SOU
1984:77

Ref

KEMIKALIE KONTROLL

Huvudbetänkande av kemikommissionen

104

Statens offentliga utredningar
1984:77
Jordbruksdepartementet

Kemikaliekontroll

Huvudbetänkande av kemikommissionen
Stockholm 1984

Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-08497-X
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 337238

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 (kemikommissionen). Kommissionens sammansättning framgår av bilagda förteckning.

Kommissionen överlämnade i februari 1984 delbetänkandet En bättre information om kemiska produkter (SOU 1984:24).

Kommissionen överlämnar härmed sitt huvudbetänkande Kemikaliekontroll (SOU 1984:77).

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

Stockholm i augusti 1984

Ulf Lönnqvist

Viola Claesson

Lars Ernestam

Britta Hammarbacken

Per-Richard Molén

Kjell Nilsson

Berit Oscarsson

Bengt Silfverstrand

/Sven Ove Hansson

Bengt Bucht

Gustaf Eriksson

Lars Gustafsson

Jan Hammar

Förteckning över medverkande i kemikommissionen

	Förordnad fr. o. m.
Ordförande	
Ulf Lönnqvist, statssekreterare	1983-04-18
Övriga ledamöter	
Viola Claesson, bibliotekarie (vpk)	1983-04-18
Lars Ernestam, riksdagsledamot (fp)	1983-04-18
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 Lönngren, farm. dr	1983-04-18
Egon Magnusson, ingenjör	1983-04-18
Experter	
Ulf Ahlborg, 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, tf. avdelningsdirektör	1983-09-06
Ulf Edling, departementssekreterare	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
Lars Lindau, avdelningschef	1984-03-08
Erik Lindgren, organisationsdirektör	1983-05-30
Harald Linton, departementssekreterare	1983-05-30—1983-11-30
Claes Ljungdahl, departementssekreterare	1983-05-30
Staffan Modig, avdelningsdirektör	1984-03-01
Robert Nilsson, avdelningsdirektör	1983-05-30
Per Odling, 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

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. seskreterare	1983-07-01
Sven Ove Hansson, huvudsekreterare	1983-03-01
Evelyn Stenberg, assistent	

Innehållsförteckning

Sammanfattning 15

Författningsförslag 23

1 Förslag till lag om kemiska produkter 23
2 Förslag till förordning om kemiska produkter 27
3 Förslag till förordning om vissa avgifter inom kemikaliekontrollen 34
4 Förslag till förordning om motorbensin 36
5 Förslag till förordning om miljöfarligt avfall 37
6 Förslag till lag om spridning av bekämpningsmedel 40
7 Förslag till förordning om spridning av bekämpningsmedel 42
8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1949:341) om explosiva varor 43
9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor 43
10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1976:429) med instruktion för konsumentverket 44
11 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) 45
12 Förslag till förordning om ändring i renhållningsförordningen (1979:904) 45

I *Bakgrund* 47

1 Kemiska risker i samhället 47
1.1 Användningen av kemikalier 47
1.2 Riskerna med kemikalier 47
— Kemikaliers hälsofarlighet 48
— Kemikaliers miljöfarlighet 56
1.3 Förekomst av kemiska risker 61
— Industri 62
— Jord- och skogsbruk 64
— Privata hushåll 65
— Miljöfarligt avfall 65

2 Kemikaliekontrollens framväxt 67
2.1 Svensk kemikaliekontroll 67
— Giftlagstiftningen 67
— Tillsynsorganisation 71
2.2 Internationell kemikaliekontroll 72
— FN och dess fackorgan 73
— OECD 75
— EG 76

3 Nuvarande lagstiftning 79
3.1 Lagen om hälso- och miljöfarliga varor 79
— Tillämpningsområde 79
— Krav om försiktighetsmått m. m. 80
3.2 Kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor 81
3.3 Förordningen om miljöfarligt avfall 83
3.4 Arbetsmiljölagen 84
3.5 Miljöskyddslagen 86
3.6 Lagen om transport av farligt gods 87
3.7 Marknadsföringslagen 88
3.8 Lagen om explosiva och brandfarliga varor 89
3.9 Övriga lagar 89
— Lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark 89
— Hälsoskyddslagen 90
— Läkemedelsförordningen 90
— Livsmedelslagen 90
— Fodermedelslagen 91
— Strålskyddslagen 91
— Andra lagar och konventioner 92

