det andra huvudsyftet, nämligen att skapa en god överblick över innehållet i kemiska produkter. I nästa avsnitt, 4.6.2, ges en närmare beskrivning av hur en ämnesdeklARATION skulle kunna genomföras.

DeklARATION av miljöfarliga produkter

Som tidigare nämnts omfattar deklARATIONSSKYLDIGHETEN i etapp 3 inte sådana miljöfarliga produkter som inte är hälsofarliga. De flesta miljöfarliga produkter är dock med stor säkerhet också hälsofarliga varför de är deklARATIONSPLIKTIGA av denna anledning. Orsaken till att registret saknar uppgifter om miljöfarlighet är att det inte finns några kriterier för

bedömning av miljöfarlighet. Det är angeläget att sådana kriterier utarbetas så snart som möjligt för att även miljöfarligheten skall kunna beaktas vid deklaration till produktregistret. Kriterier behövs också för den bedömning av miljöfarlighet som är nödvändig för en allsidig produktinformation från tillverkare och importörer (se också avsnitt 2.1). Det är önskvärt att kriterierna för dessa båda syften så långt möjligt görs likformiga. Kemikommisionen har startat ett särskilt projekt med detta syfte. Så snart sådana kriterier finns bör deklarationsskyldigheten till produktregistret utökas till att omfatta även miljöfarliga produkter.

4.6.2 Ämnesdeklaration

Införande av en ämnesdeklaration som fjärde etapp i den fortsatta uppbyggnaden av produktregistret förutsätter att vissa frågor, mest av praktisk karaktär, är lösta. Delvis rör det sig om frågor som inte har varit aktuella under det hittillsvarande arbetet. I detta avsnitt behandlas frågor om vad man skall deklarera, vem som skall deklarera, tidpunkten för ämnesdeklaration och uppdatering. Slutligen behandlas produktregistrets användbarhet efter ämnesdeklaration som fjärde uppbyggnadssteg.

Avgränsningen av vad som skall deklareras

Inför etapp 1 av produktregisteruppbyggnaden (anmälningsetappen) gjordes en genomgång av den statistiska varuförteckningen i tulltaxan för att utvärdera vilka slag av kemiska produkter som förtecknades där. Det antogs att tulltaxan omfattade samtliga slag av kemiska produkter som importerades till eller tillverkades i Sverige. Tulltaxan ansågs lämplig för att avgränsa de deklarationspliktiga produkterna eftersom den är allmänt känd bland tillverkare och importörer. Vid eventuella diskussioner om tulltaxans tillämpning på enskilda produkter skulle generaltullstyrelsens praxis och erfarenheter kunna tillämpas.

Med hjälp av tulltaxenummer och varunummer angavs vilka produktslag som skulle åläggas först anmälningsskyldighet. I produktkontrollnämndens kungörelse om produkthanmälan (SNFS 1979:2, PK:7) anges i en bilaga att anmälningsskyldighet (etapp 1) gäller för ett urval produkter ur tulltaxans kapitel 22, 25, 27-29, 31-40, 68, 70 samt 78. Deklarationsplikt (etapp 2) föreligger f. n. för samtliga anmälda produkter under kapitel 22 (etanol), 28 (oorganiska kemikalier) och 29 (organiska kemikalier).

Etapp 4 syftar som tidigare framhållits bl. a. till att tillsammans med det tredje registersteget ge en förteckning över i Sverige förekommande kemiska ämnen. I USA och i EG har sådana förteckningar redan upprättats. En jämförelse med EG och USA kan därför ge vissa erfarenheter av betydelse för frågan om hur deklarationsskyldigheten skall avgränsas. I båda fallen gavs tillverkare och importörer möjlighet att under en viss tidsperiod anmäla de ämnen som de tillverkat eller importerat (inom EG marknadsfört) från ett visst tidigaste datum till ett senaste datum vid anmälningsskyldigheten utgång. Såväl EG som USA valde att låta anmälningsskyldigheten gälla kemiska ämnen i allmänhet men med vissa

specificerade undantag. Undantagna var t. ex. föreningar, biprodukter, ämnen uteslutande använda för forskning och utveckling, kosmetika, bekämpningsmedel, läkemedel och livsmedel. Inom EG undantogs också gödselmedel, "naturligt förekommande ämnen" och polymerer. I USA finns förslag om att i fortsättningen undanta polymerer från anmälningsskyldighet. (Systemen för förhandsanmälan inom EG och i USA beskrivs närmare i avsnitt 3.3).

Det förefaller rimligt att beakta erfarenheterna från EG och USA vid valet av vilka ämnen resp. produkter en svensk ämnesdeklaration skall omfatta. Avgränsningen kan lämpligen göras efter samma huvudprincip som i EG och USA, dvs. man låter ämnesdeklarationen omfatta kemiska ämnen i allmänhet men med vissa specificerade undantag.

Det förefaller vidare rimligt att (i likhet med EG och USA) inte begränsa ämnesdeklarationen till enbart de ämnen som är aktuella just vid deklarationstillfället. Deklarationen bör avse ämnen som förekommit under en viss tidsperiod fram till deklarationstillfället. Därmed får man även med ämnen med relativt lång omsättningstid.

Uppgiftsskyldighetens omfattning

En ämnesdeklaration måste självfallet omfatta skyldighet att uppge den kemiska identiteten hos deklarerade ämnen. Andra uppgifter som kan ge värdefulla upplysningar för tillsynsmyndigheterna är ingående föreningar, ämnets funktion i en produkt samt produktens funktion, var i samhället ämnet används och i vilka mängder det marknadsförs.

Kemisk identifiering

Merparten av de ämnen som förekommer i praktisk användning kan definieras genom en exakt kemisk benämning och angivande av CAS-nr (Chemical Abstracts Service number). Erfarenheter från EG och USA visar dock att det i vissa fall kan vara svårt att göra en entydig kemisk definition. Detta gäller t. ex. en hel del naturprodukter, bl. a. petroleumprodukter, som kan bestå av ett stort antal kemiska ämnen. Sammansättningen kan variera med ursprunget, framställningsmetoden och tidpunkten för framställningen.

En viss petroleumfraktion (motorbensin, eldningsolja, smörjolja, asfalt) kan således variera till sammansättningen beroende på petroleumkällan, raffinaderiet och när raffineringen skedde. Genom att en petroleumfraktion normalt innehåller ett mycket stort antal kemiska ämnen varav en del är okända kan den inte definieras entydigt med en kemisk benämning. Det är därför nödvändigt att använda andra metoder för att så entydigt som möjligt beskriva fraktionen. Petroleumbranschen har för sitt behov utarbetat ett system för att från kemiska samt hälso- och miljömässiga utgångspunkter få tillfredsställande definitioner av petroleumfraktioner. Detta system bör utvärderas för att bedöma möjligheterna att dra nytta av erfarenheterna därifrån i uppbyggnaden av produktregistret.

Det finns också andra fall där en definition med entydiga kemiska

beteckningar och CAS-nummer inte är möjlig. Även för dessa bör det vara möjligt att få en beskrivning som identifierar dem tillräckligt väl för att utgöra underlag för bedömningar från hälso- och miljösynpunkt. Inom CAS-Service USA, pågår arbete med att kemiskt beskriva ämnen som vid uppbyggnaden av EG:s system för förhandsanmälan inte kunnat åsättas CAS-nr. Resultatet av detta arbete kan bli av stort värde för det svenska registerarbetet.

Föreningar

Deklaration av föreningar är av intresse eftersom kemiska ämnen som förs ut på marknaden i allmänhet är tekniska kvalitéter som innehåller varierande mängder av föreningar.

En förening som hör till de ämnen som ger en produkt dess hälsofarliga egenskaper skall deklarerars i etapp 3.

I EG och USA behövde föreningar i tekniska kvalitéter inte anges vid den ämnesdeklaration som genomfördes för att upprätta förteckningar över ämnen som är i bruk. Ett sådant förfarande underlättar deklARATIONEN avsevärt och minskar arbetsbelastningen för registermyndigheten. Eftersom uppgifter om normala föreningar i tekniska kvalitéter av kemiska ämnen finns att tillgå i teknisk litteratur försämrars knappast heller uppgifternas värde för tillsynsmyndigheterna.

Däremot kan det vara av värde att få in uppgifter om att ett ämne innehåller en förening som inte är förväntad ur kemisk-teknisk synvinkel. Det är dock knappast möjligt att ange fasta regler för sådan deklARATION av föreningar i den inledande ämnesdeklarationsomgången avseende ämnen som redan är i bruk. Vid anmälan av nya ämnen (se kapitel 3) är det angeläget att även föreningar deklarerars i likhet med vad som är fallet inom EG och i USA.

Funktion, användning och mängder

Uppgifter om ett ämnes funktion i de produkter där det ingår, om produkternas funktion samt om var de produkter i vilka ämnet ingår används kan vara av betydelse för myndigheterna. Detsamma gäller uppgifter om använda eller marknadsförda mängder.

Den tillverkare som blandar in ett ämne av en teknisk kvalitét i en produkt känner till såväl dess funktion i produkten som produktens funktion och användning. Han vet också vilka mängder av ämnet han på detta sätt för ut på marknaden. Det är emellertid vanligt att man vid tillverkning blandar sammansatta beredningar som var och en består av flera ämnen. Detta medför att det kan uppstå svårigheter för en tillverkare att ange vilka ämnen han tillfört, mängderna av dem, vilken funktion de har osv. Hur stora svårigheterna blir beror på tillverkarens möjligheter att få information från sina underleverantörer. Svårigheterna ökar om en underleverantör i sin tur måste hämta uppgifter från sina underleverantörer.

Vad gäller ämnens kemiska identitet bör dessa problem kunna lösas genom att underleverantörerna kan lämna uppgifterna direkt till registret. Däremot är det i praktiken ytterligt svårt att få fram uppgifter om

ämnets funktion i en slutlig produkt, uppgifter om den slutliga produktens funktion och användning eller mängduppgifter. De praktiska problemen måste här i fråga om ett betydande antal produkter bedömas som så stora att man bör avstå från att kräva in dessa uppgifter. Framför allt i fråga om importerade produkter, ca 70 % av samtliga produkter i landet, torde osäkerheten i sådana uppgifter, om de över huvud taget går att få fram, ofta bli så stor att de knappast kan läggas till grund för myndigheternas tillsyn. Det merarbete och de merkostnader som både uppgiftslämnare och registermyndigheter skulle få är därför inte försvarbara.

F.n. föreligger inte deklarationsskyldighet i etapp 3 för produkter som är miljöfarliga. Sådana ämnen som enbart har miljöfarliga egenskaper skulle därför komma att deklarerats först i det skisserade fjärde steget. Myndigheterna skulle därmed inte få uppgift om i vilka mängder miljöfarliga ämnen förs ut på marknaden, vilket givetvis vore en allvarlig brist. Denna brist kommer dock som tidigare nämnts att kunna rättas till när riktlinjer för bedömning av miljöeffekter framkommer. Därmed kommer registret att innehålla mängduppgifter för såväl miljöfarliga som hälsofarliga ämnen.

Av de här diskuterade produktuppgifterna är mängduppgifter kanske av störst intresse från tillsynssynpunkt. Kännedomen om i vilka mängder olika kemiska ämnen förekommer i samhället är viktig t. ex. vid riskkartläggning och vid prioritering av insatser från myndigheterna. Som ovan nämnts kommer registret att innehålla mängduppgifter för ämnen som bedömts vara hälso- eller miljöfarliga. Inom en överskådlig tid torde tillsynsarbetet till helt övervägande del komma att riktas in mot ämnen som har konstaterad hälso- eller miljöfarlighet. Registret kan således i fråga om dessa ämnen väl utnyttjas såväl för riskkartläggning som för prioritering av andra insatser. I övriga fall får mängduppgifter inhämtas i varje enskilt fall efter kontakter med uppgiftslämnarna. Så länge dessa fall är förhållandevis få bör ett sådant förfarande inte menligt påverka myndigheternas arbete jämfört med om uppgifterna fanns i registret.

Vem skall deklarerera

En ämnesdeklaration som komplement till etapp 3 omfattar ämnen som inte bedömts ge produkten dess hälsofarlighet. Som nämnts är det här fråga om ämnen som tillverkare och i synnerhet importörer ofta inte känner till. Detta är inte heller nödvändigt för att de skall kunna fullgöra sin undersökningsskyldighet enligt LHMV. Det måste anses räcka att de förvissat sig om att deras utländske leverantör gjort en bedömning som visar att dessa ämnen inte, i den mening som avses i svensk lagstiftning, ger en vara några hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Detta förfarings-sätt är också praxis. Det förutsätter naturligtvis att den utländske leverantören är seriös och har hög toxikologisk kompetens.

Deklaration från utlandet och från handelsagenter

I arbetet med produktregistret har uppgiftsinsamlingen hittills riktat sig nästan uteslutande mot de primärt produktansvariga dvs. mot tillverkare och importörer. En anledning till detta är att man eftersträvat en kontroll av att de har fullgjort sin undersökningskyldighet. En annan anledning kan vara att man har ansett att ingen annan än de som uttryckligen omfattas av uppgiftsskyldigheten bör få lämna uppgifter till produktregistret. Straffansvar enligt LHMV för oriktig uppgift kan nämligen inte utkrävas av andra än hanterare och importörer. (Jfr. avsnitt 4.5.6.) Arbetet med registeruppbyggnaden har därför bedrivits i huvudsak utan medverkan från utländska leverantörer eller deras svenska handelsagenter. De sistnämnda representerar sina utländska huvudmän, svarar kanske för marknadsföringen och har ofta tillgång till djupa kunskaper om produkterna.

I det fortsatta insamlingsarbetet bör möjligheterna att inhämta uppgifter direkt från utländska tillverkare eller från deras handelsagenter i Sverige användas i högre grad. Skyldigheten att lämna uppgifter bör därför utsträckas så att den gäller också handelsagenter i Sverige. Det bör underlätta uppgiftsinsamlingen avsevärt att uppgifter kan infordras från *en* agent i stället för från ett ibland ganska stort antal importörer.

Att uppgifter hämtas där de är lättast tillgängliga innebär inte alltid att de primärt produktansvarigas uppgiftsskyldighet förändras jämfört med vad som har gällt tidigare. Uppgiftsskyldigheten kvarstår tills den har fullgjorts endera av den produktansvarige själv eller av någon annan.

Det bör alltså kunna accepteras att ett utländskt företag lämnar vissa uppgifter vid en ämnesdeklaration. En svensk importör bör kunna ha möjlighet att hänvisa till ett utländskt företag (eller dess agent) vad gäller deklARATION av sådana ämnen i en eller flera produkter vars identitet han inte fått kännedom om. Detta kan t. ex. ske genom att han till registerenheten anmäler namnet på de produkter vars fullständiga sammansättning han inte känner till och för var och en av produkterna anger vilket utländskt företag som levererar produkten.

Detta innebär att utländska företag ges möjlighet att för en agents eller importörs räkning sända den kompletterande ämnesdeklarationen direkt till registerenheten. Möjlighet bör då också finnas att "i klump" deklarerar samtliga ämnen företaget exporterar till Sverige som sådana eller i sammansatta produkter. Företrädare för uppgiftslämnarna har i detta sammanhang krävt att ett utländskt företag inte skall behöva ange vilka svenska importörer som är aktuella för varje enskilt ämne. Om detta krav tillgodoses försämrar möjligheterna att spåra importerade ämnen. Å andra sidan kan ett tillgodosende av detta krav underlätta samarbetet med utländska uppgiftslämnare.

De hittillsvarande erfarenheterna av registerarbetet visar att det är angeläget att uppnå ett förtroendefullt samarbete även med utländska uppgiftslämnare, om det alls ska vara möjligt att med rimlig resursåtgång få in de uppgifter som behövs. Mot denna bakgrund är det rimligt att först pröva ett förfarande där de utländska uppgiftslämnarna inte behöver ange vilka svenska importörer som är aktuella för varje enskilt ämne.

I de fall där sådan information behövs för tillsynsverksamheten får tillsynsmyndigheterna inhämta kompletterande information från de utländska företagen.

På samma sätt som en svensk agent eller importör bör ett utländskt företag kunna få hänvisa vidare till ett annat företag i de fall man saknar och inte kan få vissa sammansättningsuppgifter.

De svenska agenternas och importörernas kontakter med utländska företag bör kunna underlättas genom att myndigheten tillhandahåller ett särskilt uppgiftsformulär med ifyllnadsanvisningar.

På samma sätt som en importör skall få hänvisa till en utländsk leverantör bör en svensk tillverkare i de fall man saknar och inte kan få vissa sammansättningsuppgifter kunna få hänvisa till en annan tillverkare eller till en importör.

Den svenske deklaratant som till myndigheten redovisar en hänvändelse till en leverantör bör anses ha fullgjort sin deklarationsskyldighet när en ämneslista från denna leverantör har godtagits av myndigheten. Om den leverantör som fått en sådan hänvändelse inte vill lämna uppgifterna, kan den svenske deklaratanten i sista hand göras ansvarig för att på annat sätt inhämta uppgifterna. Det måste nämligen anses ingå i hans skyldigheter enligt LHMV att se till att myndigheten kan få uppgifter av bl. a. detta slag.

Kollektiv deklARATION

Företrädare för svensk kemiindustri hävdar att det med hänsyn till gällande sekretesslagstiftning är en förutsättning för ett ämnesregister att flera tillverkare eller importörer skulle kunna ämnesdeklarerera genom att inlämna en gemensam ämneslista. Detta skall kunna ske genom att en annan juridisk person, t. ex. en branschorganisation, lämnar in uppgifterna för företagens räkning utan att för varje ämne ange vilket företag som tillverkar eller importerar detta.

Sådana mellanstationer måste fungera som mottagare och förmedlare av ämnesdeklARATIONER, inte enbart vid den deklARATIONsomgång som inleder etapp 4 utan även fortsättningsvis. Vid stationerna behöver därför byggas upp register för aktuella ämnen med samma faktainnehåll som i produktregistret jämte uppgifter om tillverkare och importörer.

En förutsättning för att kollektiv deklARATION skall kunna godtas är att det kan tillförsäkras att den som lämnar uppgifter för annans räkning efter förfrågan från tillsynsmyndighet utan dröjsmål kan lämna uppgift om vilka företag som är deklARATIONsskyldiga för ett visst ämne.

Det förefaller sannolikt att införandet av en eller flera sådana mellanstationer skulle medföra minskade kostnader för registermyndigheten. Med säkerhet skulle det medföra vissa kostnader för näringslivet som ju förväntas stå för upprättande och drift av mellanstationerna. För tillsynsmyndigheterna kan vissa extra kostnader uppstå genom att man måste vända sig till mellanstationerna för att få vissa uppgifter.

Ett mellanstationssystem kan medföra nya datasäkerhetsproblem. Produktregistermyndigheten kan givetvis inte på något sätt tillförsäkra datasäkerhet för uppgifter som finns på sådana stationer.

Andra sätt att avgöra vilka ämnen som förekommer i Sverige

Det ovan beskrivna sättet att genom en ämnesdeklaration fastställa vilka ämnen som existerar i Sverige är snarlikt det förfarande man tillämpade i USA när förhandsanmälan av nya ämnen skulle införas. Inom EG valde man, som framgår av avsnitt 3.3.1, delvis en annan väg. EG-kommissionen upprättade en preliminär förteckning över ämnen som förmodades finnas på marknaden (ECOIN). Utgående från denna förteckning har tillverkare och importörer anmält ytterligare ämnen som de marknadsfört under 10-årsperioden 1971—1981. EG-kommissionen kommer att publicera en slutlig förteckning över de ämnen som anses som befintliga inom EG. Denna förteckning utgör sålunda grund för anmälningsförfarandet. Ett ämne som inte tas upp där anses som nytt och skall förhandsanmälas innan det får marknadsföras.

Som framhålls i avsnitt 3.4.2 är det sannolikt att EG:s förteckning över ämnen som är i bruk kommer att uppta ett antal ämnen som inte förekommer i praktisk användning.

Den slutliga förteckningen (EINECS) över ämnen som är i bruk inom EG bedöms komma att omfatta minst 60 000 ämnen. Detta kan jämföras med att antalet ämnen som används i Sverige mycket approximativt uppskattas till ca 20 000. EINECS-förteckningen kan således inte läggas till grund för att avgöra vilka ämnen som faktiskt förekommer i Sverige. Den är inte heller av större värde när det gäller att kontrollera i bruk varande ämnen och produkter, bl. a. eftersom det för ämnen på ECOIN-förteckningen inte finns uppgift om ansvariga företag. Detta hindrar inte att den kan utnyttjas administrativt i ett system för förhandsgranskning (se vidare avsnitt 3.4.4).

Tidpunkt för genomförande av ämnesdeklarationen

Ämnesdeklarationen skall som tidigare sagts gälla de ämnen som inte deklarerats i etapp 3. Den kan därför inte införas förrän denna etapp är genomförd.

Enligt den departementspromemoria till vilken regeringen hänvisade i sitt beslut den 10 februari 1983 om den tredje registeretappen borde målsättningen kunna vara att huvuddelen av de i denna registeretapp aktuella uppgifterna skulle vara dataregistrerade den 1 juli 1984. Produktkontrollnämnden har indelat uppgiftsinsamlingen i flera delar. Den första skrivelse till företagen varigenom registeruppgifter begärdes in skickades ut den 26 september 1983, och uppgifterna begärdes in till den 15 november samma år. Ytterligare delinsamlingar av uppgifter kommer att göras som ett led i uppbyggnaden av den tredje registeretappen.

Mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter förefaller det rimligt att räkna med viss förskjutning i förhållande till den i departementspromemorian angivna tidsplanen. Osäkerheten vad gäller genomförandet av etapp 3 gör att tidsplanen för etapp 4 f. n. inte går att fastställa. Sannolikt kan ämnesdeklarationer dock inte begäras in förrän tidigast till den 1 januari 1986.

Uppdatering av ämnesdeklarationen

Uppdateringen av den fjärde registeretappen kan avse antingen anmälan av nya ämnen som inte tidigare funnits med i produktregistret eller ändrade uppgifter om ämnen som redan är registrerade.

Anmälan av nya ämnen hänger väsentligen samman med frågan om förhandsgranskning (se kap. 3).

Uppdatering av uppgifter om ämnen som redan är registrerade kan ske periodiskt. Denna metod tillämpas för etapperna 1 och 2 i produktregistret, vilka uppdateras årligen. En annan lösning är att uppdatera endast när behov finns.

Registrets användbarhet

Som framgått ovan talar många skäl för att den fortsatta uppbyggnaden av produktregistret bör ske i form av dels ämnesdeklaration, dels utvidgning av deklARATIONSSKYLDIGHETEN till att också gälla miljöfarliga produkter. Registret kommer därigenom att bestå av två olika delar, en produktinriktad och en ämnesinriktad del. Ett så uppbyggt register kommer att uppfylla det ena av de två huvudsyften med ett produktregister som nämdes i början av avsnitt 4.6.1, nämligen att ge en överblick över vilka kemiska ämnen som förekommer i samhället. Därigenom underlättas den ämnesvisa tillsynen. Vidare får man underlag för att fastställa vilka ämnen som skall anses vara i bruk när förhandsgranskning av nya ämnen införs.

En ämnesdeklaration bidrar däremot inte till att registret bättre uppfyller det andra huvudsyftet, att ge en god överblick över innehållet i produkter.

Ett produktregister byggt på ämnesdeklaration som fjärde etapp kommer därför att ha vissa brister i jämförelse med ett fullständigt produktregister.

Användbarhet för tillsynen

Tillsynsmyndigheternas behov av ett produktregister har diskuterats i avsnitt 4.2. Där redovisas att myndigheterna har behov av information om kemiska ämnen och produkter för ämnesvis tillsyn, för produktvis tillsyn samt för produktgrupps- och verksamhetsinriktad tillsyn.

Ett produktregister som för varje produkt innehåller uppgifter om fullständig sammansättning, användning, funktion och marknadsförd mängd skulle som framhölls i avsnitt 4.2 vara synnerligen ändamålsenligt från tillsynssynpunkt. Myndigheterna skulle i de flesta situationer kunna få önskade uppgifter ur registret och därmed också få ett gott underlag för sina ställningstaganden. Oavsett hur ett register utformas kommer det alltid att finnas ett visst behov av direkta kontakter med uppgiftslämnarna bl. a. för att försäkra sig om att registeruppgifterna är korrekta. Ett fullständigt produktregister skulle emellertid såväl minska behovet av sådana kontakter som underlätta kontakterna.

Det bör observeras att avsaknaden av viss information i produktregistret inte på något sätt medför att den är otillgänglig för myndigheterna.

Dessa har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar som behövs för tillsynen enligt LHMV och AML. De kan därför vid behov vända sig till tillverkare eller importörer för att hämta in information som inte finns i registret.

Ett icke fullständigt produktregister sådant som det skulle se ut efter en utbyggnad med ämnesdeklaration, skulle i fråga om *ämnesvis tillsyn* ha vissa nackdelar i jämförelse med ett fullständigt produktregister. Detta gäller för de ämnen som deklarerats just i etapp 4. Registret kommer visserligen att ge besked om ett sådant ämne finns i landet eller inte, men för att få veta t. ex. i vilka produkter och i vilka mängder ämnet förekommer måste myndigheterna vända sig till uppgiftslämnarna. För att inte sådana förfrågningar skall försvåras är det som tidigare nämnts angeläget att det finns uppgifter att tillgå om vem som kan kontaktas för ytterligare information, t. ex. ansvarig tillverkare eller importör.

Detta gäller emellertid endast ämnen som bedömts inte medföra hälso- eller miljörisker. Myndigheternas ämnesvisa tillsyn kan även framgent till helt övervägande del förväntas bli inriktad mot ämnen som har konstaterats vara hälso- eller miljöfarliga. För sådana ämnen kommer registret att ge uppgifter om vilka produkter de ingår i, om ungefärliga mängder, samt om användning och funktion.

I fråga om *produktvis tillsyn* skulle ett fullständigt produktregister innebära klara fördelar. Vid sådan tillsyn har myndigheterna relativt ofta behov av sammansättningsuppgifter som är fullständigare än vad det här beskrivna registret kan ge. Detta register medför alltså ett större behov av att kontakta tillverkare och importörer för kompletterande uppgifter om sammansättning än vad som skulle bli förhållandet med ett fullständigt register. Som nämnts i avsnitt 4.2 är sådana kontakter ofta tidskrävande. Ämnesdeklaration ökar inte registrets användbarhet för produktvis tillsyn. Det är därför av vikt att i etapp 3 få uppgiftslämnarna att utnyttja möjligheten till frivillig deklaration i största möjliga utsträckning.

Även i fråga om *produktgrupps- och verksamhetsinriktad tillsyn* kan myndigheterna ha behov av fler uppgifter än de som kommer att finnas i registret efter en ämnesdeklaration som etapp 4. Vanligen torde man dock främst vara intresserad av att kartlägga risker orsakade av ämnen vilka är kända för att vara hälso- eller miljöfarliga. I sådana fall är bristerna i det här beskrivna registret av mindre betydelse.

Användbarhet för förhandsgranskning

Kemikommisionen har i uppdrag att även pröva formerna för en förhandskontroll av kemiska ämnen. Därvid skall möjligheterna till samarbete med EG beaktas. Införande av en sådan kontroll t. ex. i form av förhandsgranskning förutsätter att det är känt och fastslaget vilka ämnen som skall anses vara i bruk och som därför inte behöver granskas.

Införande av en ämnesdeklaration som en fjärde etapp i produktregisteruppbyggnaden leder till att det ur produktregistret går att få fram en förteckning över vilka ämnen som finns i Sverige. Ämnesdeklaration är således väl lämpad för att ge det underlag som behövs för att fastställa

en förteckning över i bruk varande ämnen. Införande av förhandsgranskning diskuteras närmare i kapitel 3.

Användbarhet för andra än tillsynsmyndigheterna

För alla myndigheter gäller som nämnts i avsnitt 4.5.3 i princip att de kan få del av sekretessbelagda uppgifter ur registret efter en intresseavvägning. Ett sådant utlämnande får ske med stöd av den s. k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL. I fall där registermyndigheten enligt föreskrift i lag eller förordning är skyldig att lämna uppgiften till annan myndighet skall utlämnande ske utan hinder av sekretess, se 14 kap. 1 § SekrL. Ett rutinmässigt informationsutbyte via t. ex. dataterminaler skall normalt regleras genom sådan föreskrift. Terminalåtkomst behandlas i avsnitt 4.6.6 under rubriken "Terminaler utanför registerenheten".

Som också tidigare nämnts (se avsnitt 4.2.4) har det framförts krav på eller önskemål om att informationen i produktregistret skall vara tillgänglig även för andra intressenter. Anledningen till detta är att den ofta bristfälliga information som produktanvändarna upplever sig få från leverantörerna föranleder ett behov av att kontrollera riktigheten i leverantörers produktinformation. Det kan också vara av intresse för t.ex. fackliga organisationer att med hjälp av information ur registret skaffa sig kunskaper om de kemiska produkter som förekommer i en viss verksamhet. Som nämnts i avsnitt 4.5.3 regleras utlämnande av uppgifter från registret i sekretesslagstiftningen (se även avsnitt 4.6.5).

Frågan om vart en frågeställare kan vända sig för att få ta del av uppgifter i registret har diskuterats. Om behovet av information har direkt att göra med konstaterade hälso- och miljöproblem bör det vara naturligt att först kontakta närmaste ansvarig tillsynsmyndighet, t. ex. yrkesinspektionen eller länsstyrelsen. Det är emellertid också vanligt att t. ex. arbetstagare och skyddsombud vänder sig till sin fackliga organisation för råd i arbetsmiljöfrågor. För en central facklig organisation eller näringslivsorganisation som önskar bistå sina medlemmar i en viss arbetsmiljöfråga av produktkontrollkaraktär kan det vara naturligare att gå via den centrala tillsynsmyndigheten dvs. arbetarskyddsstyrelsen eller via registerenheten vid produktkontrollmyndigheten. Det bör stå i såväl frågeställarnas som myndigheternas intresse att koppla in just tillsynsmyndigheterna. Dels har dessa att se till att hälso- eller miljöproblem åtgärdas, dels har de kompetens och befogenheter för att bistå med råd om vilka åtgärder som är lämpliga eller för att ställa nödvändiga krav på åtgärder.

Det vore naturligtvis möjligt att inrätta en central renodlad frågeservice vid sidan av tillsynsmyndigheterna. Rationaliteten i en sådan lösning kan dock ifrågasättas eftersom den kräver ytterligare resurser. Självfallet tar en frågeservice som sköts inom ramen för det löpande tillsynsarbetet också resurser i anspråk men det förefaller sannolikt att man då kan tillgodogöra sig en del basresurser hos myndigheterna. Det kan därtill hävdas att det är av betydelse från tillsynsynpunkt att ha en frågeservice anknuten till tillsynen. Den kommer rätt upplagd att ge myndigheterna information t. ex. om utvecklingen av produktanvändningen inom olika verksamheter, vilket är av betydelse för tillsynen.

Behovet hos skyddsombud, fackliga organisationer, företagshälsövård m. fl. av att snabbt komma åt viss information torde kunna tillgodoses genom att de centrala tillsynsmyndigheterna ges terminaltillgång till registret. I de fall det finns behov att ta del av information som kan vara känslig är det lämpligt att frågan tas upp i det samrådsorgan som föreslås vid produktregistret (se avsnitt 4.6.5). Det är naturligt att arbetstagarna som intressenter till registret är representerade i samrådsorganet.

Det finns i sammanhanget anledning att nämna att syftet med de av produktkontrollnämnden och sprängsämnesinspektionen utfärdade reglerna för klassificering av och information om kemiska produkter är att bidra till ett förbättrat flöde av risk- och skyddsinformation från leverantörer till brukare. De föreskrifter som arbetarskyddsstyrelsen utarbetat med regler om risk- och skyddsinformation samt om förteckningar över och märkning av farliga ämnen på arbetsplatser bör ytterligare bidra till att ge de yrkesmässiga produktanvändarna den produktinformation de behöver. I kapitel 2 föreslår kemikommisionen vissa ytterligare förbättringar av reglerna om produktinformation.

I kemikommisionens direktiv betonas betydelsen av en förbättrad produktinformation för att minska riskerna vid användningen av kemiska produkter. Reglerna om produktinformation bygger på principen att den för en säker hantering nödvändiga risk- och skyddsinformationen skall följa med varan. Tillverkare och importörer skall efter att ha undersökt sina produkter genom märkning eller på annat sätt se till att köparna får nödvändig information. Arbetsgivarna har ansvar för att informera de anställda om risker och för att i övrigt ordna med en säker hantering. Arbetsgivarna skall förvissa sig om att de anställda har den utbildning som behövs och vet vad de har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Det finns anledning att hålla fast vid nu gällande grundprinciper för hur produktinformation skall förmedlas. Produktregistret kan dock spela en viktig roll som komplement, bl. a. när det gäller att kontrollera av leverantör erhållna uppgifter om enskilda produkter.

4.6.3 Uppdatering av de tidigare registeretapperna

Den första registeretappen kommer i praktiken att ersättas av den tredje, varför det endast är den andra och den tredje registeretappen som i fortsättningen blir aktuella att uppdatera.

Den andra registeretappen innehåller detaljerade innehållsuppgifter för främst råvaror. Dessa uppgifter är av värde bl. a. för bedömningen av sammansatta produkter i vilka sådana råvaror ingår. De bör därför fortlöpande uppdateras. Uppdateringen av uppgifterna i de andra och tredje etapperna bör så långt möjligt samordnas så att dubblering av uppgiftsskyldigheter och uppgiftshantering undviks.

Den tredje registeretappen kommer att innehålla funktionsuppgifter m. m. samt uppgifter om hälsofarliga komponenter som medför hälsofara. Uppdateringen av denna etapp kan lämpligen ske årligen. Vid kommande uppdateringar av denna etapp bör kompletteringar av två slag aktualiseras.

Beslut har fattats om att ett nytt märkningssystem skall träda i kraft

1985. Den gamla indelningen i två klasser (gifter och vådliga ämnen) ersätts med en ny mera detaljerad indelning efter art och grad av skadlighet (se avsnitt 2.2). Det är angeläget att uppgifter om varornas inplacering i de nya kategorierna förs in i produktregistret.

En brist i den tredje registeretappen är som tidigare nämnts att den inte omfattar uppgifter om miljöfarliga produkter och ämnen annat än om de också är hälsofarliga. Så snart användbara riktlinjer för bedömning av miljöfarliga egenskaper framkommit bör den tredje etappen kompletteras i detta avseende (se avsnitt 4.6.1).

Avgränsning av produktsortimentet i etapp 3

Mot bakgrund av de erfarenheter som under registeruppbyggnaden vunnits om vad de olika produktgrupperna omfattar bör det nu närmare övervägas för vilka produktgrupper som anmälningskyldighet (etapp 1) och deklarationsskyldighet (etapp 3) i fortsättningen skall gälla. Övervägandet skall självfallet utgå från en bedömning av vilka typer av uppgifter som det är meningsfullt från tillsynsynpunkt att samla in. I produktkontrollnämndens till regeringen redovisade utredning och förslag om produktregistrets fortsatta uppbyggnad angavs ett antal produktgrupper som enligt nämnden måhända inte skulle behöva deklarerar. Det bör å andra sidan också övervägas om vissa produktgrupper som nu inte omfattas av deklarationsskyldighet bör omfattas av sådan. En viktig utgångspunkt för justeringar bör vara de avgränsningar som gäller inom EG:s system för förhandsanmälan av nya kemiska ämnen.

Framtida erfarenheter från tillsynen samt från den nu pågående etappen i produktregistrets uppbyggnad kommer att ge en värdefull information för bedömningen av om vissa produktgrupper kan undantas från deklarationsskyldighet i framtiden. Produktkontrollnämnden bör därför få i uppdrag att i samråd med övriga tillsynsmyndigheter justera produktgruppsavgränsningen för den fortsatta uppdateringen av etapp 3.

För en produktgrupp finns det dock anledning att här närmare diskutera deklarationsskyldigheten, nämligen för kosmetiska produkter.

Kosmetiska och hygieniska produkter

En del varugrupper inom området kosmetik och hygien omfattas av det nuvarande produktregistret, medan andra står utanför. Antalet kosmetiska produkter är stort, och varuomsättningen betydande. För många av dessa produkter är det också svårt att beskriva deras innehåll i kemiska termer.

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att utreda märkningsfrågan för kosmetiska och hygieniska medel. I direktiven har angivits att bestämmelserna skall utarbetas med inriktning på de bestämmelser som gäller inom EG-länderna. Arbetet begränsas härmed inte enbart till märkningsfrågor utan omfattar även produktkontrollfrågor i allmänhet för kosmetik- och hygienprodukter.

Två huvudsakliga alternativ förefaller att finnas för förläggningen av

ett mer fullständigt register över kosmetik och hygienprodukter, om ett sådant skulle visa sig behövas. Antingen kan registret förläggas till produktkontrollbyråns registerenhet, eller också till den myndighet som ansvarar för tillsynen av denna produktgrupp.

En förläggning till *registerenheten* ter sig praktisk bl. a. mot bakgrund av att denna har kompetens för den här typen av uppgiftsinsamling, samt att man redan har uppgifter av aktuellt slag för delar av det aktuella produktområdet. (Ettapp I omfattar som nämnts vissa kosmetikprodukter.) Det kan också anses vara en fördel att samla produktregisterfunktionen till *en* myndighet, som i detta sammanhang har att utgöra ett serviceorgan för de olika tillsynsmyndigheterna. Bl. a. är det angeläget att ett ämnes eventuella förekomst i kosmetika uppmärksammas då ämnets förekomst i andra produkter kartläggs med produktregistrets hjälp.

En förläggning till den ansvariga *tillsynsmyndigheten* i fråga om kosmetika och hygienprodukter, socialstyrelsen, kan emellertid också motiveras. Socialstyrelsen har genom sitt arbete med andra register (bl. a. läkemedel och naturläkemedel) kompetens för denna typ av registeruppbyggnad. Ett register som sköts i direkt anknytning till den tillsynsverk-samhet som bedrivs för dessa produktgrupper kan medföra vissa fördelar. Det kan dock ifrågasättas om dessa är större än de som kan vinnas med ett samordnat register.

4.6.4 Förenklingar av registerarbetet

Produktkontrollbyråns hittillsvarande arbete med produktregistret har varit mycket tidsödande. Från näringslivshåll har framförts att uppgiftslämnarnas arbete i samband med uppgiftsinsamlingen ibland blivit onödigt stort. Mot denna bakgrund är det synnerligen angeläget att för framtiden finna sådana arbetsrutiner och samverkansformer att arbets-åtgången blir så liten som möjligt hos såväl myndighet som uppgiftslämnare.

Produktkontrollbyrån avser att vidta en rad åtgärder med detta syfte. Flera av kommissionens förslag har samma inriktning. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för handelsagenter avser att minska den dubblering av uppgiftsinsamlingen som nu sker genom att olika importörer lämnar uppgifter om samma vara. De föreslagna rutinerna för att hämta uppgifter direkt från utlandet syftar till att undvika att uppgifter avkrävs från ett företag som inte behöver ha tillgång till dessa uppgifter för att fullgöra sina övriga skyldigheter enligt LHMV. Förslaget att registerenheten inte skall ha några egna kontrolluppgifter inom tillsynen innebär att uppgiftsinsamlingen inte skall riskera att sammanblandas med annat tillsynsarbete. Det föreslagna samrådsorganet bör bli ett forum där det fortlöpande diskuteras hur uppgiftsinsamlingen skall kunna utformas på ett för både myndigheten och företagen rationellt sätt.

Vissa förenklingar bör vara möjliga i uppgiftsinsamlingen för produkter som exporteras. Så t. ex. torde uppgift om funktion och användning inte behövas för varor som enbart exporteras.

4.6.5 Sekretesslagstiftningen

Företrädare för näringslivet har anfört att ett omvänt skaderekvisit (se avsnitt 4.5.3) borde gälla vid prövning av om en uppgift i produktregistret omfattas av sekretess. Man framhåller därvid i första hand behovet av skydd för affärs- och tillverkningshemligheter. Näringslivet oroas också av risken för skador som kan uppstå genom att i och för sig harmlösa uppgifter kommer till konkurrenternas kännedom i sammanställd form.

Med hänsyn till offentlighetsprincipen är utgångspunkten vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse att mer sekretess inte skall åstadkommas än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. För valet av skaderekvisit har det därvid stor betydelse hur stor andel av uppgifterna som behöver skyddas. Visserligen kommer en del mycket känsliga uppgifter att förvaras vid produktregistret men flertalet enskilda uppgifter är ändå harmlösa från sekretessynpunkt. Mot denna bakgrund kan det f. n. inte anses ha visats tillräckliga skäl för att införa ett omvänt skaderekvisit. Detta ställningstagande kan behöva övervägas på nytt om det skulle visa sig att andelen känsliga uppgifter blir större än som nu kan förutses. Frågan bör därför bevakas fortlöpande.

Intressenter till registeruppgifterna såsom skyddsombud, fackliga organisationer och miljöorganisationer har å sin sida önskemål om största möjliga öppenhet vid produktregistret. Man invänder därvid i huvudsak inte mot att vissa uppgifter i registret kan sekretessbeläggas utan mot att t. ex. centrala fackliga organisationer inte har någon särställning i förhållande till andra enskilda när det gäller att få del av uppgifter. Särskilt menar man att vikten av att värna om liv och hälsa borde beaktas vid myndighetens skadeprövning enligt sekretesslagen.

För många av uppgifterna i produktregistret kan skadeprövningen leda till bedömningen att de får lämnas ut (se avsnitt 4.5.3). Den som överlåter en hälsofarlig produkt är oftast skyldig att i föreskriven varningsmärkning lämna uppgifter om sådana beståndsdelar, ämnen, i en hälsofarlig produkt som ger produkten dess hälsofarlighet och om vem som importerar eller tillverkar en viss hälsofarlig produkt. Att sådana uppgifter lämnas ut från produktregistret torde inte innebära någon skada för uppgiftslämnaren. Det bör därför normalt inte möta något hinder för allmänheten att få ta del av denna registerinformation.