4 Nuvarande myndighetsorganisation 93
4.1 Produktkontrollnämnden och produktkontrollbyrån 93
4.2 Statens naturvårdsverk 94
4.3 Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen 95
4.4 Sprängämnesinspektionen 97
4.5 Sjöfartsverket och delegationen för transport av farligt gods 97
4.6 Konsumentverket och konsumentombudsmannen 98
4.7 Socialstyrelsen 99
4.8 Länsstyrelserna 99
4.9 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna 100
4.10 Andra myndigheter 101
— Koncessionsnämnden för miljöskydd 101
— Luftfartsverket 101
— Statens järnvägar 102
— Statens strålskyddsinstitut 102
— Statens livsmedelsverk 102
— Statens planverk 102
— Tullverket 103
— Lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna 103

— Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna 103
— Statens brandnämnd 104
— Kommerskollegium 104
4.11 Utrednings- och informationsorgan 104
— Toxikologisk informationsservice 104
— Statens miljömedicinska laboratorium 105
— Försvarets forskningsanstalt 105
— Giftinformationscentralen 106
— Studsvik Energiteknik AB 106
— Institutet för vatten- och luftvårdsforskning 107
— Ansvarsbibliotek 107
— Yrkesmedicinska kliniker 109
— Arbetarskyddsfonden 109

5 Nuvarande kemikaliekontroll 111
5.1 Kemikaliekontroll inom företaget 111
— Tillverkning och import 112
— Återförsäljning 114
— Yrkesmässig användning 114
5.2 Konsumentanvändning 117
5.3 Bransch- och arbetsmarknadsorganisationers roll 118
5.4 Myndigheternas verksamhet 119
— Kunskapsuppbyggnad 119
— Information 120
— Författningsarbete 121
— Kontroll 121

II *Målsättning* 125

6 Kemikaliekontrollens mål och medel 125
6.1 Huvudmålet för kemikaliekontrollen 125
6.2 Undersökning av ämnen och produkter 126
6.3 Information om risker och skadeförebyggande åtgärder . 128
6.4 Val av produkter 129
6.5 Hantering 130
6.6 Myndigheternas uppgifter 130
6.7 Allmän kunskapsuppbyggnad 133

7 Brister i nuvarande kemikaliekontroll 135
7.1 Undersökning av ämnen och produkter 136
7.2 Produktinformation 137
7.3 Myndighetsarbetet 138
7.4 Myndigheternas bedömningar av risk och nytta 141
7.5 Kunskapsnivån 142
7.6 Lagstiftning 142

III *Kemikaliekontrollens innehåll* 143

8 Undersökningar av ämnen och produkter 143
8.1 Tillämpningsområdet för kemikaliekontrollen 144

— LHMV:s tillämpningsområde 144
— Förslag 146
8.2 Skyldigheten för tillverkare m. fl. att utreda och klassificera 149
— Den praktiska utredningen 149
— Klassificeringen 151
— Handelsagenter 152
— Responsum 153
8.3 Förhandskontroll av nya ämnen 155
— Förhandsgranskning av produkter eller av ämnen? . 156
— Vilka ämnen skall anses vara i bruk? 156
— När bör en förhandsanmälan ske? 156
— Dokumentationskrav för nya ämnen 157
— Resurser och organisation för granskning av anmälningar 157
— Internationellt samarbete 158
8.4 Kontroll av ämnen som är i bruk 158
— Japan 159
— USA 160
— EG 161
— OECD 161
— Situationen i Sverige 165
— Förslag 165

9 Myndigheternas bedömningar av risk och nytta 167
9.1 Terminologi 169
9.2 Förutsättningar för myndigheternas bedömningar 169
— Registreringspliktiga kemiska produkter 170
— Övriga kemiska produkter 170
9.3 Faroanalys och riskanalys 171
— Hälso- och miljörisker 171
— Brand och explosion 173
9.4 Nyttoanalys och konsekvensanalys 174
9.5 Risk-nyttovärdering 175
9.6 Allmänna principer för bedömning av risk och nytta ... 176
9.7 Ett toxikologiskt råd 180
9.8 Rapportering efter treårsperiod 182

10 Produktinformation 183
10.1 Produktinformation om hälsorisker 184
10.2 Produktinformation om miljörisker 185
— Bedömningskriterier för miljöfarlighet 186
— Regler för produktinformation om miljörisker 188
10.3 Produktinformation om explosiva och brandfarliga egenskaper 188
10.4 Identitetsuppgifter och uppgift om gjord bedömning ... 190
10.5 Otillbörlig marknadsföring av kemiska produkter 191
— Lagstiftningen 191
— Självreglering inom näringslivet 194
10.6 Förpackning och förvaring 194