Som nämnts i avsnitt 4.5.6 kan både fråga om vem som begär att få ut en uppgift och ändamålet med begäran få betydelse vid skadeprövningen. Enligt kommissionens mening bör möjligheterna för bl. a. fackliga organisationer att få del av sekretessbelagda uppgifter i stor utsträckning kunna tillgodoses genom att den utlämnande myndigheten med tillämpning av 14 kap. 9 § SekrL. ställer upp erforderliga förbehåll när uppgifter lämnas ut. Någon ändring av SekrL. innebärande att t. ex. organisationer på arbetsmarknaden generellt skulle ges en särställning bland enskilda som efterfrågar uppgifter ur allmänna handlingar föreslås därför inte.

Detta ställningstagande skall också ses mot bakgrund av den jämförelsevis korta tid som SekrL. har tillämpats och att sekretessfrågorna på

arbetsmiljöns område förväntas bli utredda i annat sammanhang. I budgetpropositionen 1982/83 anförde nämligen arbetsmarknadsministern följande:

När det gäller sekretessfrågorna har löntagarorganisationer pekat på problemet att de inte i rimlig utsträckning kan få tillgång till information om risker i arbetsmiljön. Frågan ingick som en del i direktiven till INRA-utredningen. Utredningen har i sitt betänkande (SOU 1982:30) föreslagit en precisering av 8 kap. 2 och 6 §§ sekretesslagen på sådant sätt att myndigheterna bör väga syftet med utlämnandet av uppgifter mot den skada ett utlämnande kan vålla och därvid särskilt beakta vikten av att värna om liv och hälsa. Utredningen föreslog vidare att innebörden i reglerna i 7 kap. 13 § AML om tystnadsplikt för skyddsombud och ledamot av skyddskommitté klarläggs i syfte att bättre visa vilka rättigheter som finns att föra informationen vidare i frågor som rör arbetsmiljö. Sekretessfrågorna har tillmätts en stor vikt av remissinstanserna. Även jag anser att det är angeläget med en översyn av de sekretessfrågor som har anknytning till arbetsmiljöarbetet....

Jag avser i samråd med övriga berörda statsråd ta upp frågorna beträffande eventuella kompletteringar av bestämmelserna rörande sekretess och påföljder inom arbetsmiljöområdet.

Offentlighetsprincipen avser att tillförsäkra allmänheten insyn i det allmännas verksamhet. I anslutning till de datasäkerhetsåtgärder som diskuteras framhåller kommissionen vikten av att offentlighetsprincipen upprätthålls, se avsnitt 4.6.6. Att offentlighetsprincipen upprätthålls vid produktregistret har självfallet störst betydelse för intressenterna till informationen där.

Enligt gällande sekretesslag viker tystnadsplikten för meddelarfriheten såvitt avser uppgifter i produktregistret (8 kap. 6 §, och 16 kap. 1 § punkt 3). Avvägningen mellan intresset av insyn och behovet av skydd för den som är föremål för tillsyn har gjorts med utgångspunkt i att det gäller uppgifter angående myndighetsutövning (prop. 1979/80:2, Del A, s. 376 f.).

Det finns anledning att skilja mellan å ena sidan insamling av registeruppgifter, som görs av produktkontrollbyråns registersektion för båda de centrala tillsynsmyndigheternas räkning, och å andra sidan den tillsyn med hjälp bl. a. av registret som bedrivs av naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Registerenheten bör, som nedan beskrivs närmare, i fortsättningen inte ha några kontrolluppgifter inom tillsynen utöver viss kontroll av själva anmälnings- och deklarationskyldighetens fullgörande.

Tystnadsplikter där undantag inte görs för meddelarfriheten finns enligt SekrL. vid bl. a. statens giftinformationscentral och statistiska centralbyrån (8 kap. 12 § resp. 9 kap. 4 § SekrL.). Dessa verksamheter, och särskilt den förstnämnda, har många drag gemensamma med verksamheten vid produktregistret. Departementschefen motiverade på följande sätt meddelarfrihetens förhållande till tystnadsplikten i dessa båda fall:

För min del anser jag att skälen här är starka att göra undantag från meddelarfriheten. Något framträdande insynsintresse kan inte anses föreligga. Det är uppenbarligen viktigt att giftinformationscentralen och liknande

myndigheter kan få de uppgifter som behövs för verksamheten. Deras möjligheter härtill är större, om sekretesskyddet också gäller gentemot massmedia (anf. prop. s. 378).

Som tryckfrihetskommittén har påpekat är det här närmast frågan om en förtroendesituation, samtidigt som tillförlitligheten av statistiken är beroende av att konfidentiell behandling kan utlovas uppgiftslämnare. I departementsförslaget har därför 9 kap 4§ medtagits i uppräknningen av meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter (anf. prop. s. 381).

Betydelsen av att uppgiftslämnarna känner förtroende för den som tar emot uppgifterna är inte mindre för produktregistret än för giftinformationscentralen och statistiska centralbyrån. Redan i det hittillsvarande uppbyggnadsarbetet har förtroendebrist skapat vissa problem.

Meddelarfriheten har av näringslivets representanter särskilt ofta nämnts som en orsak till att man inte kan känna förtroende för registret. Vikten av att tillsynsmyndigheterna får tillgång till korrekta och för sin verksamhet nödvändiga uppgifter är självfallet inte mindre för produktregistret än för de båda andra här nämnda verksamheterna. Det kan också i sammanhanget nämnas att när SekrL. antogs, lagrades vid giftinformationscentralen mera känsliga uppgifter än i produktregistret.

Behovet av meddelarfrihet kan visserligen vara starkt i samband med den egentliga myndighetsutövningen hos tillsynsmyndigheterna. Därav följer dock inte med nödvändighet något beaktansvärt behov för tjänstemännen att fritt få meddela sekretessbelagda uppgifter ur produktregistret för publicering i massmedia.

Mot denna bakgrund bör meddelarfriheten begränsas genom att man låter oinskränkt tystnadsplikt gälla för de uppgifter som hänför sig till produktregistret och som omfattas av sekretess.

4.6.6 Datasäkerhet och sekretesslagstiftningens tillämpning

Flera åtgärder bör kunna vidtas för att uppnå en från olika intressenters utgångspunkter säker datahantering.

Ett samrådsorgan

Produktregistret innehåller redan (efter etapp 2) uppgifter vars röjande kan orsaka skada och som därmed skall sekretesskyddas. Antalet uppgifter för vilka sekretesskydd blir nödvändigt kommer att öka i och med att etapperna 3 och 4 genomförs. Det kommer att finnas behov av att sekretessbelägga dels uppgifter om enskilda produkter, dels sammanställda (aggregerade) uppgifter avseende flera produkter. Aggregering av uppgifter om flera produkter kan medföra att ett behov av sekretess uppstår även om uppgifterna om varje enskild produkt inte är känsliga.

Myndigheterna har vid hantering av uppgifter ur registret att avgöra om offentlighet eller sekretess gäller för dessa uppgifter. Offentlighet är önskvärd bl. a. för att allmänheten skall ha insyn i verksamheten och för att myndigheterna skall få möjlighet att informera om riskerna med kemiska produkter.

Det kan vara svårt för en myndighet att avgöra om en uppgift är sådan att sekretess skall gälla. Ibland kan myndigheten behöva inhämta synpunkter från enskilda uppgiftslämnare eller deras branschorganisationer. Det senare kan bli aktuellt t. ex. när det gäller att bedöma behovet av sekretess för aggregerade uppgifter efter massuttag och korskörningar.

För att förenkla samrådet mellan olika intressenter till information i produktregistret bör ett särskilt samrådsorgan inrättas. I detta bör ingå representanter för berörda myndigheter, för uppgiftslämnarna och för andra intressenter, bl. a. arbetsmarknadens parter. I samrådsorganet bör i första hand behandlas frågor av mer principiell karaktär om datasäkerhet och sekretess.

Det måste framhållas att avsikten inte är att samrådsorganet skall göra skadeprovningen i myndighetens ställe. Däremot är det naturligt att behandlingen i samrådsorganet läggs till grund för myndighetens praxis i skadeprovnings- och intresseavvägningsfrågor.

Registerenhetens ställning

Arbetet med produktregisteruppbyggnaden bedrivs f. n. inom en särskild enhet på naturvårdsverkets produktkontrollbyrå, produktregistersektionen. Inhämtande av produkt- och ämnesdeklarationer, registrering av erhållna uppgifter samt uppdatering av registrerade uppgifter kräver betydande resurser. Det kan förväntas att en ökad andel av registerenhetens resurser kommer att behövas för kontakter med tillsynsmyndigheter och andra intressenter till information i registret. Registerenheten bör rimligen inte belastas med andra myndighetsuppgifter som gör att den får svårare att lösa de primära arbetsuppgifterna dvs. registeruppbyggnad och uppdatering samt nödvändiga kontakter med avnämarna till registerinformationen. Det är därför angeläget att registerenheten t. ex. inte ges tillsynsuppgifter utöver dem som följer med ansvaret för registerhållningen. Ansvaret för övrig tillsyn på produktkontrollområdet t.ex. kontroll av klassificering samt av märkning och annan produktinformation bör läggas på de delar av naturvårdsverket som har tillsynsuppgifter i övrigt, på arbetarskyddsstyrelsen samt på de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna. Det är också naturligt att externa intressenter till information i registret som t. ex. arbetsgivare, arbetstigare (inkl. skyddsombud) och andra användare i första hand vänder sig till närmaste tillsynsorgan i frågor som har med tillsyn att göra.

Även sekretess- och datasäkerhetsskäl talar för att registerenheten inte skall ges arbetsuppgifter utöver vad som följer av ansvaret för registerhållningen. Det är nödvändigt att skapa sådana rutiner för uttag av information ur registret att sekretessbelagda uppgifter kan hållas hemliga dvs. att tillräcklig datasäkerhet kan upprätthållas. Ett sätt att stärka datasäkerheten är att ge registerenheten en sådan ställning inom myndigheten att den är att betrakta som en självständig verksamhetsgren. Därigenom kommer enligt 1 kap. 5 § SekrL. reglerna om överföring av sekretess mellan myndigheter att gälla också i förhållandet mellan registerenheten och andra verksamhetsgrenar. Det kan antas att registeren-

heten redan har en sådan ställning i naturvårdsverkets organisation (jfr. prop. 1979/80:2, Del A, s. 121).

Ytterligare förstärkning kan erhållas genom tekniska åtgärder (jfr. nedan och avsnitt 3.5.5). Då åtgärder vidtas för att stärka datasäkerheten måste man beakta offentlighetsprincipens krav samt tillsynsmyndigheternas behov av att få tillgång till registerinformation.

Registerenheten bör närmast ses som ett serviceorgan med uppgift att samlas in, lagra och bearbeta information efter tillsynsmyndigheternas behov. Även härav följer att registerenheten bör inta en särställning i jämförelse med andra enheter hos samma huvudmyndighet. Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna har nödvändigt inflytande över registerarbetet. Detta kan tillförsäkras genom att fasta samarbetsformer etableras mellan registerenheten och tillsynsmyndigheterna.

Terminaler utanför registerenheten

Som nämnts i tidigare avsnitt är registret i första hand avsett att stärka myndigheternas möjligheter till en effektiv tillsyn i fråga om kemiska hälso- och miljörisker. Det är därför angeläget att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att utnyttja registerinformationen så fritt som möjligt men givetvis under beaktande av sekretess och datasäkerhet. Under diskussionen om registeruppbyggnaden har det rått stor enighet om att de centrala tillsynsmyndigheterna, dvs. naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen, bör ha tillgång till registret via terminal. På så sätt underlättas deras kontakter med registret samtidigt som registerenheten avlastas arbetsuppgifter. Det finns ingen anledning att ändra standpunkt härvidlag.

Naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen behöver produktinformation som underlag för ställningstaganden till användningen av kemiska ämnen och produkter. Underlag erfordras för t. ex. kartläggningar och risk-nyttobedömningar samt för ställningstaganden till införande av förbud, tillståndstvång, förhandsbedömning, märkningsplikt och andra föreskrifter. Dessutom erfordras produktinformation för den löpande tillsynen. Tillsynsmyndigheterna har ett mycket varierande informationsbehov som vid varje söktillfälle kan beröra en eller flera produkter och gälla en eller samtliga uppgifter som registret kan förmedla, t. ex. exakta innehållsuppgifter, användning och hanterade kvantiteter.

Med hjälp av behörighetskontrollsystem och kryptoteknik kan informationsöverföring via terminaler ordnas så att obehöriga inte kan få tillgång till registerinformationen.

De centrala tillsynsmyndigheterna är betjänta av att så långt möjligt ha direkttillgång till all information i registret, dvs. även till information som kan vara skyddad av sekretess. Ett sådant rutinmässigt uppgiftsutbyte skall som regel vara författningsreglerat (prop. 1979/80:2, del A, s. 327). Tillsynsmyndigheternas åtkomst till registret bör därför regleras i en författning där det klart framgår vilken information som utan hinder av sekretess får göras tillgänglig på terminal.

De regionala och lokala tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna, yrkesinspektionen och hälsovårdsnämnderna) har i jämförelse med de

centrala ett mer begränsat informationsbehov. Detta är i regel vid ett enskilt söktillfälle avgränsat till de produkter som man på ett enskilt företag funnit orsaka problem eller vars märkning man bedömt som bristfällig. I de flesta fall är därvid endast innehållsuppgifter av intresse, således inte t. ex. uppgifter om tillverkad eller importerad mängd. Tillgång till behövliga uppgifter via en direktuppkopplad terminal skulle vara rationell även för dessa myndigheter. Behovet av andra typer av uppgifter bör kunna tillgodoses via naturvårdsverket resp. arbetarskyddsstyrelsen utan men för verksamheten.

Trots att det väl kan motiveras att ge länsstyrelserna och yrkesinspektionsdistrikten terminaltillgång till registret bör deras informationsbehov tills vidare i stället tillgodoses via naturvårdsverket resp. arbetarskyddsstyrelsen. Efter att erfarenheter vunnits om storleken och arten av de regionala myndigheternas informationsbehov får det övervägas på nytt om även dessa skall ges terminaltillgång till registret eller om behovet kan tillfredsställas på annat sätt t. ex. med mikrofiche. Det blir då nödvändigt av sekretess- och datasäkerhetsskäl att överväga vilken information i registret som länsstyrelserna och yrkesinspektionen skall kunna komma åt. Terminalåtkomsten måste även i det fallet regleras i lag eller förordning.

Vid de diskussioner som sedan 1975 förts om produktregistrets uppbyggnad har från flera håll betonats att statens giftinformationscentral har behov av uppgifter om innehållet i kemiska produkter.

Det föreligger synnerligen starka skäl att även ge giftinformationscentralen direkt tillgång till produktregistret via terminal. Denna fråga bör få en snar lösning. Centralens tillgång till registeruppgifter kan begränsas till uppgifter för enskilda produkter om innehåll, samt om tillverkare, importör eller agent. Om terminalåtkomst blir aktuell måste den regleras i lag eller förordning.

Hantering av registeruppgifter

Särskilda arbetsinstruktioner för uppgifternas hantering vid registerenheten och hos tillsynsmyndigheterna behövs för att tillgodose

- behovet av en effektiv uppgiftsinsamling
- offentlighetsprincipens krav
- uppgiftslämnarnas berättigade behov av skydd för vissa av de till produktregistret lämnade uppgifterna
- intressenternas behov av att ha registeruppgifterna tillgängliga.

Gränsen för åtgärderna på datasäkerhetsområdet bestäms av offentlighetsprincipens krav. Långtgående datasäkerhetsåtgärder kan leda till att den berörda personalen felaktigt generellt vägrar att lämna ut även uppgifter som inte skall omfattas av sekretessen. Enkla rutiner måste därför skapas också för att offentlighetsprincipen skall upprätthållas så att begärda uppgifter kan lämnas ut till allmänheten utan onödig omgång. Detta är särskilt angeläget för att bl. a. organisationer med från hälso- och miljöskyddssynpunkt viktiga uppgifter skall få sitt informationsbehov tillgodosett.

En del av uppgifterna i produktregistret kommer inte att vara av känslig karaktär. För en stor del av uppgifterna bör skadeprövningen nämligen leda till bedömningen att de får lämnas ut. (Se avsnitt 4.6.5)

Å andra sidan kan som nämnts sammanställning av uppgifter, som var och en för sig inte är känsliga, ge sådan information t. ex. om marknadsförhållanden att utlämnande av de sammanställda uppgifterna kan skada en (eller flera) uppgiftslämnare.

Det är angeläget att beakta båda de nämnda förhållandena vid utformningen av rutiner för registeruttag och annan hantering av registeruppgifter. Å ena sidan får rutinerna således inte utformas så att de i onödan hindrar eller försvårar tillsynsmyndigheternas eller allmänhetens utnyttjande av registerinformation. Å andra sidan måste rutinerna tillgodose berättigade behov av datasäkerhet.

Av praktiska skäl kan det vara lämpligt att dela in registeruppgifterna i två kategorier efter deras känslighet från sekretessynpunkt och att anpassa hanteringsrutinerna efter känslighetsgraden.

För att motverka obehöriga eller onödiga uttag vid terminaler bör uttag oavsett slag av uppgifter endast ske efter särskilt beslut. Den nivå på vilken sådant beslut skall fattas får avgöras av resp. myndighet. Varje registeruttag bör automatiskt bokföras så att det framgår vem som gjort uttaget och när uttaget skett.

Det är omöjligt att i förväg i detalj ange vilka slag av uppgifter som är känsliga. Det bör vara en uppgift för det tidigare föreslagna samrådsorganet att diskutera lämpliga rutiner för hanteringen av registerinformationen. Utgående ifrån dessa diskussioner bör ansvariga myndigheter fastställa vilka rutiner som skall gälla inom resp. myndighet.

Arbetsinstruktioner för tillämpningen av offentlighetsprincipen

Ett beslut varigenom en myndighet har avslagit en enskilds begäran att få ta del av uppgifter ur en allmän handling får i princip överklagas till kammarrätten. Besvär kan sedan anföras över kammarrättens beslut i regeringsrätten. Domstolarnas verksamhet utgör en yttersta garanti för att myndigheterna skall tillämpa offentlighets- och sekretesslagstiftningen på ett förnuftigt sätt. Centrala förvaltningsmyndigheter kan inte genom egna anvisningar med bindande verkan styra denna tillämpning. De har emellertid en skyldighet att skapa sådana förutsättningar att personalen kan tillämpa lagstiftningen på ett riktigt sätt.

I den nu aktuella verksamheten förekommer ofta känsliga uppgifter. Detta kräver långtgående datasäkerhetsåtgärder. Dessa får under inga omständigheter leda till att de intressen åsidosätts som offentlighetsprincipen skall tillgodose. Ett behov finns därför av arbetsinstruktioner för att underlätta tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Normalt sett kan från registret till allmänheten utlämnas uppgifter om beståndsdelar, ämnen, i en viss hälsofarlig produkt som ger produkten dess hälsofarlighet och om vem som importerar eller tillverkar en hälsofarlig produkt. Den som överlåter en hälsofarlig produkt är oftast skyldig att lämna dessa uppgifter i föreskriven varningsmärkning. Vid prövning av om utlämnande kan ske måste beaktas att dispens från märkningsskyldighet kan förekomma och att vissa produkter aldrig överläts.

Uppgift att en substans finns i Sverige är av sådan art att man bör kunna utgå från att den i normalfallet kommer att bedömas som offentlig. Här kan en jämförelse göras med hur man inom EG och i USA agerat vid införande av förhandsanmälan för nya ämnen. I båda fallen har man offentliggjort de förteckningar som upprättats över ämnen som är i bruk. Hur man inom EG skall förfara med nya ämnen är under diskussion. I USA publiceras även nya ämnen. Om ett röjande av den exakta kemiska beteckningen bedöms kunna skada företaget offentliggörs ämnet under en s. k. generisk beteckning, dvs. kemiskt gruppnamn.

Särskilt känsliga registeruppgifter

I vissa fall kan uppgifter som begärs till registret vara så kommersiellt känsliga att särbehandling är befogad. I EG och USA kan myndigheterna i undantagsfall medge att den kemiska identiten anges med generisk benämning (gruppnamn). En sådan möjlighet bör finnas också för den svenska produktkontrollmyndigheten. En annan möjlighet kan vara att vissa uppgifter särbehandlas vid dataregistreringen, t. ex. med användande av kodbeteckningar.

En förutsättning för särbehandling av uppgifter är att företaget kan visa att uppgifterna är utomordentligt känsliga. En annan förutsättning är att myndigheten får den information som behövs för registret.

Registeruppgifternas användning för andra ändamål än produktkontroll

Från Företagens Uppgiftslämnardelegation har krav framförts att uppgifterna inte skall få användas för något annat ändamål än det de har samlats in för. Man har också förklarat att en sådan status på uppgifterna kräver en ändring av 14 kap. 3 § SekrL. Den skulle i så fall få utformas så att uppgifter från registret inte får lämnas ut ens efter en intresseavvägning vare sig till tillsynsmyndigheterna eller andra myndigheter. För att fullgöra sin uppgifter skulle de olika tillsynsmyndigheterna var för sig tvingas att samla in uppgifter från de berörda företagen. Enligt delegationen kan ett sådant uppgiftslämnande om samma sak till flera myndigheter under vissa omständigheter vara att föredra.

De av uppgiftslämnardelegationen framförda kraven om en reglering av uppgifternas användning är mycket långtgående. En reglering i enlighet med kraven skulle strida mot allmänt rådande uppfattningar om vad uppgifter i allmänna handlingar får användas till. Som huvudregel gäller att en myndighet efter en intresseavvägning får avgöra om en sekretessskyddad uppgift skall lämnas ut till en annan myndighet. Det är svårt att inse varför denna regel inte skulle gälla också för produktregistret. Det måste anses ännu svårare att sakligt motivera varför en offentlig uppgift i produktregistret inte skulle få lämnas till en annan myndighet.

Syftet bakom delegationens krav är att det skall undvikas att uppgifter som har samlats in för ett visst ändamål urskillningslöst används till sådant som de inte lämpar sig för. Detta syfte borde emellertid, utan att produktregistrets användbarhet allvarligt försämras, kunna tillgodoses bl. a. genom följande åtgärder:

- Ändamålet med uppgiftsinsamlingen anges tydligare i lagstiftningen.
- I samband med varje uppgiftsinsamling lämnas sådana upplysningar om ändamålet med insamlingen att uppgiftslämnarna kan bedöma vilken noggrannhet som krävs av dem.
- Om en uppgift lämnas ut till någon som — till skillnad från tillsynsmyndigheterna — inte har direkt inflytande över uppgiftsinsamlingen bör uppgiften åtföljas av en upplysning om omständigheterna vid uppgiftsinsamlingen. Därigenom får mottagaren bättre möjligheter att bedöma uppgiften. Det bör nämligen ankomma på var och en som använder uppgifter ur registret att värdera dem mot bakgrund av de omständigheter under vilka uppgifterna har lämnats.

4.6.7 Resursåtgång

Den fjärde etappen i registeruppbyggnaden bör efter att förenklingar av registerarbetet genomförts (se avsnitt 4.6.4) utan vidare kunna klaras med redan tillgängliga personella resurser. Den tekniska utrustningen behöver moderniseras eller bytas ut framför allt för att medge de behörighetskontrollsystem som måste till för en förbättrad datasäkerhet men också för att få erforderlig kapacitet. Den erforderliga investeringen härför kan uppskattas till 0,5 - 1 milj. kr. Härtill kommer kostnader för terminalutrustning m. m. hos de myndigheter som föreslås få sådan.

Man kan utgå från att de resurser för uppbyggnaden av produktregistret som måste tas i anspråk hos uppgiftslämnarna är betydligt större än de som samhället måste sätta till. Det är också befogat — bl. a. mot bakgrund av de förenklingar som föreslagits — att anta att de svenska uppgiftslämnarnas kostnader för etapp 4 kommer att ligga högst i nivå med kostnaderna för etapp 1 och 2 tillsammans.

4.6.8 Reglering av registret i lag och förordning

I avsnitt 4.5.6 har bestämmelserna i LHMV om generell uppgiftsinsamling redovisats. Mot bakgrund härav föreslår kommissionen följande. Efter 1975 års ändring av 9 § skiljer den sig till innehållet så litet från 8 § LHMV att de båda paragraferna om uppgiftsskyldighet bör slås samman till en. Därvid bör lagtexten utformas så att ändamålen med de olika uppgiftsinsamlingarna hålls isär.

Uttrycket "som är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet" i 8 § har visat sig föranleda missförstånd. Lagtexten bör bättre beskriva vad det är fråga om, nämligen en generell insamling av uppgifter som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker. En del enskilda varor kanske inte omedelbart blir föremål någon utredning men uppgifterna behövs ändå för att ge underlag för tillsynsmyndigheternas överblick.

F. n. nämns inte produktregistret uttryckligen vare sig i lagen eller i dess tillämpningsförfattningar. Det finns goda skäl att i den förordning som är avsedd att ersätta KHMV ta in en bestämmelse om produktregistret. Syftet med en sådan bestämmelse bör vara att beskriva ändamålet med registret. Vidare måste bestämmelser finnas om skyldigheten i vissa

fall för registerenheten att lämna ut uppgifter samt om terminalåtkomsten till registret.

4.6.9 Förslag

Mot bakgrund av ovan gjorda överväganden föreslås

- att den fortsatta uppbyggnaden av produktregistret görs i form av ämnesdeklaration
- att deklarationsskyldighet införs för miljöfarliga produkter så snart för deklarationsändamål lämpade kriterier för bedömning av miljöfarlighet föreligger
- att skyldighet att ämnesdeklarera införs när det pågående tredje deklarationssteget i huvudsak är genomfört
- att avgränsningen av vilka ämnen som skall deklarerats till produktregistret görs med beaktande av de avgränsningar som gäller inom EG vid förhandsanmälan av nya ämnen
- att omfattningen av deklarationsskyldigheten vid ämnesdeklaration skall avse ämnesnamn genom angivande av kemisk identitet samt uppgiftslämnarens identitet
- att uppgiftsskyldigheten till produktregistret skall omfatta också handelsagenter för utländska leverantörer
- att möjligheterna skall utnyttjas att låta de uppgiftsskyldiga hänvisa till sina leverantörer eller andra som kan deklarerat. Utländska företag skall vid ämnesdeklaration tills vidare inte behöva uppge vilka svenska importörer eller agenter som är aktuella för varje enskilt ämne. Vid ämnesdeklaration skall möjlighet också ges till s. k. kollektiv deklaration dvs. för flera uppgiftslämnare gemensam deklaration, dock under förutsättning att den som deklarerar för annans räkning utan dröjsmål kan uppge dennes identitet
- att meddelarfriheten begränsas för sekretessbelagda uppgifter som hänför sig till produktregistret
- att registerenheten ges ställning som särskild verksamhetsgren inom produktregistermyndigheten
- att ett samrådsorgan inrättas vid produktregistret med representanter för berörda myndigheter, uppgiftslämnare, arbetsmarknadens parter och övriga intressenter
- att arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket och giftinformationscentralen ges terminaltillgång till lämpliga delar av registret
- att produktkontrollmyndigheten skall beakta de synpunkter på registerarbetet i övrigt som anförts av kommissionen.

5 Specialmotivering

5.1 Lagen om hälso- och miljöfarliga varor

Lagens rubrik

I LHMV är det f. n. bara föreskrifterna om uppgiftsskyldighet som kan tillämpas även på varor som inte är hälso- och miljöfarliga i lagens mening. De ändringar i lagen som föreslås i detta delbetänkande innebär i flera fall att vissa skyldigheter införs beträffande varor som inte är hälso- och miljöfarliga. Frågan har väckts om ändring av lagens rubrik så att det inte framstår som om lagen gäller bara hälso- och miljöfarliga varor. Kommissionen kommer med all sannolikhet att i sitt huvudbetänkande föreslå ytterligare ändringar i lagen. I samband därmed kan frågan om att ändra rubriken övervägas.

5 a §

Paragrafen är ny.

Den allmänna motiveringen till paragrafen finns i avsnitt 2.3. Paragrafen innehåller det erforderliga bemyndigandet för att kräva produktinformation också för sådana varor som inte behöver varningsmärkas. Enligt förslaget omfattas inte andra varor än ämnen och beredningar av föreskrifter om utvidgad produktinformation. Uttrycket "uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt" är detsamma som används i 5 § för att beskriva märkningen på hälso- och miljöfarliga varor. På så sätt markeras det att detta uttryck inte enbart avser varningsmärkning.

8 §

Paragrafen innehåller motsvarigheter till de gällande 8 och 9 §§ dvs. bestämmelserna om generella uppgiftsinsamlingar.

Första stycket:

Första meningen motsvarar den gällande 8 §. Innehållet i sak är avsett att vara detsamma. För tydlighetens skull har också mängd nämnts bland de uppgifter som skall kunna begäras in till produktregistret. Stycket föreskriver skyldigheter som sätts i kraft genom regeringens och myndighetens verkställighetsföreskrifter. Orden "i den ordning sådan myndighet föreskriver" som finns i den gällande lydelsen är därför överflödiga. Istället gäller att förvaltningsmyndighet får meddela tillämpningsföreskrifter om omfattningen av uppgiftsskyldigheten för den

som hanterar eller importerar en vara. Motsvarande gäller för en handelsagent. I tillämpningsföreskrifter skall anges tidpunkten för uppgiftsskyldighetens inträde och vem som i ett visst fall är uppgiftsskyldig. I detta avseende hänvisas till den allmänna motiveringen i avsnitt 4.6.2. Den som bryter mot föreskrifterna kan dömas till ansvar enligt 16 §.

Uttrycket "som är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet" har ersatts. Förslaget beskriver bättre vad det är fråga om, nämligen en generell insamling av uppgifter av det slag som kan komma att behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker. En del enskilda varor kanske inte omedelbart blir föremål för någon utredning men uppgifterna behövs ändå för att ge underlag för tillsynsmyndigheternas överblick.

Andra meningen föreskriver uppgiftsskyldighet också för handelsagenter. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 4.6.2. Det måste framhållas att avsikten med bestämmelsen är att skapa förutsättningar för att avlasta importörerna sådana skyldigheter som bättre kan fullgöras av t. ex. agenten för den aktuella produkten. Den valda lösningen innebär att en agent kan fullgöra vissa uppgiftsskyldigheter i flera importörers ställe. Det är självfallet inte meningen att bestämmelsen skall leda till att uppgifter om samma sak samlas in från både agenten och importörerna.

Andra stycket:

Stycket motsvarar den gällande 9 §, och är utformat så att bemyndigandet tar sikte på kontrollen av miljöfarligt avfall. Uppgifternas art preciseras inte. Någon förändring i sak härvidlag är emellertid inte avsedd.

9 §

Paragrafen innehåller bemyndigandet för förhandsgranskning; den allmänna motiveringen finns i kapitel 3.

Den gällande 6 § medger i och för sig en förhandsgranskning av hälso- och miljöfarliga varor. Den föreslagna förhandsgranskningen avser emellertid alla nya ämnen oberoende av egenskaper. Lagen har därför tillförts en bestämmelse om skyldighet att anmäla vissa ämnen. Förhandsgranskningen avses i princip gälla sådana ämnen som tidigare inte i beaktansvärd utsträckning har förekommit i kemiska produkter. I de föreskrifter som utfärdas med stöd av paragrafen kan långtgående krav ställas på innehållet i en anmälan. Därvid måste behovet av en fortlöpande anpassning till den gällande vetenskapliga nivån beaktas.

16 §

Ett förslag till allmän översyn av ansvarsbestämmelserna kommer att finnas i kommissionens huvudbetänkande. I detta delbetänkande föreslås endast sådana ändringar i 16 § som föranleds av den nya 5 a § och ändringarna i 8 och 9 §§. Ändringarna innebär således att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som har meddelats med stöd av 5 a, 8 eller 9 §§ kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

5.2 Sekretesslagen

16 kap 1 §

Ändringen innebär att meddelarfriheten begränsas där tystnadsplikten följer av 8 kap. 6 § första stycket 1 såvitt gäller uppgifter som kommer från produktregistret. Uttrycket "som hänför sig till" används i sekretesslagen för att markera att begränsningen blir tillämplig hos alla myndigheter där den sekretessbelagda uppgiften förekommer. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 4.6.5.

5.3 Utkast till vissa bestämmelser i den förordning som är avsedd att ersätta kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor

Kommissionen kommer att i sitt huvudbetänkande lämna ett fullständigt förslag till en förordning som skall ersätta KHMV. För att belysa frågorna om förhandsprövning och om produktregistret presenteras i detta delbetänkande de paragrafer i förordningen som berör dessa frågor.

00 §

Uttrycket ämne eller beredning kan förväntas bli tungarbetat att använda i alla de fall där förordningen behöver detta begrepp. Benämningen kemisk produkt är i någon mån etablerad som synonym och är litet lättare att hantera. I de här föreslagna bestämmelserna används "kemisk produkt" som en direkt motsvarighet till lagens "ämne eller beredning".

01 §

"Produktkontrollmyndigheten" är ett arbetsnamn som kommissionen använder så länge inget förslag har lagts i organisationsfrågan. I paragrafen föreskriver regeringen om hur uppgifterna som lämnas enligt 8 § första stycket LHMV skall ordnas och om vad de skall användas till. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 4.6.2.

02 §

Enligt 14 kap. 1 § SekrL. hindrar inte sekretessen att uppgifter lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Här föreskrivs sådan skyldighet gentemot vissa myndigheter beträffande vissa uppgifter och vissa ändamål. Samma myndigheter ges också möjlighet att ha terminalåtkomst till registret. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 4.6.6. Det kan erinras om att paragrafen inte skall förstås som en uttömmande beskrivning av hur uppgifter från produktregistret får lämnas ut till myndigheter. Självfallet kan ytterligare uppgiftslämnande ske med tillämpning av t. ex. 14 kap. 2 eller 3 §§ SekrL.

03 §

Denna paragraf är den första av fyra som behandlar förhandsanmälan. Den allmänna motiveringen till paragraferna om förhandsanmälan

finns i avsnitt 3.4. De bör huvudsakligen ses som exempel på hur en reglering kan göras. Bestämmelserna har emellertid till stor del direkta motsvarigheter i EG:s regelsystem.

Första stycket:

Här föreskriver regeringen om förhandsanmälan och ger produktkontrollmyndigheten uppdraget att föra en särskild förteckning över ämnen som anses vara i bruk i Sverige och som därför inte behöver förhandsanmälas.

Andra stycket:

Här anges vissa fall där förhandsanmälan inte behöver ske.

04 §

Första stycket:

Paragrafen anger närmare vad en förhandsanmälan skall innehålla. De undersökningar som avses i punkt 5 skall avse den tekniska kvalitét av ämnet som anmälaren avser att sätta ut på marknaden. Detta får anses gälla utan uttrycklig föreskrift.

Andra stycket:

Stycket anger som en rättsföljd förknippad med underlåtenhet att göra förhandsanmälan att den avsedda verksamheten inte får påbörjas förrän viss tid efter det att produktkontrollmyndigheten har tagit emot anmälan. I betänkandet hålls granskningstiden öppen inför de föreslagna överläggningarna med EG. I likhet med den ordning som råder inom EG kan enligt förslaget en ofullständig anmälan leda till att granskningstiden förlängs.

Tredje stycket:

Ett exempel på avsteg som avses här är möjligheten att i en s. k. begränsad anmälan ersätta redovisningen av undersökningsresultat med en motiverad klassificering av ämnet och en redovisning av den dokumentation om ämnet som är känd för anmälaren. En begränsad anmälan bör vara tillräcklig dels för sådana nya ämnen som är upptagna på EG:s förteckning över existerande ämnen, dels för ämnen som är nya både för EG och Sverige men av vilka anmälaren avser att sätta ut högst en viss mängd.

6 Reservationer och särskilda yttranden

1. Reservation

av *Viola Claesson*

Allmänt

Kemikommisionens delbetänkande omfattar ett urval av tänkbara åtgärder för att indirekt minska kemisamhällets risker. Riskerna och påtagliga skadeverkningar är en ödesfråga för vår livsmiljö. "Kemiska öknar" är ytterligare ett skrämmande begrepp i miljödebatten som visar vart vi kanske är på väg. Människor i alla åldrar känner stark oro inför möjligheten att drabbas av cancer och andra folksjukdomar som bevisligen har ett direkt samband med den enormt ökande kemikalieanvändningen.

När Kemikommisionen tillsattes av den socialdemokratiska regeringen var det ett svar på krav som ställts från skyddsombud, miljörelsen, naturskyddsorganisationer och enskilda. Många har tagit fasta på alla de löften om en satsning på miljön som gavs i samband med valrörelsen 1982.

En stor brist i kommissionens hittillsvarande arbete är att man inte analyserat orsakerna till att samhällets skyddsåtgärder varit otillräckliga. Bristen tycks bero på att flertalet ledamöter och sakkunniga försöker inta en neutral position. Detta är orimligt när man vet att det på ena sidan finns mycket mäktiga kemikalieintressenter som gör stora vinster på sin hantering. På andra sidan finns de som utsätts för kemiska risker i arbetsmiljön och som för varje förbättring tvingas kämpa mot dessa mäktiga ekonomiska krafter. Den kemiska industrin har t. ex. i ca tio års tid försökt stoppa tillkomsten av ett produktregister. Man har fördröjt uppbyggnaden av ett sådant register och de borgerliga regeringarna har tillfredsställt industrins krav om att hålla registeruppgifter hemliga. Inom arbetarrörelsen har det funnits enighet om att registren skall vara öppna.

När Kemikommisionen tillsattes innebar det unika möjligheter att komma med förslag till åtgärder som skulle kunna göra Sverige till det främsta landet i världen på miljöns område. Följande utgångspunkter för Kemikommisionen borde varit en förutsättning för detta:

- En ekologisk grundsyn på kemiska miljöproblem och användningen av kemiska ämnen.

- Erkännande av att frågor som berör arbetsmiljö och övrig livsmiljö hör nära samman.
- Den totala kemikalieanvändningen måste minskas.
- Stark inriktning på förebyggande verksamhet.
- Demokratisering av miljövården:
Öppen insyn i produktregistret och i tillsynsmyndigheternas arbete m. m.
- Statliga verk bör ges direktiv att sätta hänsyn till hälsa, miljö och samhällsekonomi i första hand.

Sverige kan bli ett föregångsland:

- ett miljödepartement inrättas och i anslutning till detta byggs ett institut för hälsa och miljö upp med inriktning på såväl ekotoxikologisk som toxikologisk forskning, avancerad analys- och testningsverksamhet m. m.

Nämnda utgångspunkter betyder att man vågar minska bolagens frihet och med kraft angriper kemisamhällets skadeverkningar och risker. Föreliggande betänkande tar inte de djärva steg som skulle behövas för att göra Sverige till ett föregångsland.

Utvidgad information

Den nya märkningskungörelsen vilken redan beslutats om innebär en modernisering av de tidigare bestämmelserna. Det är positivt att EG:s system för märkning kompletteras genom en ytterligare kategori. Förslaget att visa att en vara är bedömd är bra. Genom att märka alla kemiska varor oavsett deras risknivå får alla arbetstagare möjlighet att själva kontrollera att produkten varit föremål för riskgranskning.

Detta är dock inte tillräckligt. Dels lämnar man konsumenterna helt utan möjlighet att få vetskap om ifall en vara ens passerat någon myndighets bedömning, dels utelämnar man hela frågan om miljöfarligheten. En elementär uppgift för Kemikommisionen nonchaleras härmed såvida inte frågan tas upp i en ny omgång.

En annan fråga som kommissionen måste behandla med anledning av förslagen ovan är den stora satsning på utbildning om kemiska varor och risker som blir nödvändig på grund av nytt symbolsystem m. m. En satsning redan från grundskolenivån bör diskuteras.

Gamla ämnen och produkter

När lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) kom till för mer än tio år sedan ingav den stora förhoppningar hos den stora miljöopinionen. Besvikelserna blev desto större när tillsynsmyndigheterna underlät att ingripa mot alla de omdiskuterade och farliga produkterna som var i bruk. Miljörelsen möttes t. o. m. av kommentarer om att den nya lagen inte skulle gälla gamla ämnen. Kommentarererna gick stick i stäv mot lagstiftarnas mening men tycktes gälla i praktiken där tillsynsmyndigheterna sällan ingrep.

Fortfarande finns det på marknaden en rad mycket dåligt undersökta kemiska produkter som registrerats för länge sedan. Kemikommisionen bör initiera en granskning av gamla ämnen och produkter och begära att resultaten snabbt redovisas och offentliggörs.

Förhandsgranskning

Vpk har i riksdagsmotioner i en rad år framfört krav på förhandsgranskning. Jordbruksutskottet m. fl. instanser har då ansett att resurserna varit otillräckliga för att anta ett sådant system. Kemikommisionens förslag är ett steg i rätt riktning.

Inom EG ställs krav på tillverkare och importörer att de skall redovisa minst den dokumentation som anges i OECD:s MPD-system. MPD-listan ger viktigt underlag för en första bedömning av de möjliga riskerna med ett ämne.

Men att ställa lägre krav på de ämnen som kommer att vara nya i Sverige, men gamla och ej förhandsgranskade inom EG, vore att förta de viktiga effekter som detta nya system kan ge. Kemikommisionens förslag är allt för defensivt.

Man bör alltså ha lika höga krav på alla ämnen som är nya för Sverige, dvs. betänkandets "nivå nr 1".

Betänkandets förslag om en så fullständig anpassning till EG att man antar samma regler om undantag är lika defensivt. Sverige bör i likhet med vissa andra länder ställa krav på polymerer och s. k. mellanprodukter som man gör på övriga ämnen. Inte heller en nedre volymgräns är bra. Ett bättre system än i föreliggande förslag vore att utgå från den typ av faroklassbedömning som används vid indelningen av hälsofarliga varor.

Förhandsgranskningen av ämnen i stället för av produkter ger sämre möjligheter att ta hänsyn till kombinationseffekter och synergistiska effekter. Ett sätt att avhjälpa denna brist kan vara att med hjälp av hittills vunna erfarenheter "ringa in" de grupper av ämnen som i en komposition kan förväntas ge risker för människor och i miljön.

Produktregister — uppbyggnad

Många har omvittnat hur kemikoncerner och industrin förhindrat uppbyggnaden av ett produktregister. "Företrädare för industrin har upprepade gånger uppvaktat regeringen i den här frågan. Det verkar ha gett resultat. Ingen av de borgerliga regeringarna har velat fatta de beslut som skulle behövas för att skapa klarhet så att arbetet med registret kan ta fart". (Hur gick det med arbetsmiljölagen?: en studie av arbetsmiljön under de borgerliga regeringarnas tid (s) 1982.)