11 Kompetenskrav 197
11.1 Tillverkning 198
— Gällande bestämmelser 198
— Förslag 199
11.2 Import 200
— Gällande bestämmelser 200
— Förslag 200
11.3 Återförsäljning 201
— Gällande bestämmelser 202
— Förslag 202
11.4 Yrkesmässig användning 204
— Gällande bestämmelser 205
— Förslag 205
11.5 Tillståndens giltighetstid och återkallelse 205

12 Bekämpningsmedel 207
12.1 Forskning och utveckling för miljömässigt bättre odlingsmetoder 208
12.2 Prövning av bekämpningsmedel 210
— Definition av bekämpningsmedel 210
— Kraven för registrering 211
— Omprövning av registreringsbeslut 212
12.3 Reglering av spridning och hantering 213
— Flygbesprutning och spridning över skogsmark 213
— Typgodkännande av besprutningsutrustning 214
— Import av varor som behandlats med bekämpningsmedel 214
— Hanteringsregler från arbetsmiljösynpunkt 215
— Hanteringsregler för skydd av den yttre miljön 215
— Vetenskaplig prövning av oregistrerade medel 216
— Särskilda regler för hushåll, parker m. m. 217
12.4 Utbildning och kompetenskrav 218
12.5 Rådgivning 218
12.6 Livsmedelskontroll 219

13 Miljöfarligt avfall 221
13.1 Avgränsning av vad som räknas som miljöfarligt avfall . 221
13.2 Kommunernas roll i avfallshanteringen 222
13.3 Export och import av miljöfarligt avfall 223
13.4 Transport av miljöfarligt avfall 224
13.5 Insamling av hushållens miljöfarliga avfall 224
13.6 Behandling och slutligt omhändertagande 225
13.7 Uppgiftsskyldighet 226

14 Tillsyn 227
14.1 Kunskapsuppbyggnad 228
— Teknisk utveckling 229
— Ämnens och produkters förekomst 229
14.2 Information 230

14.3 Tillsyn från arbetsmiljösynpunkt 232
— Leverantörsledet 232
— Hanteringen 233
14.4 Tillsyn från miljöskydds- och allmän hälsoskyddssynpunkt 234
— Leverantörsledet 234
— Hanteringen 234
14.5 Konsumentskydd 236
— Leverantörsledet 236
— Hanteringen 236
14.6 Tillsyn av tillverkare och importörer 237

15 Påföljdsfrågor 239
15.1 De viktigaste tvångsmedlen 239
15.2 Straffansvaret hos juridiska personer 240
15.3 Sanktioner i gällande lagstiftning 241
15.4 Påföljder i den föreslagna lagstiftningen 243
— Straffbestämmelsernas betydelse för tillsynsarbetet .. 243
— Vilka regler bör vara förenade med straffpåföljd? ... 244
— Straffskalan 245

IV *Organisationsfrågor* 247

16 Ansvarsfördelning mellan myndigheterna 247
16.1 Principer för ansvarsfördelningen 248
16.2 Behovet av en kemikaliemyndighet 249
16.3 Tillverkning och import 250
16.4 Yrkesmässig hantering 251
16.5 Konsumentanvändning 252
16.6 Vissa produktgrupper 253
— Kosmetiska och hygieniska preparat 253
— Radioaktiva preparat 253
— Husgeråd och livsmedelsförpackningar 254
— Brandfarliga och brandskapande varor 254
16.7 Stöd till regionala och lokala tillsynsmyndigheter 255
16.8 Information 255
16.9 Internationellt arbete 255
16.10 Regionala och lokala organs ansvar 256

17 Toxikologisk informationsverksamhet 257
17.1 Miljödatanämndens kartläggning och inrättandet av Tox-info 257
17.2 Ett ändrat informationsbehov 260
17.3 Utbudet av information 260
— Litteraturservice 261
— Nyhetsservice 262
— Hänvisningsservice 262
— Sammanställnings- och utvärderingsservice 263
— Frågeservice 264