Kemikommisionen har nu haft en utomordentlig chans att rätta till de gångna årens försummelser och eftergifter. Men detta kan bara ske genom starkt skärpta krav på registeruppbyggnaden och genom att visa att det behövs resurser för genomförandet. Industrins representanter kommer självfallet att kämpa emot som under de borgerliga regeringarnas tid. Skillnaden är att det nu finns en politisk arbetarmajoritet som

kan genomföra de förbättringar som framför allt facket och skyddsombuden länge krävt.

Det behövs ett s. k. fullständigt produktregister. Fördelarna är uppenbara: genom en fullständig deklarationskyldighet får man fram de uppgifter som behövs för tillsynen, men då måste såväl hälso- som miljöfarliga egenskaper redovisas. Importörer och deras utländska leverantörer påstår att en del produkter "skulle undandras den svenska marknaden" om ett fullständigt register upprättas. Kommentaren måste bli att detta i så fall är ett bidrag som minskar kemikalieanvändningen i landet.

Aldrig har det genomförts reformer på arbetsmiljö- eller miljövårdens område utan att kemikoncernerna har försökt att hindra dem. Så sker även nu men Kemikommisionen måste sätta omsorgen om människors hälsa och miljön före de privata industriintressena.

Produktregistret skall vara öppet

Öppenheten är ett annat starkt krav från skyddsombud och miljöförrelse. Detta beskrivs tydligt i ovan citerade socialdemokratiska skrift och av LO:s representanter i olika organ.

Ett fullständigt produktregister öppet för insyn innebär klara fördelar för tillsynsmyndigheter, skyddsombud, miljöorganisationer m. fl. För tillverkare och importörer kan det komma att innebära något minskade vinster. Beträffande kemiföretagens vinster finns det exempel som tyder på god betalformåga. Det borde förnuftsmässigt vara en god PR-satsning att visa upp en öppnare attityd från industrins sida när det gäller så livsviktiga frågor som skyddet av människor och miljö. Men i stället hävdar tillverkarna att brister i sekretessen hotar företagens existens. Detta verkar inte trovärdigt.

Ett mycket stort antal ämnen och produkter är i dag patentskyddade. Stora kemiföretag i USA och Västtyskland söker t. ex. patent via Europa-patentverket. Det är t. o. m. mycket populärt för de stora företagsjättarna att söka skydd i många länder samtidigt. För de företag som avstår från att patentskydda sina varor måste risken att drabbas av den "fria konkurrensen" vara mycket stor. Kemikontorets egna representanter uppger att analysinstrumenten förbättrats hundrafallt jämfört med några år tillbaka. Det betyder att en konkurrent i vilket fall som helst lätt tar reda på vad en kemisk produkt innehåller. Det torde med andra ord vara enkelt att plagiera en produktreceptur som inte är patentskyddad.

Hemlighetsmakeriet verkar ha andra motiv än att företagets existens är hotad. Skyddet för människa och miljö är ett samhällsintresse som måste väga tyngre än tillverkarnas ovilja till öppen information om kemiska ämnen och produkter. Det är på tiden att privatekonomiska intressen får vika i denna fråga.

Kemikommisionens inställning till sekretessfrågorna borde därför ha präglats av samhällets intresse av demokrati och fullständig öppenhet. Det måste vara en självklarhet att t. ex. skyddsombuden har en direkt tillgång till registeruppgifter. Samma möjligheter kan ges andra medborgare. Tillgången på denna information är också viktig för massmedias bevakning.

I delbetänkandet föreslås tvärtom försämringar informationsmässigt. En bättre utgångspunkt än i förslaget vore att betrakta alla uppgifter i produktregistret som offentliga. Om en tillverkare trots patentskydd anser att det finns särskilda motiv att hemlighålla uppgifter om en kemisk produkt så skall denne kunna ansöka om att frågan prövas i varje särskilt fall av ansvarig myndighet.

Att stoppa meddelarfriheten för registret med hjälp av tystnadspliktsregler är oförsvarligt. Det innebär ett mycket allvarligt steg som inskränker demokratin. Många grupper har haft förväntningar på att Kemikommissionen skulle gå i spetsen för öppenhet i viktiga informationsfrågor. Den kommissionen som tillsattes av den socialdemokratiska regeringen tar nu ett steg tillbaka.

Sammanfattningsvis föreslår jag:

- att klassificering och märkning med avseende på miljöfarlighet tillförs bestämmelserna.
- att information om kemiska produkter även tar hänsyn till konsumenternas intressen.
- att en satsning på utbildning om kemiska risker m. m. skall gälla fr. o. m. grundskolenivå.
- att Kemikommissionen initierar en granskning av gamla kemiska produkter, som t.ex. bekämpningsmedel.
- att de ämnen som är nya för Sverige men ej för EG skall utsättas för samma krav på dokumentation som övriga nya ämnen, dvs. enligt betänkandets nivå 1.
- att om en nedre volymgräns skall tillämpas, man utgår från en faroklassindelning, typ den som används i anslutning till hälsofarliga varor.
- att man "ringar in" de grupper av ämnen som i en komposition eller i kombination kan förväntas ge risker för människa och miljö.
- att ett fullständigt produktregister byggs upp, så att snabba kartläggningar kan medges oavsett vilken typ av tillsyn som är aktuell och som ger god överblick över förekomsten av kemiska ämnen och produkter i samhället.
- att produktregistret skall vara öppet i enlighet med vad som anförs ovan.

2. Reservation

av *Lars Ernestam*

Inledande synpunkter

Kemikommisionen har omfattande direktiv att föreslå åtgärder som minskar de risker som användningen av kemiska ämnen innebär för människors hälsa och för den yttre miljön. Kommissionen skall därvid bl. a. se över nuvarande lagstiftning, särskilt sekretessfrågor, produktkontrollens organisation m. m. Grundläggande är att kommissionen skall anlägga en helhetssyn på användningen av kemiska ämnen och produkter. Jag vill understryka att detta är en mycket viktig uppgift.

Enligt direktiven skall kommissionen eftersträva att under arbetets gång avlämna delförslag inom de områden där detta är möjligt. Kommissionen skall med förtur behandla frågor om sekretess, datasäkerhet och registeruppgifternas rättsliga ställning samt frågorna om information från produktregistret.

Kommissionen har beslutat att nu lämna delförslag inom följande tre områden:

- Utvidgad information om kemiska produkter (märkning).
- Förhandsgranskning av kemiska ämnen.
- Produktregistret (utbyggnad).

Denna uppläggning av utredningsarbetet är enligt min mening olycklig. Det naturliga för kommissionen hade varit att först behandla de grundläggande frågorna rörande produktkontrollens mål och medel samt inventera behoven. Men istället har man hamnat i frågeställningar av teknisk och administrativ karaktär.

Produktkontrollen har utvecklats stegvis utan särskilt klara mål. Omfattande informationssystem har byggts upp men dessas användbarhet har med fog ifrågasatts. Någon ordentlig avvägning mellan t. ex. behovet av att samla information och att utöva tillsyn har inte gjorts. Detta är frågor som kommissionen i första hand borde tagit sig an.

De förslag som läggs innebär ett fortsatt informationssamlande utan att kommissionen tillfredsställande kunnat redovisa erfarenheterna av hittills genomförda etapper än mindre kunnat väga de föreslagna insatserna mot andra. De delförslag som nu bryts ut har dessutom nära samband med frågor som kommissionen avser att behandla i sitt slutbetänkande. Det gäller särskilt förhandsgranskningen och produktregistret. De krav som kan komma fram i syfte att förhindra skador på den yttre miljön har därför inte kunnat vägas in. Kommissionen har dessutom genom sitt sätt att arbeta bara marginellt kunnat beakta viktiga delar av sina direktiv.

Exempel på detta är:

- Kommissionen skall i sitt arbete pröva former för de avvägningar mellan kostnad och nytta som krävs för att nödvändiga prioriteringar skall kunna göras.

- Kommissionen skall klarlägga hur information skall gå från produktregistret.
- Kommissionen bör beakta behovet av en smidig och snabb handläggning från kontrollerande myndigheters sida.
- Kommissionen bör se till att en klar ansvarsfördelning görs mellan centrala, regionala och lokala myndigheter vad gäller tillsynsuppgifterna.
- Kommissionen skall eftersträva att tillskapa så effektiva organisationsformer som möjligt. Kommissionen bör göra en samlad bedömning av de åtgärder som erfordras för att effektivisera kemikaliekontrollen och angelägenhetsgradera denna.
- Kommissionen bör utarbeta kostnads kalkyler så uppställda att kostnader för såväl myndigheter som näringsliv kan utläsas.

I detta sammanhang vill jag också hänvisa till den "avregleringsgrupp" som regeringen ju nyligen tillsatt. Denna grupp skall arbeta med avregleringar i allmänhet och då särskilt med sådana regler som framstår som onödiga och kostnadskrävande för näringslivet. De delförslag som nu lämnas saknar såväl kostnadsanalys som resurs- och behovsanalys. Detta är en allvarlig brist.

Sammanfattningsvis anser jag att delförslagen är svagt underbyggda och otillräckligt vägda mot andra behov inom produktkontrollen. Det finns därför betydande risk för att de resurser som kommer att sättas in av myndigheter och företag inte får en optimal effekt. Detta är allvarligt eftersom insatser på området som sådant är mycket angelägna.

Förhandsgranskning av kemiska ämnen

Kommissionen föreslår att ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs i Sverige. Produktkontrollmyndigheten bör enligt förslaget ges i uppdrag att föra en förteckning över kemiska ämnen som är i bruk och anpassning skall göras till de regler som gäller i EG.

Jag delar bedömningen att frågorna om registrering av ämnen och då speciellt ämnen som är nya såväl i EG som i Sverige är en angelägen uppgift. Under detta avsnitt har kommissionen emellertid enligt min uppfattning inte beaktat de frågeställningar i direktiven som jag refererat till i inledningen. En analys borde göras rörande avvägning mellan kostnader och nytta. En angelägenhetsgradering i förhållande till andra behov som kommissionen skall tillgodose borde också redovisats.

Informationen ifrån registret är huvudsakligen beskriven beträffande kontakter mellan centrala myndigheter. Företagens och de anställdas behov och eventuella nytta av förslagen är inte klarlagda på ett tillfredsställande sätt.

Ytterligare överväganden i denna fråga krävs därför innan ställning kan tas.

Produktregistret

Regeringen gav föregående år produktkontrollnämnden i uppdrag att komplettera produktregistret genom ett "tredje steg". Uppgifter skall

därför begäras in om ämnen och föreningar som bedöms ge varor hälsofarliga egenskaper.

Kommissionen föreslår nu en fjärde etapp som innebär att också sådana ämnen som inte finns med i tredje etappen skall deklarerats.

I den pågående tredje etappen registreras de hälso- och miljöfarliga ämnen, som är mest angelägna att registrera. Ansvariga myndigheter torde under överskådlig tid ha tillräckliga arbetsuppgifter med att klara denna uppdatering. Det bör också beaktas att det är en mycket angelägen uppgift att förbättra tillsynen inom såväl den yttre miljön som arbetsmiljöns områden. Det måste också här poängteras att kommissionen hittills endast mycket marginellt berört frågeställningar kring den yttre miljön.

För detta avsnitt gäller i ännu högre grad än beträffande avsnittet om förhandsgranskning att en sammanvägning av kostnader, resurser, behov och nytta behöver göras. Frågan om produktregistret borde alltså ha angelägenhetsgraderats i jämförelse med andra frågeställningar kommissionen har att beakta. Det är slutligen inte lämpligt att genomföra en fjärde etapp i produktregistret förrän den pågående tredje etappen har utvärderats. Också i denna fråga krävs ytterligare överväganden inom kommissionen.

Med hänvisning till ovanstående reserverar jag mig mot att kommissionen nu lämnar förslag beträffande förhandsgranskning av kemiska ämnen och ytterligare utbyggnad av produktregistret.

3. Reservation

av *Britta Hammarbacken*

Bakom begreppet "kemikaliesamhället" ligger bedömningen dels att samhället i hög grad blivit beroende av kemikalier, dels att dessa kan förorsaka skador på såväl människa som miljö. Det är därför angeläget att de kemiska ämnen och produkter som förekommer bedöms och värderas utifrån sina egenskaper samt utifrån detta så långt möjligt begränsas.

Utredningsmajoriteten har valt att lägga fram ett delbetänkande som enbart redovisar kommissionens förslag till åtgärder inom vissa delar av utredningsuppdraget. Jag anser det olyckligt att i avsaknad av en helhetssyn bryta ut vissa delområden och lägga fram detaljerade åtgärdsförslag inom dessa. Risken för icke önskvärda lösningar för det fortsatta utredningsarbetet är då överhängande. Först när kommissionens ställningstagande och förslag framtagits för de i direktiven omnämnda vitala delarna av kemikaliekontrollen, såsom förbättrad riskidentifiering, riskbedömning, myndighetsorganisation, former för den regionala och lokala kemikaliekontrollen samt eventuella förändringar av lagstiftningen, kan en samlad bedömning av de erforderliga åtgärderna samt angelägenhetsgraden av dessa göras. Jag anser därför att åtgärdsförslagen i delbetänkandet bör bedömas mot bakgrund av de övriga förslag som kemikommisionen avser att lägga fram och utifrån finansieringsformerna för samtliga olika åtgärder som föreslås. Efter dessa mera allmänna kritiska synpunkter vill jag anföra följande reservationer med kompletterande synpunkter och alternativa förslag.

Förhandsgranskning av kemiska ämnen

I delbetänkandet föreslås att ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs.

Med nya ämnen avser kommissionen sådana kemiska ämnen som ej funnits på den svenska marknaden under de senaste åren och som ej finns upptagna i en förteckning över i Sverige existerande (gamla) kemiska ämnen. Man föreslår att en sådan lista över "gamla" ämnen tas fram genom den s.k. fjärde uppbyggnadsetappen av produktkontrollnämndens register.

Att ett system för förhandsgranskning av nya ämnen förutsätter att det är fastslaget vilka kemiska ämnen som finns är naturligt. Dock fordras ej en speciell svensk förteckning av dessa existerande ämnen. Harmoniseringssträvanden, tidsåtgång och därmed förbundna stora kostnader utgör enligt min mening klara skäl till att man, i de fall ämnen förekommer i andra länder med kontrollsystem, skall söka former för samarbete och gemensamt utnyttjande av undersökningsresultat. Eftersom Sverige har det största kemikalieutbytet med EG-länderna torde EINECS-listan vara bäst lämpad varför denna modell bör övervägas i första hand.

Insatserna mot helt "nya" ämnen, (nya i Sverige, nya inom EG) genom t. ex. förhandsanmälan och granskning finns det ingen anledning att

motsätta sig. Detta får dock inte hindra att vi med all kraft arbetar för att komma till rätta med problem som förorsakas av redan existerande kemiska ämnen och produkter. Jag anser det vore olyckligt om intresset, kontrollen och tillsynen m.m. under de närmaste åren fokuseras enbart till nya ämnen och produkter. Problemen i dagens kemikaliesamhälle finns enligt min mening bland de redan existerande ämnena och produkterna, varför åtgärder och insatser inom detta område är mycket angelägna och bör främst prioriteras. Även kriterier för bedömning av ämnens miljöfarlighet, vilka saknas f. n., samt en vägledande förteckning över potentiellt miljöfarliga ämnen, måste snarast framtagas och bör tillhöra det prioriterade området.

Produktregistret

Redan i direktiven påtalas att vid en fortsatt uppbyggnad av registret torde även övriga innehållsämnena än de som ger produkterna deras hälsofarliga egenskaper behöva deklarerats obligatoriskt. Jag delar den uppfattningen och anser att god kunskap om den enskilda produkten, vilket innefattar även den miljömässiga påverkan, är av största vikt. Jag delar alltså kommissionens synpunkt att ytterligare en etapp i uppbyggnadsarbetet bör införas. Däremot reserverar jag mig mot kommissionens förslag till modell och innehåll av denna nya etapp. Jag anser att en ren ämnesanmälan inte kan sägas vara ett egentligt steg i en vidareutbyggnad av produktregistret. I takt med att den s. k. tredje etappen fullföljs, bör man inrikta arbetet på att en fullständig deklARATIONSSKYLDIGHET införs för vissa angelägna produktgrupper. En sådan utsortering kan ske i samband med att tredje etappen fullföljs och göras utifrån produktens funktion och användningsområde, angiven hälso- och/eller miljöfarlighet eller liknande kriterier. Vid utsorteringen blir det även möjligt att ta hänsyn till en myndighets behov av att kartlägga vissa produktslag. Ett sådant skisserat uppbyggnadsalternativ av den fjärde etappen är resursanpassat både gentemot myndigheten och uppgiftslämnarna.

Övrigt

Det hade enligt min mening varit värdefullt med en analys angående behov av och möjligheter till en fördjupad regional och lokal organisation på produktkontrollens område. Enligt min uppfattning borde denna möjlighet till decentraliserad rådgivning och tillsyn sammanvägts redan i detta förslag, både i resurs- och kostnadssammanhang.

Enligt min uppfattning bör dessutom ett särskilt, obligatoriskt ansvarsförsäkringssystem införas som ett komplement till den offentliga produktkontrollen. Även denna fråga kunde med fördel ha inlemmats i föreliggande förslag, eftersom s. k. sena skador kan vara svåra att konstatera i ett i övrigt framsynt tillsynssystem. Utifrån dessa konstateranden är det enligt min mening önskvärt att tillskapa en ersättningsfond eller ett försäkringssystem, så att ersättning kan utgå till skadelidande.

4. Reservation

av *Per-Richard Molén*

Kemikommisionen redovisar i ett första delbetänkande förslag i tre frågor:

- Utvidgad information om kemiska produkter.
- Förhandsgranskning av kemiska ämnen.
- Produktregister — införande av ett fjärde steg.

Förslagen gäller i huvudsak information om och överblicken över hälsofarliga ämnen och beredningar av dessa. Kemikommisionens majoritet har valt att i ett särskilt betänkande bryta ut dessa delar och framlägga förslag till lösningar, som skulle kunna bli annorlunda utformade, om man givit sig tid att studera hela det problemkomplex, som innefattas i kemikommisionens uppdrag.

Den snabba utvecklingen av kemiska ämnen och processer och de risker för människans hälsa och miljö som är förknippade härmed, gör det synnerligen angeläget att söka sig fram till regelsystem som upplevs som förnuftiga och rationella av tillverkare och förbrukare (industrier och enskilda konsumenter). Enligt min mening hade det varit naturligt att inleda kommissionens arbete med en ingående mål- och medeldiskussion och därefter infoga önskvärda förslag i det organisationsmönster, som upplevs som nödvändigt för att minimera föreliggande hälso- och miljörisker. Kommissionen gör precis tvärtom.

Under senare tid har fattats beslut om nya tillämpningsföreskrifter inom produktkontrollområdet. Sålunda har produktkontrollnämnden givit ut nya regler som skall träda i kraft år 1985 för klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga varor. Sprängämnesinspektionen har utarbetat nya regler för märkning av brandfarliga, explosiva varor. Produktkontrollnämnden har antagit en kungörelse angående varuinformationsblad för hälsofarliga ämnen och produkter och arbetarskyddsstyrelsen förbereder regler för information om farliga ämnen. På detta område har dessutom berörda näringsorganisationer medverkat till att varuinformationsblad även skall medfölja icke hälsofarliga ämnen och beredningar. Slutligen har regeringen i februari 1983 givit produktkontrollnämnden i uppdrag att genomföra det tredje steget i det svenska produktregistret, som kommer att leda till en avsevärt bättre information om marknadens varor. Enligt min mening finns det dels mot bakgrund härav och dels mot bakgrund av det alltmåra intensifierade produktkontrollarbete, som bedrivs internationellt motiv för och även tid till att utifrån de erfarenheter som kan vinnas av nu genomförda åtgärder, framlägga de ytterligare förslag som kan anses motiverade.

Kommissionen har icke på ett tillfredsställande sätt analyserat de ekonomiska konsekvenserna. Det är inte uteslutet att ett förverkligande av kommissionens förslag kan leda till att resurser tas i anspråk som hellre skulle behövas för att minska riskerna vid hantering av hälso- och miljöfarliga ämnen inom exempelvis de mindre och medelstora industrierna och hos enskilda konsumenter. Det är angeläget att de betydande

de resurser som från industri, importör och samhälle måste avsättas för olika former av produktkontroll, kanaliseras till områden där de gör mest nytta.

Föreliggande betänkande hänvisar på flera ställen till kommande förslag och pågående projekt, vilket torde göra det svårt för remissinstanserna att foga in de nu framlagda förslagen i ett större sammanhang. Sveriges beroende som liten nation av den internationella utvecklingen — inte minst inom EG — och möjligheter till samarbete och erfarenhetsutbyte med EG och övriga industri/nordiska länder, borde ha blivit föremål för en mera ingående analys.

Efter denna mera principiella diskussion om kommissionens arbete övergår jag till att kommentera dess förslag.

Förslag till utvidgad information om kemiska produkter innebär huvudsakligen att en särskild symbol införes för den s. k. fjärde riskgruppen. Symbolen kommer endast att gälla Sverige. Hur skall denna symbol förklaras i andra länder? Hur skall symbolen anbringas på de i andra länder tillverkade produkter som importerats till Sverige? Risker är så uppenbar för missförstånd och förväxlingar, att förslaget icke kan biträdas.