17.4 Bättre utnyttjande av Tox-infos resurser och kompetens .. 265
17.5 Övervakning av konsultverksamhet 266

18 Kemikaliemyndigheten 269
18.1 Kemikaliemyndighetens ställning 270
18.2 Kemikaliemyndighetens namn 271
18.3 Kemikaliemyndighetens styrelse 271
18.4 Kemikaliemyndighetens underställningsskyldighet 273
18.5 Kemikaliemyndighetens interna organisation 274

19 Samrådsfrågor 275
19.1 Behovet av samordning 275
19.2 Samverkansformer 276
19.3 Författningsreglering av samråd 277
19.4 Samordning på regional och lokal nivå 277

20 Resursbehov och finansiering 279
20.1 Resursbehov vid centrala myndigheter 279
20.2 Finansiering 282
— Bekämpningsmedelsavgifter 282
— Avgifter inom det allmänna produktområdet 283
20.3 Statsfinansiella effekter av kommissionens förslag 285
20.4 Kostnadseffekter för kommunerna 285
20.5 Kostnadseffekter för näringslivet 285

V *Specialmotivering* 287

21 Specialmotivering 287
21.1 Förslaget till lag om kemiska produkter 287
21.2 Förslaget till lag om spridning av bekämpningsmedel .. 294
21.3 Förslaget till förordning om kemiska produkter 296
21.4 Förslaget till förordning om miljöfarligt avfall 300

VI *Reservationer och särskilda yttranden* 303

22 Reservationer 303
22.1 Reservation av Viola Claesson 303
22.2 Reservation av Lars Ernestam 317
22.3 Reservation av Britta Hammarbacken 317
22.4 Reservation av Per-Richard Molén 320

23 Särskilda yttranden 323
23.1 Särskilt yttrande av Lars Ernestam 323
23.2 Särskilt yttrande av Erik Brandt 325
23.3 Särskilt yttrande av Stieg Edlund..... 339
23.4 Särskilt yttrande av Harald Frostling 344
23.5 Särskilt yttrande av Leif Kjellstrand och Egon Magnusson 346

VII *Bilagor* 349

Bilaga 1 Faroanalys och riskanalys 349
Bilaga 2 Direktiv 363
Bilaga 3 Gällande författningar 377

Register 395

Sammanfattning

Här redovisas i huvuddrag kommissionens förslag. För att få en överblick är det lämpligt att läsa dels denna sammanfattning, dels kapitel 6 (Kemikaliekontrollens mål och medel). Nedan betyder * att ett förslag lämnats i kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24).

Produktkontrollnämnden upphör. En ny kemikaliemyndighet övertar delar av dess uppgifter, men får också nya uppgifter. Lagen om hälso- och miljöfarliga varor modifieras och får namnet Lag om kemiska produkter.

Skyldigheter för kemikalieleverantörer

Tillverkare och importörer skall utreda produkternas effekter på hälsa och miljö, och utarbeta märkning och annan produktinformation. Denna skyldighet skall vara grundläggande för kemikaliekontrollen. En effektiv myndighetstillsyn måste byggas upp för att se till att tillverkare och leverantörer lever upp till sitt ansvar.

Det lagstadgas att den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka.

Kompetenskrav införs för dem som tillverkar, importerar och yrkesmässigt överlåter kemiska produkter. Den som tillverkar eller importerar kemiska produkter skall vara skyldig att skaffa sig tillgång till den kemiska och toxikologiska kompetens som behövs. Han skall också hålla sig underrättad om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö. Även den som yrkesmässigt överlåter kemiska produkter skall skaffa sig det kunnande som behövs med hänsyn till produkternas egenskaper.

Den som yrkesmässigt, t. ex. som tillverkare eller importör eller som konsult, utreder kemiska ämnens hälso- och miljöeffekter skall göra det i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Information om kemiska produkters skadlighet för den yttre miljön skall lämnas genom märkning och varuinformationsblad, på samma sätt som redan sker för hälsofarligheten. Kemikaliemyndigheten utarbetar kriterier för att bedöma ämnens och produkters miljöfarlighet.

Varuinformationsblad skall dels överlämnas vid överlåtelse för yrkes-

mässigt bruk, dels hållas tillgängliga för konsumenten på överlåtelseställen med större försäljning av kemikalier.

Alla kemiska produkter skall vara försedda med uppgift om produktnamn och om det svenska produktansvariga företagets namn och adress.*

Vid överlåtelse till yrkesmässig hantering skall besked lämnas om att en vara är bedömd från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta skall göras även om produkten bedömts vara varken hälso- eller miljöfarlig.*

Barnskyddande förpackningar krävs på sådana konsumentprodukter där det behövs för att undvika att barn kommer till skada.