Förslaget om förhandsgranskning av kemiska ämnen kan däremot accepteras när det gäller i Sverige framtagna nya ämnen och beredningar som skall marknadsföras i Sverige och utomlands. Det är dock enligt min mening omotiverat att för redan inom EG kända ämnen som blivit föremål för ingående besiktning, kräva nya analyser före marknadsintroduktionen i Sverige. EG:s system — EINECS — är av god kvalitet. Enligt min mening bör därför frågan om anslutning till EG:s system ingående övervägas före omfattande förhandsgranskningar av redan i Sverige eller inom EG kända ämnen. Bristen på toxikologisk expertis och analyskapacitet i Sverige — åtminstone på kort sikt — gör det synnerligen angeläget med en hård prioritering så att tillgängliga resurser tas i anspråk för verkligt angelägna produktkontroller.

Förslaget till införande av ett fjärde steg i det svenska produktregistret ter sig i nuvarande läge som mindre angeläget. Först och främst bör erfarenheter vinnas av nuvarande insamling av information via det tredje steget, till vilket även är kopplat en frivillig deklaration från uppgiftslämnarnas sida att — förutom produkternas hälsofarliga egenskaper — även ange övriga innehållsämnen och föroreningar. Dessutom finns det, som tidigare nämnts, många skäl som talar för att utvärderingar av nu genomförda åtgärder bör föregå införande av ett fjärde steg. Mot bakgrund härav kan jag icke biträda kommissionens förslag i detta avseende.

I förslaget till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor har kommissionen i § 8 velat ändra formuleringen från "är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet" till "kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker".

Den föreslagna formuleringen anger inga som helst gränser för myndigheterna och deras möjligheter att avkräva information.

Enligt min mening bör den nuvarande lydelsen "är nödvändiga" kvarstå oförändrad.

Sammanfattningsvis vill jag understryka att det hade varit en avgjord fördel om förslag till åtgärder på ett så angeläget hälso- och miljöområde som detta, hade kunnat föregås av överväganden om den svenska kemikaliekontrollens mål och medel och mera ingående analyser av hur hälso- och miljöfarliga ämnen hanteras inom skilda delar av näringslivet. Det hade även funnits anledning att låta kommissionens nu framlagda förslag föregås av studier av hur tillsynen skall ske och mot vilka områden den bör inriktas.

5. Särskilt yttrande

av *Lars Ernestam*

Utvidgad information om kemiska produkter

Detta avsnitt redovisar förslag om utvidgad märkning av hälsofarliga varor samt förslag till förbättrad produktinformation för produkter som inte behöver varningsmärkas.

För såväl företagen som de anställda är det angeläget att så långt möjligt kunna känna säkerhet vid hanteringen av de kemiska produkter som används. Förslagen medför ökade kostnader och problem för importörerna men en vägning av dessa kostnader mot samhällsnyttan bör medföra att förslaget accepteras.

Det kan därvid konstateras att förslagen om utökad märkning inte har samma behov av totalanalys och därför lämpligen kan redovisas i ett delbetänkande.

Det har under utredningsarbetets gång påpekats att det är angeläget att Sverige har regler som överensstämmer med de övriga nordiska ländernas. I betänkandet borde det därför klart understrukits att regeringen bör ha kontakter med grannländerna för att om möjligt få regelöverensstämmelse i hela Norden.

Med vad som ovan anförs ansluter jag mig till kommissionens förslag om ökad märkning.

6. Särskilt yttrande

av *Britta Hammarbacken*

Förslaget om utvidgad produktinformation

Förslaget om att det på kemiska produkter som ej är varningsmärkta, dock obligatoriskt skall märkas med bl. a. produktansvarigs namn och adress är värdefullt. För samtliga kemiska produkter, oavsett om dessa är konsumentprodukter eller produkter för yrkesmässigt bruk, kan det finnas behov av att inhämta ytterligare information. Märkning som gör det möjligt och underlättar för en brukare av produkten att enkelt kunna se från vem ytterligare information kan erhållas, bör även enligt min mening införas. Jag anser dock att detta bör utvidgas. Uppgift om gjord bedömning skall enligt min mening även omfatta kemiska produkter för konsumentbruk.

Vidare anser jag att man i Sverige (i likhet med vad som redan gäller i Danmark) bör föreskriva om märkning med sådant produktnummer (PK-nummer) som tilldelas produkten i och med att tillverkaren/importören inlämnat fullständig sammansättningsdeklaration för den aktuella produkten.

Kemikommisionen föreslår även att den nu gällande särskilda märkningen med orden Gift eller Vådligt skall slopas i och med att en symbol tillskapas för produkter som hänförs till den fjärde riskkategorin. Det torde dock finnas få tecken eller symboler som har en bättre signaleffekt än dessa. Det borde därför övervägas att låta dessa symboler kvarstå.

7. Särskilt yttrande

av *Erik Brandt*

I anledning av delbetänkandet från Kemikommisionen önskar jag framföra följande synpunkter.

Sammanfattningsvis anser jag:

1 beträffande förslaget till *utvidgad information om kemiska produkter*

- att detta kan tillstyrkas, dock
- att utredningen icke framlagt tillräckliga skäl för att redan nu ändra det märkningssystem för hälsofarliga varor som är under genomförande,
- att en särskild symbol därför ej bör införas för den s. k. fjärde riskgruppen,
- att om sådan symbol likväl skulle övervägas, överläggningar först upptas med Finland och Norge i syfte att söka nå en gemensam inställning till frågan om en symbol för fjärde riskgruppen.

2 beträffande förslaget om *förhandsgranskning av kemiska ämnen*

- att förhandsanmälan av ämnen som för första gången introduceras i Sverige och som samtidigt är nya också i EG kan tillstyrkas,
- att förhandlingar bör upptas med EG om ett avtal angående en svensk anslutning till EG:s system med i princip de villkor som där gäller,
- att förslag om särskild förhandsanmälan av ämnen som redan existerar i EG men vilka ej tidigare förekommit i Sverige bör avvisas.

3 beträffande förslaget till *produktregister*

- att utredningen på ett förtjänstfullt sätt belyst olika alternativ för utbyggnad av produktregistret,
- att utredningens uppfattning om ett ämnesregister som det enda praktiska alternativ vilket kan övervägas är en välgrundad slutsats,
- att ett antal nya faktorer på senare tid tillkommit som dock gör det olämpligt att på föreliggande beslutsunderlag *nu* ta ställning till frågan om och utformningen av en fjärde etapp av produktregistret,
- att bland dessa faktorer särskilt kan nämnas pågående tredje etapp i uppbyggnaden av registret, vilken även ger underlag för ett ämnesregister över hälsofarliga ämnen,
- att det är nödvändigt att först uppdatera denna etapp tre med hänsyn till det nya märkningssystem för hälsofarliga ämnen och produkter som näringslivet nu genomför i anledning av Produktkontrollnämndens beslut den 2 november 1982, att en sådan uppdatering av tredje etappen är nödvändig för att uppgifter i registret om hälsofarliga produkter och ämnen jämte deras märkning skall stämma med förhållandena på marknaden,
- att det må erinras om att Produktkontrollnämnden nyligen föreskriver att alla hälsofarliga varor för yrkesmässigt bruk skall vara åtföljda av ett ifyllt varuinformationsblad,

- att bl. a. Kemikontoret söker verka för att sådana varuinformationsblad åtföljer även varor som bedöms som icke-hälsofarliga,
- att det med hänsyn härtill förefaller välmotiverat att först utvärdera det material som på ovan angivna sätt kommer fram, innan beslut fattas att eventuellt gå vidare med uppbyggnaden av ett register som omfattar icke-hälsofarliga ämnen vilka ingår i produkter (icke-hälsofarliga ämnen som sådana rapporterades i etapp två),
- att en sådan inställning ter sig desto mer välgrundad som utredningens delbetänkande icke innehåller ett tillräckligt underlag för en avvägning kostnad/nytta av ett ämnesregister för icke-hälsofarliga ämnen.

Vidare anser jag:

- att utredningen ännu icke formulerat en lämplig terminologi,
- att utredningens terminologi kan leda till missuppfattningen att det råder identitet mellan å ena sidan kemikalier/kemiska produkter och å den andra hälso- och miljöfarliga varor,
- att eftersom LHMV omfattar hälso- eller miljöfarliga varor (ämnen och beredningar) bör utredningen genomgående använda begreppet hälsofarliga varor (ämnen och beredningar) i stället för uttryck som kemikalier och kemiska produkter.

Till sist anser jag:

- att förslaget till ändring av § 8 i LHMV ej är sakligt motiverat, samt
- att det ger produktkontrollmyndigheten onödigt vidsträckt befogenheter, varför det bör avvisas.

Utvidgad information om kemiska produkter

Av utredningens tre förslag i syfte att utöka informationen om kemiska produkter ger ett — införandet av en *symbol* för den s. k. fjärde gruppen — anledning till erinringar.

Näringslivet strävar alltmer mot ett system för märkning av förpackningar, där man använder etiketter som är utformade med en text avfattad på olika mottagarländers språk men med så långt möjligt en för alla gemensam symbol för respektive vara.

En symbol för den fjärde riskgruppen har inte motsvarighet vare sig i nordiska grannländer eller i EG. Företagen står då inför valet av ettdera av två alternativ, bägge förenade med olägenheter.

Det ena alternativet är att för den svenska marknaden tillämpa en speciell etikett och skilja dessa produkter i lager etc. från motsvarande varor som skall exporteras till Finland, Norge eller EG. Detta är förenat med ett omfattande administrativt arbete och därmed sammanhängande kostnader.

Det andra alternativet är att använda en etikett med den föreslagna symbolen även för export till nordiska grannländer och EG. I mottagarländerna som saknar den aktuella symbolen kan då uppstå osäkerhet om symbolens innebörd, med risk att varudistributionen stoppas eller försenas.

Vidare är den av utredningen förordade symbolen identisk med den fordonsskylt som redan används vid landsvägstransport av farligt gods. En betydande risk för missförstånd och förväxlingar föreligger därmed.

Då Produktkontrollnämnden den 2 november 1982 antog kungörelsen om märkning av hälsofarliga varor, övervägde man noga denna fråga. Vid sin avvägning kom man därvid fram till att övervägande skäl talade mot att nu införa en särssymbol i Sverige. Nämndens beslut på denna punkt var enhälligt och omfattades av företrädare för myndigheter, arbetstagarorganisationer och näringsliv. Denna avvägning vann också gehör när ärendet enligt 65 § LHMV fastställdes av regeringen. Mot den bakgrunden är jag inte övertygad om det motiverade i att nu besluta om en ändring i det märkningssystem som är under genomförande.

Det förefaller vidare angeläget att man från svensk sida genom överläggningar med framför allt Finland och Norge söker uppnå en gemensam inställning till frågan om symbol för den fjärde riskgruppen. Skulle man i dessa två länder icke visa någon förståelse för behovet därav, bör Sverige avstå från att nu driva frågan om symbol för fjärde riskgruppen.

Förhandsgranskning av kemiska ämnen

Mot bakgrund av Sveriges aktiva arbete inom bl. a. OECD i syfte att nå en överenskommelse om ett system för *förhandsanmälan* (pre-notification) av nya ämnen är det motiverat att Sverige som utredningen föreslår inför ett sådant system. Det bör i så fall gälla för i Sverige — och EG — verkligt nya ämnen, som för första gången här introduceras.

Med hänsyn till det frihandelsavtal som råder mellan Sverige och EG är det naturligt att inte bedöma denna fråga som snävt nationell utan söka knyta an till system och erfarenheter inom EG-marknaden. I samma riktning talar även betydelsen av att undvika dubbelarbete mellan olika länders myndigheter vid bedömningen av ett och samma ämne. Av intresse är även att undvika åtgärder som kan få drag av tekniska handelshinder. Utgångspunkten för ett avtal med EG bör vara, att Sverige ansluter sig till EG:s system för förhandsanmälan av nya ämnen. Den granskning som sker i EG resp. i Sverige bör bli giltig vis-à-vis den andra parten. Det innebär också att de principer som gäller i EG för avgränsning av varuområdet, kvantiteter¹ och tidslimiten för myndighetens granskning även bör gälla för Sveriges del.

I den mån ett avsteg från EG:s principer skall övervägas bör det endast gälla på den punkt där systemet kan sägas ha drag av konkurrensbegränsande karaktär. Det gäller principen att ett ämne förblir nytt i EG under tio års tid och att nyttillkommande producenter — och användare — av samma ämne i princip skall presentera ny dokumentation för detta ämne. En kortare tidsperiod — av storleksordningen tre år — synes vara en bättre avvägning mellan å ena sidan intresset av att stimulera och stödja forskning som leder till nya ämnen och å andra sidan undvika att systemet med förhandsanmälan får konkurrensbegränsande konsekvenser.

En förhandsanmälan av sådana ämnen som redan förekommer i EG,

¹ Den av utredningen ifrågasatta nedre gränsen för att prestera en fullständig förhandsanmälan är så låg (100 kg) att den omöjliggör en utprovning av det nya ämnet i praktisk skala hos presumtiva kunder/ användare.

men för vilka en marknad icke tidigare funnits i Sverige, bör däremot icke införas här. Tillräckligt skäl härför saknas.

I den mån sådana ämnen införes i Sverige kommer de att ingå i anmälningar till produktregistret och den uppdatering av detta som årligen skall göras. Det förtjänar erinras om att när ämnen som sådana inkommer till Sverige — de må bedömas som hälsofarliga eller ej — så anmäls de i etapp 2. Vidare kommer de hälsofarliga ämnen som sådana eller ingående i beredningar att anmälas under etapp 3.

Visserligen är det fråga om en efteranmälan — i genomsnitt ett halvår efter att ämnet börjat användas. Men med tanke på att det är ämnen som varit i bruk i Västeuropa, ofta under en lång tid, synes det vara en felanvändning av knappa resurser att ägna sådana ämnen speciell uppmärksamhet. — Skall "gamla" ämnen granskas bör de väljas ut efter andra kriterier.

Den kategori ämnen som icke fångas upp i etapperna 2 och 3 är sådana icke-hälsofarliga ämnen, vilka ingår i beredningar och som introduceras i Sverige. Dessa ämnen måste från hälsoskyddssynpunkt definitionsmässigt vara av begränsat intresse. Skulle bedömningen av något av dessa ämnen förändras så att det vore att betrakta som hälsofarligt, kommer det att rapporteras i etapp 3 med dess uppdateringsrutiner.

I en situation av knappa resurser hos såväl produktkontrollmyndighet som näringsliv är det väsentligt att koncentrera intresset på sådana ämnen och beredningar som kan tänkas innebära risk för skada på människa. Verkligt nya ämnen som för första gången introduceras på marknaden resp. redan existerande hälsofarliga ämnen som används i större mängder synes här böra prioriteras framför icke-hälsofarliga sådana.

Produktregistret

Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt belyst olika alternativ för en fortsatt utbyggnad av produktregistret. Därvid har utredningen stannat för den uppfattningen, att det enda praktiska alternativet för en sådan fortsatt utbyggnad är ett ämnesregister. Denna ståndpunkt synes väl underbyggd.

Ett ämnesregister enligt Kommissionens förslag överensstämmer med vad Kemikontoret under en lång rad år förordat som ett alternativ till ett produktregister, vilket skulle innebära att leverantören deklarerar innehållet i varje enskild beredning han marknadsför. Sådillvida är utredningens ståndpunkt att välkomna.

Förslagets tillämpning på svenska tillverkande företag — och särskilt sådana inom kemisektorn vilka svarar för nära hälften av alla varor i produktregistret — skulle sannolikt inte förorsaka oöverstigliga svårigheter, men däremot ett omfattande administrativt arbete och avsevärda kostnader. Det är därför väsentligt att värdera förslaget ur kostnads/nyttasynpunkt liksom också med hänsyn till tidsfaktorn ("timing").

Frågan om det är lämpligt att *nu* ta ställning till och utforma utbyggnaden av produktregistret med en etapp 4 i form av ett ämnesregister bör ses mot ovanstående bakgrund.

Av betydelse för denna frågas bedömning är att på senare tid tillkommit en rad faktorer som gör ett ämnesregister mindre intressant för myndighetens produktkontroll.

Först är att erinra om etapp 3 av registret. Denna etapp ger bl. a. underlag för ett *ämnesregister över hälsofarliga ämnen* när de förekommer som sådana eller ingår i beredningar.

Nu pågående arbete med etapp 3 grundar sig på den äldre klassificeringen och märkningen av företagens hälsofarliga produkter. Sedan det nya klassificerings- och märkningssystem som nu genomförs har fullt ut börjat tillämpas, kommer marknadens varor att följa detta. Vissa avvikelser från och en högre detaljeringsgrad än i det gamla systemet utmärker det nya. Det måste då vara en väsentlig uppgift för produktkontrollen att få etapp 3 uppdaterad så att registrets uppgifter och marknadens produkter överensstämmer.

En sådan uppdatering torde knappast vara helt genomförd förrän mot senare delen av 80-talet.

Vidare har Produktkontrollnämnden nyligen föreskrivit att hälsofarliga ämnen och beredningar skall vara åtföljda av ifyllda varuinformationsblad. Kemikontoret och andra näringslivsorganisationer kommer att söka verka för att sådana blad även åtföljer icke-hälsofarliga ämnen och beredningar.

Ett ämnesregister enligt utredningens förslag skulle i första hand omfatta icke-hälsofarliga ämnen i beredningar; när ämnena tillverkas eller importeras som sådana kommer uppgift härom att ges i etapp 2.

Med hänsyn till vad ovan nämnts synes tidsfaktorn böra tillmätas en väsentlig vikt, så att material och erfarenheter av en uppdaterad etapp 3 och varuinformationsbladets tillämpning först utvärderas, innan ett eventuellt beslut fattas om att gå vidare med en etapp 4.

För detta talar också att utredningen endast knapphändigt har belyst en kostnads/nyttaavvägning av ett sådant *partiellt ämnesregister*.

Det kan konstateras att utredningen arbetar med en oklar terminologi. I dess promemorior förekommer begrepp som "kemikalier" och "kemiska produkter" utan att det närmare preciseras vad därmed är att förstå.

Enligt min mening måste utgångspunkten vid val av terminologi vara lagen om hälso- och miljöfarliga varor. Den omfattar sådana ämnen och beredningar som definitionsmässigt kan föranleda hälsofara (resp. miljöfara).

Begreppet ämnen och beredningar har av Produktkontrollnämnden tolkats — bl. a. i produktregistret — till att även omfatta varor som i gängse språkbruk inte kan anses vara kemikalier eller kemiska produkter.

Samtidigt är det ostridigt att alla kemikalier och kemiska produkter inte är att anse som hälsofarliga ämnen och beredningar.

Det är därför enligt min mening väsentligt att skilja mellan begreppen hälsofarliga ämnen och beredningar å ena sidan och å andra sidan kemikalier och kemiska produkter.

I den mån utredningen nödvändigtvis önskar skapa ett nytt begrepp — synonymt med ämnen och beredningar — och som täcker alla de varor vilka berörs av produktregistret, skulle måhända uttrycket "kemi-

varor" kunna övervägas. Det har i varje fall den fördelen *dels* att anknyta till Kemikommissionens namn, *dels* inte kollidera med andra vedertagna begrepp.

Lagförslag

I delbetänkandet presenteras även ett förslag till lag om ändring i lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

I 8 § föreslås en väsentlig utvidgning av näringslivets uppgiftsskyldighet till produktkontrollmyndigheten. Nuvarande text förutsätter att uppgifterna "är nödvändiga för utredning om varans hälso- eller miljöfarlighet".

Tveksamhet har på visst håll uppstått om huruvida denna lydelse täcker insamling av uppgifter till produktregistret. För egen del delar jag icke denna tveksamhet, varför jag heller icke finner en ändring av texten befogad.

Den föreslagna nya texten innebär att uppgifter skall lämnas, "som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker".

För det första sker här en utvidgning från begreppet "är nödvändiga" till "kan behövas". Det senare ger myndigheten en vidsträckt befogenhet att avkräva näringslivet den ena uppgiften efter den andra. Det finns ingen anledning att på så sätt ge produktkontrollmyndigheten vidgade befogenheter. Villkoret "är nödvändiga" bör bibehållas.

För det andra gäller nuvarande text utredning om en "varas hälso- och miljöfarlighet". Den föreslagna texten har ingen anknytning till varor utan är allmänt gällande och talar dessutom om "hälso- och miljörisker".

Jag vill föreslå att nuvarande text i stort sett består, men att orden "för utredning om varans" ersättes med "för att bedöma varans eventuella". Det är lämpligt att insätta det lilla ordet "eventuella" då man eljest presumerar att alla ämnen och beredningar är hälso- eller miljöfarliga.

Texten skulle således lyda:

"lämna de uppgifter om varans sammansättning, mängd egenskaper i övrigt och hantering som är nödvändiga för att bedöma varans eventuella hälso- eller miljöfarlighet".

Vidare presenteras ett utkast till vissa bestämmelser i den förordning som är avsedd att ersätta kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor.

Jag är införstådd med att detta förslag kommer att presenteras som ett exempel på hur den avsedda förordningen *skulle kunna* utformas och att den blir föremål för ytterligare överläggningar inom Kemikommissionen. Likväl vill jag redan nu anmäla avvikande uppfattning på ett par punkter i förslaget.

I § 00 föreslås att ämnen och beredningar enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor i denna förordning kallas "kemiska produkter".

Som framgått av det ovanstående är en sådan identitet mellan det varuområde som lagen om hälso- och miljöfarliga varor omfattar och begreppet kemiska produkter felaktig.

För egen del vill jag förorda, att orden "kemiska produkter" ersätts av "ämnen och beredningar".

Motsvarande gäller i § 01, rad två.

Av vad som framgått av mina synpunkter i frågan om förhandsanmälan av nya ämnen följer, att texten i § 03 enligt min mening inte är acceptabel. Framför allt bör bland undantagen från förhandsanmälan upptas en punkt som omfattar ämnen på EG:s EINECS (jämte senare årliga kompletteringar av denna lista).

8. Särskilt yttrande

av *Stieg Edlund*

Sammanfattning

- Jag är positiv till att Kemikommissionen tillsatts och fått i uppdrag att nu, 10 år efter det Lagen om Hälso- och Miljöfarliga Varor tillkommit, övergripande utreda produktkontrollfrågorna.
- Nu föreslaget delbetänkande passar, enligt min uppfattning, i dag inte in idessa övergripande ramar. Detaljförslagen borde presenteras först efter det en analys av behov och övergripande åtgärdsförslag presenterats.
- Jag anser inte att den nu föreslagna särskilda symbolen för den s. k. 4:e gruppen skall införas. Denna har ingen motsvarighet i Nordne eller i övriga Europa och kommer att förorsaka problem och kostnadshöjningar för industrin på grund av bristande harmonisering. Dessutom kan den få till resultat en minskad varseffekt totalt.
- Kravet på uppgift om produktens namn, produktansvariges (importörens) namn samt hemort i Sverige orsakar problem för direktimporten. Detta kan undvikas för yrkesmässig hantering genom att varuinformationsbladet utnyttjas som informationskälla.
- Jag är positiv till att Sverige inför ett notifikationssystem för *nya* ämnen . Dvs. ämnen nya i både Sverige och EG. Härvid stöder jag också förslag att ett sådant system skall utformas i nära samarbete med och efter diskussioner med EG. Däremot avvisar jag förslaget till ett notifikationssystem för ämnen som finns i EG men är nya i Sverige. Ett sådant system medför stora administrativa problem och kostnaderna både för näringslivet såväl som för myndigheterna står, enligt min uppfattning, inte i paritet till nyttan.
- Jag anser inte heller att produktregistret skall byggas ut med ett 4:e steg i form av ämnesregister. Det är väsentligt att vi först slutför den uppbyggnad som nu sker i 3:e steget och uppdaterar detta när det nya klassnings- och märkningssystemet införts. När detta gjorts och informationssystemet med varuinformationsblad införts kan en rättvisande behovsanalys göras. Dessutom förutsätter jag att då också de övergripande produktkontrollfrågorna lösts samt att ett notifierings-system införts för nya ämnen harmoniserat med EG. Ett ämnesregister enligt föreslagen modell blir mycket kostsamt och slutprodukten otillförlitlig. Dessutom skulle ett av de främsta skälen för registret vara ett notifikationssystem för ämnen som är nya i Sverige, vilket jag ovan avvisat. Ej heller här står kostnaderna för ämnesregistret i paritet till nyttan.

Bakgrund och övergripande synpunkter

Användning av kemikalier fick sitt stora genombrott efter andra världskriget då en mängd nya petrokemikalier introducerades på världsmarknaden. Ser man på de sex viktigaste organiska baskemikalierna som

erhålls från petroleum nämligen eten, propen, butadien, bensen, toluen och xylen ökade världsproduktionen från 4,6 miljoner ton 1950 till 22,2 miljoner ton 1970 eller så där med ett par tusen procent.

Kemiindustrins betydelse för samhällsutvecklingen behöver kanske inte beröras här, den är väl, hoppas jag, välkänd. Kemiindustrin har dock precis som all annan mänsklig verksamhet inte bara fördelar utan också nackdelar. Nackdelarna av kemiindustrins expansion och bristerna i kunskapen om skilda ämnens biologiska effekter, bristerna i hantering etc. gav sig tillkänna i mitten av 60-talet genom tragiska effekter på människa och miljö. På många håll i världen väckte dessa negativa effekter av kemisamhället, som det kom att rubriceras, stor uppmärksamhet. Man tog från samhällets sida, i många länder, tag i problemet och utredde möjligheterna att genom lagstiftning förbättra kontrollen över kemisamhället. I Sverige tillsattes den s. k. Miljökontrollutredningen vars betänkande 1972 låg till grund för Lagen om Hälso- och Miljöfarliga Varor (LHMV) 1973 (SFS 1973: 329).

I anslutning till LHMV:s ikraftträdande i juli 1973 skapades Produktkontrollnämnden och dess kansli Produktkontrollbyrån med uppgift att bl. a. utfärda närmare tillämpningsföreskrifter till lagen.

Tyvärr, kan det så här i efterhand konstateras, saknades i stor utsträckning erfarenhet av problemkomplexet och några detaljerade instruktioner för Produktkontrollnämnden frånsett den något oprecisa LHMV kom icke till stånd. Detta i kombination med ett stort inflöde av allehanda ärenden gjorde att man inte orkade med att se över de övergripande frågorna. Exempelvis Vad är produktkontroll? Vem sköter produktkontrollen etc. I avsaknad av denna typ av övergripande riktlinjer, frånsett att man 1974 påbörjade arbetet med klassning och märkningsfrågor, togs tanken på uppbyggnad av ett centralt produktregister upp. Man förledes att tro att ett sådant datoriserat system med uppgift om alla kemiska produkters sammansättning, försålda volymer och huvudsakliga användning skulle bringa ordning på detta vittomfattande område och möjliggöra för myndigheterna att centralt arbeta med produktkontroll.

Nu är det med Produktregistret som med Tulipanrosen, det är enkelt att säga men nog så svårt att göra. Arbetet med produktregistret allt sedan ett första förslag presenterades 1975 har tagit mycket stor del av produktkontrollens resurser. Även tillverkare och importörer har lagt ned många manår på detta. Det kan så här i efterhand tyckas att onödigt mycket resurser lagts ned på registerarbetet, vilket väl också är sant. Vill man se något positivt i detta kan väl dock konstateras att registerdiskussionerna hjälpt till att öka medvetenheten totalt och också gett erfarenhet som i dag kan ligga till grund för ett mer konstruktivt sätt att tackla produktkontrollfrågorna.

Trots denna något mörka bild av produktkontrollarbetet skall ändå slås fast att vi i dag befinner oss i ett helt annat läge än 1973 när LHMV kom till och myndigheternas produktkontrollverksamhet formaliserades. Kemifrågorna har både internationellt såväl som i Sverige getts mycket stor betydelse. Arbetet med att undersöka kemikalier, utveckla testmetoder, utbilda "miljövetare", utveckla informationssystem m. m. har intensivt bedrivits i Sverige såväl som utomlands, inom näringslivet,

arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer såväl som på myndigheter. En mängd delbitar i produktkontrollsystemet har utvecklats och satts i kraft. Vi såg därför det som positivt när regeringen tillsatte Kemikommisionen som, hoppades vi, skulle kunna tackla de övergripande frågorna och finna former för ett praktiskt funktionsdugligt och ekonomiskt försvarbart produktkontrollsystem i Sverige.

Nu föreslagna delbetänkande passar, enligt min uppfattning i dag, inte in, i dessa övergripande ramar. De insatser som nu föreslås har jag svårt att i dag, innan de övergripande frågorna diskuterats och innan en klar problem- och behovsanalys gjorts, se som angelägna från kostnads/nytta-synpunkt.

Det förtjänar också att påpekas att en serie beslut har tagits under de senaste åren, vilka nu håller på att genomföras.

- Ett nytt klassnings- och märkningssystem införs.
- Obligatoriskt krav på varuinformationsblad föreligger fr. o. m. 1986.
- Produktregistret byggs ut med ett 3:e steg.

Här anser jag, att innan man föreslår ytterligare kompletteringar som nu bl. a. görs i delbetänkandet, borde de stora principiella frågorna om myndighetsorganisationen, förbättrad tillsyn, information och utbildning och produktkontrollens mål och medel lösas. Enligt vår uppfattning skall produktkontrollarbetet hanteras av tillverkare, importörer och hanterare.

Allmänna rekommendationer om hur dessa bör bedriva produktkontrollarbetet bör utarbetas och hjälp och tillsyn av detta arbete bedrivs. När erfarenheterna från denna verksamhet visar på behov av ytterligare detaljföreskrifter är vi positiva till att medverka med utformningen av sådana.

Återigen, i dag 1984 är många frågor som aktualiserades i början på 70-talet om inte lösta helt, åtminstone tacklade och på väg att lösas. Dessutom har alla som arbetar med produktkontrollfrågor mycket större erfarenhet och kunskap om olika regleringsåtgärders effekt och vilka arbetsinsatser de medför, vilket i dag gör det lättare att enas om vettiga åtgärder. Detta visas också i nu föreslaget delbetänkande. Produktregisterfrågan har dämpats ned till en mer realistisk nivå och man vet nu att det inte är någon total lösning för produktkontrollfrågorna. Trots denna allmänt sett positiva attityd vill jag ändå peka på en del problem i nu föreslaget betänkande, problem som jag anser är av så väsentlig karaktär att de borde väga tungt emot vissa av de åtgärder som föreslås.

Synpunkter på de olika avsnitten i delbetänkandet

Avsnitt 2 — utvidgad information

2:2 Farosymbol för den fjärde kategorin hälsofarliga varor

I och med att ett nytt märkningssystem beslutades 1980 påpekade den dåvarande regeringen behovet av harmonisering inom Norden och med EG.

Tyvär innebär det beslut som fattades att en specifik svensk riskgruppsfilosofi infördes som istället ledde till flera avvikelser. Den mest påfallande avvikelsen är införandet av den s. k. 4:e riskklassen för produkter som "kan vara farliga" här i betydelse "kan eventuellt vara farliga vid olämplig hantering".

Någon symbol för denna 4:e kategori infördes lyckligtvis inte. I nu aktuella delbetänkande från Kemikommisionen föreslås en sådan särskild symbol mot vilken jag har starka invändningar. Förutsättningarna för internationell handel är att länderna enas om gemensamma standards. Här är exempel som mått och vikt de mest påtagliga men en mängd andra exempel inkl. farosymboler tillhör de standards som, för undvikande av fördyringar och administrativa problem, måste harmoniseras. Man har också från utrikeshandelsdepartementet beaktat dessa problem inom Norden och begärt att Kommerskollegium skall kartlägga vilka administrativa hinder som i dag föreligger på det nordiska området.

Det är därför anmärkningsvärt att vi i Sverige nu föreslår tillskapan- det av ytterligare en särbestämmelse som påtagligt kommer att fördyra utarbetandet av enhetliga etiketter på förpackningar som man önskar marknadsföra i Norden. De problem som importhandeln har påtalat har föranlett Kemikommisionen att indikera möjligheter för direktimporten att undantas från kravet, vilket visar på ett tillmötesgående men också att man är medveten om att man skapar ett särsystem.

Den orange-färgade kvadraten avser ju att fånga uppmärksamheten till en riskinformation som för många produkter är angelägen. Ett alltför frekvent användande av den orange-färgade kvadraten skulle otvivelaktigt leda till minskad varsel och respekt.

2.3.1 Namnuppgifter

I delbetänkandet föreslås att uppgift om produktnamn och det svenska produktansvariga företags namn och adress åsättes förpackningen innehållande kemiska produkter, oavsett om dessa är hälsofarliga eller inte. Detta är icke något generellt stort problem. Normalt görs så redan i dag, men för viss direktimport kan problem uppstå. Dessa direktleveranser mellan utländsk tillverkare och köpare sker formellt så att tillverkarens svenska dotterbolag eller huvudman i Sverige är importör. Hans namn och "ort" skall anges på förpackningen. Eftersom produkterna tillverkas för hela europamarknaden innebär en svensk ortsangivelse en säråtgärd som innebär att produkterna måste särhanteras med extra kostnader upp till 20 öre per kg. Eftersom det här är fråga om yrkesmässig hantering och eftersom köparen får ett s. k. varuinformationsblad enligt förslag i 2.3.2, vilket vi accepterar, bör detta vara ett fullt godtagbart alternativ. Jag föreslår därför att ovan beskrivna praktiska lösning beaktas och genomförs.

Avsnitt 3. Förhandsgranskning av kemiska ämnen

Förhandsgranskning av kemiska ämnen, vilket redan införts i bl. a. USA och EG och nu föreslås införas i Sverige tillstyrker vi å det varmaste. En

sådan harmonisering är, anser vi, till gagn för Sverige. Här bör, som också föreslås, svenska representanter överlägga med EG om lämpliga former för samarbete.

3.4.2 I betänkandet föreslås förutom notifikation av nya ämnen i EG och Sverige också ett notifikationssystem för ämnen som är gamla i Europa men nya i Sverige, s. k. nygamla ämnen. Ett sådant förfarande avvisar jag helt då nyttan av ett sådant system är mycket tveksamt medan däremot kostnaderna blir stora. Detta kommer jag också senare att beröra under avsnitt 4.

Ämnen som i dag inte förekommer i Sverige är huvudsakligen ämnen som används inom europeisk kemisk industri. Det är mycket tveksamt om dessa ämnen framledes överhuvud taget kommer att bli aktuella i Sverige.

I övrigt kan nya ämnen tillsättas i beredningar som senare exporteras till Sverige. Låt mig kort redovisa praktiskt vad det föreslagna notifikationssystemet skulle innebära.

- Nya hälsofarliga ämnen som sådana eller ingående i beredningar i sådan halt att beredningen blir hälsofarlig kommer att notifieras enligt förslaget.*

Ämnen av denna karaktär kommer vi *ändå* utan notifikationssystem att få in uppgifter om då dessa kommer in i deklarationssteg 3, produktregistret.

- Icke hälsofarliga nya ämnen som importeras som sådana kommer att notifieras enligt förslaget.* Dessa kommer också att registreras i deklarationssteg 3.

- Icke hälsofarliga nya ämnen som förekommer i beredningar.* Icke hälsofarliga komponenter i beredningar har importören icke alltid kännedom om. Han kan därför icke notifiera nya sådana. Enda möjligheten att få dessa notifierade är att skicka ut den svenska ämneslistan till alla utländska tillverkare så att de kan informera den svenska importören om de tillsätter nya ämnen. Eftersom den svenska ämneslistan säkerligen kommer att omfatta 20-30 000 ämnen är det ett omfattande aktstycke vi talar om. Så länge endast Sverige, EG och USA har sådana listor kanske arbetet är överkomligt. Men vi måste ändå se framåt och tänka oss att om många enskilda länder går på den svenska modellen skulle internationella tillverkare få ett stort arbete med att gå igenom skilda ämneslistor för att klara skilda notifikationskrav.

Den enda praktiska lösningen här är internationellt samarbete inom EG och OECD och i det senare sammanhanget intar Sverige redan en framträdande position.

Att införa detta ovan beskrivna system för att fånga in nya icke hälsofarliga ämnen i beredningar verkar minst sagt omotiverat.

Avsnitt 4. Produktregistret

I avsnittet ges en mycket god överblick över de tankar som låg bakom produktregisteridéen, vad som gjorts i andra länder, samt det svenska

registrets historia. Avsnittet visar klart vilka oerhörda svårigheter som föreligger om man skall bygga upp ett produktregister på det sätt som ursprungligen avsågs. Det är bra att detta nu efter nästan 10 års diskuterande fastslås.

4.6 Överväganden

Kommissionen redovisar här sin uppfattning att ett 4:e steg i produktregistret skall byggas upp som ett ämnesregister. Motiven för ett sådant är:

- Möjliggöra uppbyggnaden av ett svenskt ämnesregister för kommande notifikationssystem.
- Kunna utnyttja ett svenskt ämnesregister som underlag vid larm etc.

Behovet av ett svenskt ämnesregister för ett notifikationssystem som föreslås i avsnitt 3 har jag belyst under detta avsnitt. Det förtjänas dock påpekas att det föreslagna 4:e steget kommer att bli mycket kostsamt samt resultera i en slutprodukt som icke blir tillräckligt noggrann för att motsvara ställda krav.

För att bygga upp ett svenskt ämnesregister måste deklarationen för importprodukter göras av den utländska tillverkaren. Ungefär 95 procent av alla ämnen som hanteras i Sverige har sitt ursprung i utlandet, varför huvuddelen av underlaget måste komma utifrån.

Praktiskt skulle deklaraionsförfarandet tillgå så, att efter uppmaning från produktregistret skulle den svenska importören skicka vidare deklaraionsanmaningen till den utländska tillverkaren eller hans svenska agent, vilken i senare fallet får skicka den vidare. Eftersom de utländska företagen får deklarerera i klump för hela svenska importen får man avvakta till dess "tiden" är ute, dvs. då man tror man erhållit alla deklaraionsönskemål. Baserat på inkomna krav och tillgängligt faktaunderlag eller försäljningsstatistik får man sedan ta redan på:

- Vilka produkter har man under en viss period, 5-10 år, eller vad som nu kommer att fastställas, sålt till Sverige.
- Vilka ämnen ingår eller har ingått i dessa produkter.

Båda ovan anförda moment kan bli mycket arbetsbetungande och eftersom vissa stora företag levererar produkter till Sverige från skilda egna produktionsanläggningar i skilda länder fordras ett omfattande samordningsarbete. Skilda produktionsanläggningar kan nämligen för praktiskt identiska produkter ha delvis olika sammansättningar.

Dessutom förekommer som komponenter i vissa beredningar produkter inköpta från andra tillverkare i världen. Köparen har inte heller alltid fullständiga sammansättningsuppgifter på dessa, varför han får begära från sin leverantör att denna sänder ämneslistor till Sverige. Ovan summariska redovisning bör, tycker jag, ge en bild av svårigheterna åtminstone för de som känner till modern industris internationella beroende.

Något liknande som ovan beskrivits gjorde EG och kostnaderna lär för företagen ha legat i storleksordningen 1 000-1 500 kr/ämne. Eftersom vi totalt företag/ämne får upp emot 150-200 000 kombinationer är det väsentliga kostnader som ett genomförande skulle medföra.

Praktiskt skulle det för de internationella kemibolagen betyda följande:

- Stora internationella bolag, höggradigt datoriserade. Troligtvis överkomliga problem, fränsett behovet av deklARATIONER från underleverantörer av produkter vars sammansättning man inte känner.
- Stora, medelstora och små företag som måste göra arbetet manuellt. Kostnader 1 000-1 500 kr/ämne.
- Eftersom systemet inte går att kontrollera kan det inbjuda till att man av kostnadsskäl "begränsar sig" till att sända in en "EG-lista".

Ovan redovisade visar att kvaliteten på input blir mycket olika. Man kommer därför i registret att ha uppgifter med mycket olika kvalitet som sedan körs ihop och ligger till grund för myndighetsarbetet. All datakunskap visar på de stora problem man får då data med bra, dålig och till och med usel kvalitet sammanförs. Materialet ger en falsk säkerhet.

Dessutom kommer det här, på grund av osäkerheten i grundmaterialet, att uppkomma sofistikerade diskussioner i efterhand om ämnen som saknas. Inte på grund av att de inte använts utan på grund av att de bortfallit eller glömts. Detta kan bli ett nog så komplicerat juridiskt problem.

Med hänsyn till kostnaderna, kvaliteten och behovet anser jag icke att ett ämnesregister av föreslagen karaktär skall genomföras. Jag föreslår att resurserna nu koncentreras till:

- Stegen 2 och 3 i registret.
- Arbetet med klassning och märkning.
- Arbetet med varuinformationsblad.
- Fullgöra ett notifikationssystem för nya ämnen harmoniserat med EG.

Dessutom bör, som tidigare anförts, de övergripande produktkontrollfrågorna först utredas.

9. Särskilt yttrande

av *Harald Frostling*

Jag har funnit det angeläget att avge ett särskilt yttrande över kemikommisionens delbetänkande eftersom förslaget inte tillräckligt beskriver de problemställningar och behov som finns beträffande den information som syftar till att få fram en säkrare hantering av kemiska ämnen och produkter i arbetslivet.

Behovsanalys

På brukarsidan är det främst de små och medelstora företagen som har svårigheter att bedöma hur man på ett säkert sätt skall hantera kemiska ämnen och produkter. Dessa företag har inte tillgång till inbyggd företagshälsovård eller toxikologisk expertis som kan finnas i de större. För att få riktig risk- och skyddsinformation är man därför hänvisad till att söka stöd och hjälp hos företagshälsovården, om man är ansluten till sådan, eller utomstående konsulter.

Oavsett om företagen har möjlighet att få information via företagshälsovården eller på annat sätt är det väsentligt att dessa och deras anställda har tillgång till risk- och skyddsinformation som är avpassad för det enskilda företagens specifika hantering av kemiska ämnen och produkter för att därigenom få ett gott skydd för de anställda och omgivningsmiljön.

Mot bakgrund av vad jag sagt saknar jag i delbetänkandet en närmare precisering av de behov som finns på brukarsidan. Dessa behov borde ha preciserats med utgångspunkt från den lagstiftning som nu gäller och syfta till att klarlägga bristerna och analysera orsakerna till dessa. Ett sådant klarläggande hade möjliggjort att effekterna av olika aktiviteter från myndigheternas och leverantörernas/tillverkarnas sida, bl. a. i form av kommande tillämpningsföreskrifter och frivillig utvidgning av informationssystemet också kunnat bedömas.