Tillverkare och importörer blir skyldiga att till kemikaliemyndigheten rapportera nya rön som kan antas vara okända för myndigheten, t. ex. opublicerade undersökningsresultat.

För import, yrkesmässig försäljning och annan än yrkesmässig användning av särskilt farliga varor krävs särskilt tillstånd från länsstyrelsen. Tillstånden tidsbegränsas till högst fem år.

Bekämpningsmedel

Registrering ("godkännande") av bekämpningsmedel blir tidsbegränsad. Alla medel omprövas minst vart femte år enligt stränga hälso- och miljökrav. Vid registreringsförfarandet skall behovet av medlet prövas, både mot andra kemiska medel och mot icke-kemiska bekämpningsmetoder. Ett systematiskt forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs för att utveckla miljömässigt bättre bekämpningsmetoder.

En lag om spridning av bekämpningsmedel införs. Där anges krav om försiktighetsmått och återhållsamhet vid användningen av bekämpningsmedel.

Naturvårdsverket får befogenheter att förbjuda sådan användning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet. Sådan s. k. planmässig bekämpning som sker rutinmässigt utan att behov föreligger i det enskilda fallet bör därvid förbjudas.

Flygbesprutning förbjuds. Dispens skall endast kunna lämnas vid epidemier som inte kan bekämpas på annat sätt, samt för lövslybekämpning i skog enligt redan gällande regler. I det sistnämnda fallet har kommunerna rätt att helt undanta ett område från möjlighet till dispens.

Ett system med typprovning och typgodkännande av sprututrustning införs. Syftet är att dels minska risken för spridning till kringliggande mark, dels minska arbetsmiljöriskerna.

Endast medel av den lägsta (klass 3) av de tre faroklasserna för bekämpningsmedel skall få säljas till allmänheten. För att få använda medel i klass 1 och 2 skall krävas utbildning och godkänt kunskapsprov. Medel i klass 1 och 2 skall inte få användas över områden där allmänheten har tillträde, t. ex. parker.

Kemikaliemyndigheten skall bedriva tillsyn av företag som säljer bekämpningsmedel för att se till att deras information och marknadsföring inte är missvisande. För försäljning av bekämpningsmedel i klass 1 och 2 skall krävas minst den kompetens som krävs för att få använda dessa medel.

Avfall

Det kommunala renhållningsmonopolet utvidgas till att omfatta miljöfarligt avfall i samtliga kommuner från den 1 januari 1986. Alla kommuner blir därigenom också skyldiga att ordna så att hushållen kan lämna ifrån sig miljöfarligt avfall skilt från annat avfall.

Tillståndskrav införs för import av miljöfarligt avfall.

Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta ett nytt system för information om miljöfarligt avfall.

Myndigheternas bedömningar av risker med kemikalier

Följande riktlinjer skall gälla för myndigheternas bedömningar av risk och nytta:

1. Faktabedömningar bör vara klart sammanställda. De bör även vara redovisade skilt från de samhällsetiska bedömningarna.

2. Kriterier, bedömningsprinciper och beslutsunderlag skall så långt möjligt vara redovisade och lättillgängliga. Myndigheterna skall aktivt eftersträva att berörda intressenter får insyn i beslutsprocessen. Särskilt angeläget är det att människor som utsätts för risker får tillgång till information om dessa risker, så att de kan framföra sina synpunkter till myndigheterna.

3. Myndigheternas riskanalyser skall grundas på vid varje tillfälle bästa möjliga kunskap. Toxikologisk expertis skall finnas på myndigheterna.

4. Det är angeläget att myndigheterna drar nytta av kunskaper och material från det internationella samarbetet inom bl. a. FN och OECD. Internationellt fastlagda riktlinjer för utvärdering av toxikologisk dokumentation skall användas så långt möjligt. Handläggare som utvärderar toxikologisk dokumentation bör ha ingående kunskaper om sådana riktlinjer.

5. De olika myndigheterna bör så långt möjligt samordna principerna för tolkning av vetenskapliga data. Så långt möjligt bör riktlinjer utarbetas för tolkning av data med betydande vetenskaplig tolkningsbredd.

6. Osäkerhetsfaktorer i den vetenskapliga dokumentationen bör klart redovisas i beslutsunderlaget. Myndigheterna bör också i sitt arbete eftersträva att gradvis skärpa beviskraven för att hanteringen av ett ämne inte skall anses innebära en viss risk.

7. Myndigheterna bör ha möjlighet att göra eller låta göra objektiva utvärderingar av redovisade ekonomiska bedömningar.

8. Det är angeläget att när så är möjligt ersätta djurexperimentella tester med försöksdjursfria metoder. Det får emellertid inte ske under former som medför en ökad risk för att människor skadas. Sverige bör i det internationella samarbetet aktivt verka för att försöksdjursfria testmeto-

der används i sådana fall där detta kan ske utan att osäkerheten i riskanalysen ökar. För att bra försöksdjurfria testmetoder skall kunna utvecklas är det viktigt att toxikologisk grundforskning stöds.

Ett toxikologiskt råd utses av regeringen. Det skall bestå av representanter för arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, livsmedelsverket, naturvårdsverket och kemikaliemyndigheten, samt av utomstående sakkunniga. Rådet får till uppgift:

- att verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas riskanalyser och för en samordning av dessa,
- att utarbeta kriterier och vägledningar för arbetet med vetenskapliga tolkningsfrågor,
- att verka för en samordning av myndigheternas medverkan i det internationella samarbetet i toxikologiska frågor.

Tre år efter det att riktlinjerna antagits och det toxikologiska rådet utsetts skall de i rådet representerade myndigheterna rapportera till regeringen om sitt arbete med bedömningar av risk och nytta med kemikalier. Det toxikologiska rådet skall ett halvår senare lämna en rapport i samma ämne, där man även utvärderar myndigheternas redovisningar.

En enhetlig terminologi införs för de olika stegen i bedömningen av risk och nytta med kemikalier.

Ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs.* Tillverkare och importörer blir skyldiga att till ansvarig myndighet anmäla de 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. Kemikaliemyndigheten ges i uppdrag att föra en förteckning över kemiska ämnen som är i bruk. Överläggningar bör tas upp med EG om lämpliga former för samarbete.

Sverige bör verka för en internationell arbetsfördelning för testning av sådana ämnen som är i bruk och som hittills inte undersökts tillräckligt. Vidare bör en prioriteringslista göras över ämnen som det, utgående från svenska förhållanden, är angeläget att få testade.

Tillsyn och information

Kemikaliemyndigheten skall bygga upp en tillsyn riktad mot tillverkare, importörer och handelsagenter. Tillsynen skall bl. a. gälla företagens produktutredningar och produktinformation. Denna nya verksamhet skall spela en central roll i kemikaliekontrollen.

Kemikaliemyndigheten åläggs också att övervaka konsultverksamheten inom det toxikologiska området.

Konsumentombudsmannen (KO) skall i ökad utsträckning åta sig frågor om marknadsföring av kemiska produkter till yrkesmässiga brukare. Arbetarskyddsverket och kemikaliemyndigheten skall anmäla otillbörlig marknadsföring till KO. Konsumentverket får 1 ny tjänst.

Tillsynsmyndigheterna skall verka mer konsekvent än hittills för att åtal kommer till stånd när det är befogat. De skall utarbeta fungerande rutiner för åtals- och polisanmälan.

Maximistraffet i lagen om kemiska produkter blir fängelse i ett år. För svårare brott mot lagens bestämmelser skall brottsbalkens regler användas. De medger betydligt strängare straff.

Sanktionsavgifter införs för otillåten spridning av bekämpningsmedel.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall få ett ökat stöd från kemikaliemyndigheten för att kunna bedriva tillsyn riktad mot försäljningsställen. De skall också få ett ökat stöd från naturvårdsverket för tillsyn av kemikaliehanteringen.

Som stöd för tillsynsarbetet byggs produktregistret ut. Den s. k. tredje etappen i produktregistrets uppbyggnad kompletteras med deklarationsskyldighet för miljöfarliga produkter. Vidare genomförs en fjärde etapp, utformad som en ämnesdeklaration.* Därefter skall produktregistret innehålla:

- för varje kemisk produkt: uppgift bl. a. om vem som tillverkar eller importerar den samt om vilka innehållsämnen som ger upphov till den eventuella hälso- eller miljöfarliga egenskapen,
- för varje kemiskt ämne: uppgifter om vilka tillverkare och importörer som tillverkar resp. för in det i landet (som rent ämne eller som beståndsdel i produkter),
- för varje kemiskt ämne som ger produkter hälso- eller miljöfarliga egenskaper: uppgifter om vilka dessa produkter är.