Som exempel på sådana aktiviteter från myndigheternas och leverantörernas/tillverkarnas sida kan nämnas

- produktkontrollnämndens nya regler för klassificering och märkning — etapp 3
- produktkontrollnämndens föreskrifter om varuinformationsblad
- sprängämnesinspektionens regler för märkning av brandfarliga och explosiva varor
- arbetarskyddsstyrelsens regler för information om farliga ämnen
- den överenskommelse som träffats mellan parterna och de olika branschorganisationerna om varuinformationsblankett som avses åtfölja alla leveranser av hälsofarliga kemiska produkter.

Utbyggnaden av produktregistret, etapp 3, kommer att innebära att de till registret anmälda produkterna skall deklarerats också beträffande deras innehåll av sådana ämnen som ger produkterna hälsofarliga egenskaper. I en utbyggnad av denna etapp föreslås dessutom i delbetänkandet att även miljöfarliga ämnen skall deklarerats.

Avsikten med varuinformationsbladet är att det skall medfölja den kemiska varan vid leveransen och utgöra skriftlig information dels i form av grunddokumentation och dels i form av en stomme för ett skyddsblad. Brukarens uppgift blir i princip att med utgångspunkt från denna stomme till skyddsblad fylla i de specifika hanteringsrutiner som gäller för den egna verksamheten.

Delbetänkandet borde ha klarlagt vad myndigheternas och leverantörernas aktiviteter kommer att betyda. Det är sålunda oklart om bristområdena främst finns med avseende på brukarnas information om varans egenskaper eller om bristerna finns inom tillsynsområdet på såväl central som regional (lokal) nivå. Som delbetänkandet nu är utformat ger det intryck av att ett utvidgat informationssystem, ett system för förhandsgranskning, och ett utbyggt produktregister (etapp 4) är självklarheter.

Regeringen har tillsatt en särskild avregleringsgrupp under ledning av statssekreteraren i Industridepartementet. Gruppen skall syssla med avreglering i allmänhet men är särskilt inriktad på sådana regler som framstår som onödiga eller kostnadskrävande för näringslivet. Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om de tankegångar delbetänkandet ger uttryck för rimmar med regeringens strävanden till förenkling av regelsystemet. Införandet av nya regler borde i varje fall inte ske utan att man i delbetänkandet visar klara behov och att dessa kan tillfredsställas till rimliga kostnader — kostnads-nyttoanalys.

Förhandsgranskning

Beträffande den förhandsgranskning av nya ämnen som föreslås i delbetänkandet föreligger det svårigheter att uppfylla de krav som anges i delbetänkandet framför allt för större brukare som är direktimportörer av kemiska produkter.

Som exempel på sådana brukare kan nämnas verkstadsindustrier med mer än 1 000 anställda. Dessa har i samtliga fall direktimport av kemiska varor. Antalet importerade varor är i medeltal ca 20 produkter per företag.

Högteknologiska företag inom t. ex. flyg-, rymd- och försvarssektorn hör också till denna kategori och har dessutom ett betydligt högre antal direktimporterade varor. För deras del kompliceras bilden av att deras import sker från tillverkare utanför EG-området, främst USA. De materialspecifikationer som gäller för tillverkning av deras produkter är mycket omfattande och hårt standardiserade. Något utbyte av kemiska varor på grund av deras hälsofarlighet är i de allra flesta fall omöjligt att göra då de materialtekniska specifikationerna är skrivna med tanke på hög produktsäkerhet.

De kemiska ämnen som ingår i de kemiska varorna är i de allra flesta fall inte kända av brukaren då det ofta är förknippat med mycket stora svårigheter att få tillgång till recepten annat än i form av namn på ingående grupper av ämnen.

Hanteringen av de kemiska varorna på de enskilda arbetsplatserna är utformad så att den skall ske på ett för de anställda så säkert sätt som

möjligt oavsett om det förekommer vissa typer av hälsoskadliga ämnen i varan. Av denna anledning skulle förhandsgranskning av nya varor innebära stora svårigheter och kostnader för berörda industrier även om förhandsgranskning av på marknaden uppdykande (EG och Sverige) nya ämnen i stort kan accepteras av övrig industri.

Volymgränsen, 100 kg, över vilken det fordras en fullständig förhandsanmälan upplevs av industrin i allmänhet som oacceptabelt låg. Inom t. ex. processindustrier som skogsindustrin samt järn- och stålindustrin är 100 kg av en kemisk vara eller ämne alltför låg volymgräns då man i dessa branscher inte enbart laboriemässigt kan utprova lämpliga produkter utan måste göra upprepade försök i halvstor skala innan man kan avgöra om den kemiska varan/ämnet är användbart ur produktionssynpunkt. Volymgränsen bör därför överensstämja med EG:s 1 ton.

Beträffande förhandsgranskning av *ämnen som redan finns inom EG men inte i Sverige* är det svårare att se behovet av förhandsgranskning även om kravet på dokumentation är begränsat. Hälsoskadliga ämnen av denna typ kommer ändå årligen att anmälas till produktregistret i etapp 3. Det är därför ett felaktigt utnyttjande av resurser att på nytt granska ett antal enbart för Sverige nya ämnen, som redan finns och är granskade inom EG. Dessa ämnen kommer troligen heller inte att utgöra några volymsmässigt stora produkter i framtiden. I stället borde våra ytterligt begränsade toxikologiska resurser användas till att granska i dag inom landet frekventa ämnen som man misstänker kan ge upphov till skada på människan och/eller i miljön. En prioritering av dessa skulle kunna göras med hjälp av de olika fackmyndigheterna, t. ex. ASS, SNV och med bistånd från arbetsmarknadens parter. På så sätt borde våra begränsade resurser sättas in på angelägnare områden än att granska ämnen som kan komma att användas i några hundra kilogram.

Utbyggt produktregister — etapp 4

Nyttan med förslaget att bygga ut produktregistret med ett fjärde steg till ett ämnesregister är ur brukarsynpunkt tveksamt. De hälso- och miljöfarliga ämnen som är angelägna att registrera kommer ändå att omfattas av produktregistrets etapp 3. I delbetänkandet föreslås ytterligare insamling av en stor delmängd data av föga värde ur miljösynpunkt för företagen och deras anställda. Att ett sådant förslag överhuvud taget väcks kan bero på att en nödvändig behovsanalys med kostnads-nyttobedömning också saknas i detta sammanhang. Om en sådan gjorts kunde olika alternativ övervägts att på bästa sätt skapa ett tillsynsinstrument som är praktiskt användbart och utgör ett stöd i den dagliga tillsynen.

En av vägarna skulle kunna vara att förbättra den regionala tillsynen inom såväl den yttre miljön som inom arbetsmiljöns område. Man borde t. ex. alternativt studerat vilka effekter en förstärkning av yrkesinspektionen resp. länsstyrelsernas naturvårdsenheter kan ha om man satsar motsvarande summa pengar på denna typ av tillsynsförstärkande åtgärder, i stället för ett utbyggt produktregister av typ stordatabank.

Det är därför inte acceptabelt att bygga ut en fjärde etapp i produktregistret utan att effekterna av etapp 3 studerats först.

Register

- agent 106—107, 121—122, 139, 142
 aggregerade uppgifter 132—133
 allmän handling 97—98
 anmälningsetapp 89
 ansvarsförsäkring 154
 användning, uppgifter om 93, 119—120
 arbetarskyddsstyrelsen 40—41, 53, 70, 84—86, 126—127, 133—135, 139, 155, 174
 arbetsmiljölagen (AML) 32, 35, 40, 44, 51, 61, 65—67, 125, 131
 asbest 53
 avfall, miljöfarligt 54, 142
- barnolyckor 36
 behörighetskontroll 134, 138
 bekämpningsmedel 36, 51—53, 59, 76, 118
 beredning, definition 143
 biprodukter 59, 118
 branschorganisation 122, 133
 brandfarliga och explosiva varor 41, 43, 47
- cancerframkallande ämnen 53, 145
 CAS 56, 58, 63, 118, 119
 CBI 60
 CEFIC 55
- DAFA 103—104
 Danmark 45, 83, 85, 159
 datasäkerhet 87—88, 90, 103—104, 110—111, 122, 132—138, 150
- dataterminal 97, 126—127, 134—136, 138—139, 143
 direktimport 48—49, 170, 175
 dokumentationskrav 56, 59, 65—67, 144
- ECDIN 86—87
 ECOIN 55—56, 63—64, 86, 123
 EFTA 90
 EG 41—43, 49, 51, 54—58, 62—72, 83, 85—87, 90—91, 113, 115, 117—119, 123, 125, 128, 137, 139, 144, 146—147, 149, 151, 153, 156, 160—162, 167, 170—173, 175—176
 EINECS 55—56, 64—65, 68, 86, 153, 156, 166
 ekotoxicitet 54
 EPA 59—61, 87, 91
 ersättningsfond 154
 export 47, 161
- fackliga organisationer 83, 102, 126—127, 130
 se även skyddsombud
 farosymbol 41—43, 47—48, 146, 156, 159—160, 167, 169—170
 finansiering 71
 Finland 83—85, 160—161
 funktionsuppgift 76, 80, 92, 93, 119—120
 förbehåll 99—100
 Företagens Uppgiftslämnardelegation 137
 företagshälsovård 35, 46, 127

- förhandsgranskning 51—72,
125—126, 142—144, 147,
150—152, 153—154, 156, 160,
162—163, 170—172, 175—176
- föreningar 118—119, 156
- förpackningar 46, 48
- generalklausul 100
- generisk benämning 60, 137
- gift 42—43, 50, 53, 92, 159
- giftinformationscentralen (GIC)
85—86, 104, 131—132, 135, 140
- Good Laboratory Practice (GLP)
53
- grafiska märkningssystemet
(GMS) 41
- granskningstid 144
- gruppbenämning 60, 137
- gödselmedel 118
- haltuppgifter 90, 92—93
- handelsagent 106—107, 121—122,
139, 142
- hantering 105
- hygienprodukter 128—129
- identifikationsnummer 45—46,
85, 87, 159
- identitetsuppgifter
— kemisk identitet 54, 56—59,
118—119, 139
— den produktansvariges iden-
titet 44, 46, 170—171
- import
— direktimport 48—49, 170,
175
— handelsagent 106—107,
121—122, 139, 142
- informationsfrihet 94
- intermediär 59, 61—62, 68, 147
- internationellt samarbete 43, 63,
71—72
- IUPAC 56
- Japan 55, 64
- kammarrätten 136
- kancerframkallande ämnen 53,
145
- Kemikontoret 94
- kemisk identitet 54, 56—59,
118—119, 139
- kemisk produkt, begreppsdefini-
tion 39, 143, 161, 164—165
- kodbeteckning 58, 137
- kollektiv deklaration 122, 139
- konsumenter 35—36, 45, 146, 159
- konsumentverket 40
- korskörning 133
- kosmetika 59, 118, 128—129
- kostnader 47—48, 58, 64, 70—71,
93—94, 138, 151, 158, 167
- kungörelsen om hälso- och miljö-
farliga varor 138
— 18 § 39, 42—43
— 50 § 39, 49
— ändringsförslag 17—22,
143—144
- kvantitetsgräns 56, 68, 149, 176
- kvantitetsuppgift 54, 90, 92—93,
119—120, 141
- laboratoriekemikalier 57
se även kvantitetsgräns
- lagen om brandfarliga och explo-
siva varor 41
- lagen om hälso- och miljöfarliga
varor (LHMV) 32, 51, 53, 61,
65—67, 120—121, 125, 129, 146,
164, 168
— 1 § 49
— 2 § 105, 107
— 5 § 39, 49, 108
— 5a § (förslag) 141, 142
— 6 § 142
— 8 § 39, 105, 107—108, 138,
141—143, 156, 161, 165
— 9 § 39, 105, 107—108, 138,
141—142
— 16 § 107, 142
— ändringsförslag 13—15,
141—142

- legoarbete 46
 lim 40, 53
 livsfarliga varor 41
 livsmedel 59, 118
 LO 92, 148
 läkemedel 52, 59, 118
 länsstyrelser 126, 134–135, 176
 lösningsmedel 42
- marknadsdomstolen 40
 marknadsföring 40, 65
 marknadsföringslagen 40
 massuttag 99, 133
 meddelarfrihet 95–97, 102–103,
 131–132, 139, 143, 149
 mellanprodukter 59, 61–62, 68,
 147
 mellanstation 122
 men 99
 mikrofiche 135
 miljöfarliga produkter 34, 40,
 116–117, 120, 139, 146, 154,
 174
 miljöfarligt avfall 54, 142
 miljökontrollutredningen 168
 miljöorganisationer 130, 145–
 146, 148
 miljöskyddslagen 32, 108
 monomer 56
 MPD 54, 56, 58–59, 61, 65–67,
 147
 mutagenicitet 54
 mångförpackade produkter 46, 48
 mängduppgift 54, 90, 92–93,
 119–120, 141
 märkning 39–50, 92, 158–162,
 170
 märkningskungörelsen 39–43, 50
- namnuppgifter 44, 46, 170–171
 naturprodukter 39, 118
 naturvårdsverket 70, 88, 104,
 133–135, 139
 Norge 83, 86, 160–161
 notifikation, se förhandsgransk-
 ning
- OECD 51, 53, 56, 59, 61, 65–67,
 147, 162, 171
 offentlighetsprincipen 97–98,
 131, 135–137
 Office of Technology Assessment
 (OTA) 61
 omsättning 76, 111, 115, 118
- patent 148
 PCB 53
 petroleumprodukter 39, 118
 PK-nummer 87
 plast 56
 se även polymer
 Plast- och Kemikalieleverantörers
 förening (PKL) 94
 polyaddukter 56
 polykondensat 56
 polymerer 56, 61–62
 PR-nummer 85
 produktanmälan 89–90
 produktansvar 105–107
 produktansvarskommittén 105
 produktinformation 39–50, 92,
 158–162, 169–170, 174–175
 produktkontroll, definition 31–
 32
 produktkontrollnämnden 39–43,
 46–47, 50, 88, 90–92, 127, 155,
 160, 162, 164, 168, 174
 produktnummer 45–46, 85, 87,
 159
 produktregister 45–47, 73–139,
 147–152, 154, 156, 160–161,
 163–165, 167, 171–173, 176
 produktregistersektionen 131,
 133–134, 139
 produktskador 105
- regeringsformen 94
 regeringsrätten 136
 registerenheten 131, 133–134, 139
 resursåtgång 47–48, 58, 64, 70–
 71, 93–94, 138, 151, 158, 167
 rikspolisstyrelsen 103
 riktlinjer 40

- samrådsorgan 132—133, 136, 139
Schweiz 83—84
sekretess 58, 60, 87—88, 90, 92,
94—103, 110—111, 122, 126,
130—138, 148—150
sekretessförordningen 102
sekretesslagen 95, 98—103, 126,
130—133, 137, 148—149
— ändringsförslag 16, 143
sekretesstid 100
skaderekvisit 99, 102, 130
skadestånd 105
skyddskommitté 131
skyddsombud 35, 46, 83, 89, 92,
126—127, 130—131, 133, 145,
148
småförpackningar i storförpack-
ningar 46, 48
socialstyrelsen 70, 128—129
sprängämnesinspektionen 33, 41,
127, 155
statistiska centralbyrån 131—132
statskontoret 104
straff 107—109
substansregister, se ämnesregister
symbol 41—43, 47—48, 146, 156,
159—160, 167, 169—170
- televerket 103
terminal 97, 126—127, 134—136,
138—139, 143
tillsyn 74—82, 124—125, 133
toxikologi 53—54
tryckfrihetsförordningen 94—97
TSCA 59—60, 63—64, 87
tulltaxan 80, 88
tystnadsplikt 96, 131—132, 143,
149
- underleverantörer 77, 173
uppdatering 76, 111, 124, 127—
128, 133, 160
uppgiftsskyldighet 104—109
USA 54—70, 83, 86—87, 113,
117—119, 123, 137, 148, 171,
175
utrikeshandel 48—49
- varuinformationsblad 40—50,
155, 160—161, 164, 167, 169,
170, 173—175
volymgräns 56, 68, 149, 176
volymuppgift 54, 90, 92—93,
119—120, 141
vådligt ämne 42—43, 50
Västtyskland 70, 148
- yrikesinspektionen 126, 134—135,
176
YSAM 41
yttrandefrihet 94, 96
yttrandefrihetsutredningen 96
- återförsäljning 34
- ämne 143
ämnesregister 86—87, 90—91,
116—127, 139, 152, 154, 160,
163—165, 167, 171—173, 176
- överanmälning 64
överklagan 136

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
 2. Värdepappersmarknaden. Fi.
 3. Domstolar och eko-brott. Ju.
 4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
 5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
 6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
 7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
 8. Näringstillstånd. Ju.
 9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
 10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
 11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
 12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
 13. Samordnad narkotikapolitik. S.
 14. RF 10:5. Ju.
 15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
 16. Förvärv i god tro. Ju.
 17. Sveriges internationella transporter. K.
 18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
 19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
 20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
 21. Förenklad självdeklaration. Fi.
 22. Panträtt. Ju.
 23. Folkbibliotek i Sverige. U.
 24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringsstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]

Utbildningsdepartementet

Folkbibliotek i Sverige. [23]

Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiska produkter. [24]

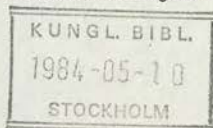
Arbetsmarknadsdepartementet

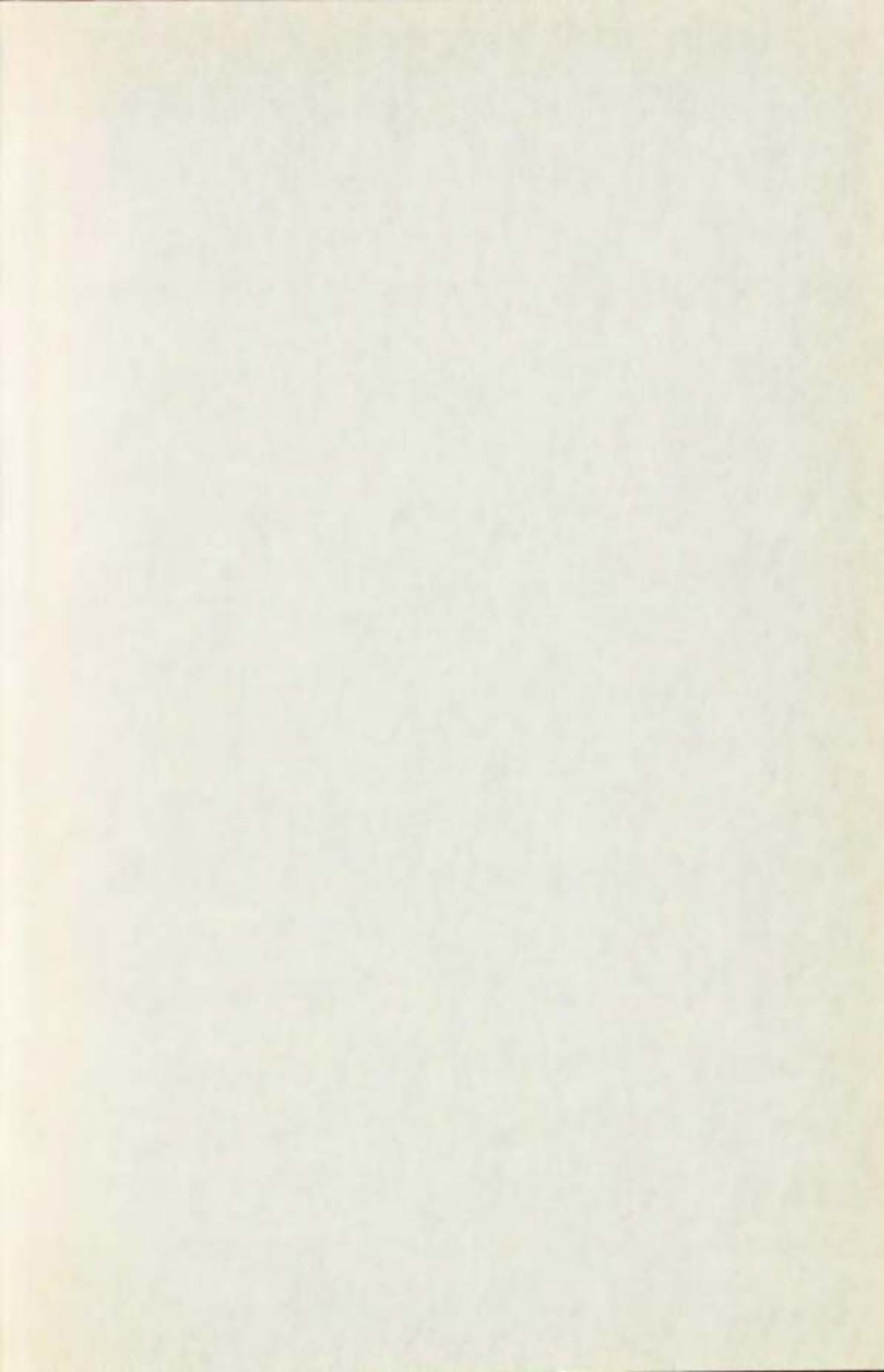
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.









 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08251-9
ISSN 0375-250X