Kemikaliemyndigheten skall bedriva en förhållandevis omfattande information riktad till allmänheten. Den skall också utarbeta en regelbunden information, t. ex. i form av ett informationsblad, för tillverkare, importörer och andra med behov av kvalificerad information om kemikaliekontroll och kemiska risker.

De yrkesmedicinska klinikerna bör utöka och utveckla sin information och rådgivning till dem som är verksamma i det lokala arbetarskyddet.

Naturvårdsverkets bibliotek blir ansvarsbibliotek inom miljöområdet.

Kemikaliemyndigheten

Kemikaliemyndigheten blir en fristående myndighet. Den får ett eget kansli med 80 tjänster. Myndigheten får namnet *kemikalieinspektionen.* Frågan om en sammanslagning med sprängämnesinspektionen och/eller med sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods tas upp till förnyad prövning efter fem år.

Huvuddelen av produktkontrollbyrån samt av enheten för toxikologisk informationsservice (Tox-info) vid Karolinska institutet uppgår i kemikaliemyndigheten. (Karolinska institutet får 2 tjänster för biblioteksverksamhet inom det toxikologiska området.)

Kemikaliemyndigheten övertar produktkontrollnämndens undersökningsanslag (f. n. 4,5 milj. kr.).

Kemikaliemyndigheten får följande uppgifter:

1. Tillsyn riktad mot tillverkare, importörer, handelsagenter och andra

leverantörer av kemikalier. Föreskrifter och allmänna råd om produktundersökningar och produktinformation.

2. Förhandsgranskning av kemiska ämnen. Prioriterings- och utredningsarbete avseende ämnen som redan är i bruk.

3. Registrering av bekämpningsmedel.

4. Produktregistret.

5. Stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna främst för deras tillsyn av försäljningsställen.

6. Konsumentskydd i fråga om kemiska produkter.

7. Internationellt samarbete om grundläggande kemikaliekontroll.

Kemikaliemyndigheten bör inte annat än undantagsvis syssla med hanteringsfrågor.

Myndighetsresurser avsätts för att följa den kemiska produktutvecklingen och annan teknisk utveckling av betydelse för riskbilden.

Samordning och arbetsfördelning

Miljömyndigheternas samarbete i det dagliga arbetet bör förbättras. Dessutom bör de centrala myndigheterna på området regelmässigt, minst en gång per halvår, överlägga med varandra om mera övergripande samarbetsfrågor. De skall då ta upp formerna för det dagliga samarbetet, arbetsfördelningen sinsemellan samt samordningen av den mera övergripande planeringen. Det är i första hand arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket, socialstyrelsen, livsmedelsverket, konsumentverket, lantbruksstyrelsen, kemikaliemyndigheten, strålskyddsinstitutet, sprängämnesinspektionen och sjöfartsverket (i dess egenskap av transportmyndighet) som bör delta i dessa överläggningar.

Länsstyrelserna, yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör förbättra sitt inbördes samarbete. De närmare formerna avgörs efter de lokala förutsättningarna.

Tillämpningsområdet för lagen om kemiska produkter utvidgas i förhållande till nuvarande lag, så att vissa luckor i lagstiftningen täpps igen. Det blir därigenom möjligt att ingripa mot kemiskt betingade hälso- och miljörisker hos radioaktiva ämnen samt mot kemiskt betingade miljörisker hos livsmedel, läkemedel och fodermedel.

Sprängämnesinspektionen får myndighetsansvaret för s. k. brandskapande ämnen, som hittills varit oreglerade.

Kemikaliemyndigheten övertar från sprängämnesinspektionen uppgiften att fastställa reglerna för produktinformation om kemiska ämnens brand- och explosionsfarlighet. Ett samlat regelsystem för information om hälso-, miljö- och brandfarlighet utarbetas.

Naturvårdsverket får befogenheter enligt lagen om kemiska produkter att till skydd för den yttre miljön utfärda föreskrifter om produkthante-

ring. Naturvårdsverket övertar därmed sådana frågor om hantering av betydelse för den yttre miljön som ålegat produktkontrollnämnden. Detta gäller bl. a. spridning av bekämpningsmedel. Naturvårdsverket får 7 nya tjänster.

Socialstyrelsen blir central tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter för kosmetiska och hygieniska preparat. Den får 3 nya tjänster.

Livsmedelsverket får det odelade myndighetsansvaret för hälsorisker från husgeråd och livsmedelsförpackningar. Det får 1 ny tjänst.

Finansiering och kostnader

En tillsynsavgift tas ut för produkter som skall anmälas till produktregistret. Den kan vara ca 425 kr. per år. Vidare höjs avgifterna för registrering av bekämpningsmedel.

Kemikaliemyndigheten finansieras helt genom tillsynsavgifter och bekämpningsmedelsavgifter. Med tillsynsavgiften finansieras också huvuddelen av de förstärkningar hos andra myndigheter som kommissionen föreslår.

Genom kommissionens förslag avlastas statsbudgeten med netto ca 20,5 milj. kr., eftersom en del redan befintlig verksamhet blir avgiftsfinansierad.

Länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ta ut avgifter för tillsyn enligt lagen om kemiska produkter.

Ökade kostnader för näringslivet påverkar priset på kemiska produkter och drabbar ytterst allmänheten. Den utbredda oro som finns för de kemiska hälso- och miljöriskerna ger fog att anta att allmänheten är beredd att acceptera kostnaderna för en effektiv kemikaliekontroll.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om kemiska produkter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Syftet med denna lag är att förebygga hälso- eller miljöskador som kan orsakas genom hanteringen av kemiska ämnen eller beredningar (kemiska produkter).

2 § Med hantering menas i denna lag tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

3 § Särskilda bestämmelser finns för livsmedel, läkemedel och fodermedel. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får dock föreskriva att även denna lag skall tillämpas på sådana varor om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

I fråga om radioaktiva, brandfarliga eller explosiva varor äger lagen tillämpning endast i den mån det behövs för att förebygga andra hälso- eller miljöskador än som avses i de särskilda bestämmelser som finns för sådana varor.

I fråga om transport av sådana kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller denna lag endast i den utsträckning som förordnas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

I fråga om spridning av bekämpningsmedel i vissa fall finns särskilda bestämmelser.

4 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna om undantag från lagens tillämpning i fråga om visst varuslag eller viss hantering eller import.

Försiktighetsmått, tillstånd m. m.

5 § Den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att

hindra eller motverka skada på människor eller i miljön.

Det åligger särskilt den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått, utredningar och produktinformation.

6 § En näringsidkare som utreder kemiska produkters egenskaper från hälso- eller miljöskyddssynpunkt skall göra det i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om sådana utredningar.

7 § Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att kemisk produkt av visst slag får hanteras eller importeras endast efter tillstånd eller att för hantering eller import av sådan produkt skall gälla annat särskilt villkor.

8 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av kemisk produkt av visst slag.

Uppgiftsskyldighet

9 § Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar en kemisk produkt skall till myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning sådan myndighet föreskriver

1. lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker,
2. rapportera sådana rön som har betydelse för bedömningen av produkten från hälso- eller miljöskyddssynpunkt och som kan antas vara okända för myndigheten.

Förhandsanmälan

10 § 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.

Varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter

11 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att 5 § och 7—9 §§ skall gälla även i fråga om varor, som kan orsaka hälso- eller miljöskador genom hanteringen därför att de innehåller eller har behandlats med kemiska produkter.

Miljöfarligt avfall

12 § Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att slutligt omhändertagande av avfall på vilket denna lag är tillämplig (miljöfarligt avfall) får bedrivas yrkesmässigt endast av juridisk person i vilken staten har inflytande.

Tillsyn

13 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

14 § Tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

15 § Tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Underlåter någon att vidta åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad.

16 § För tillsyn enligt denna lag äger tillsynsmyndighet tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Det åligger polismyndigheterna att lämna den handräckning som behövs för tillsynen.

Om skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov förordnar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Avgifter

17 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt denna lag.

18 § Har med stöd av denna lag meddelats föreskrifter som medger undantag från bestämmelse om hantering eller import av vara av visst slag och kan sådana föreskrifter antas innebära ekonomisk fördel för den som hanterar eller importerar varan får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Ansvar, sekretess m. m.

19 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

1. med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första eller andra stycket,

2. med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § fjärde stycket, eller 6—12 §§,

3. med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 14 §.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

20 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i ansökan eller annan handling som avges enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna lag.

21 § Om ansvar för införsel av en 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.

22 § Kemiska produkter eller varor som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

23 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

24 § För tillvaratagande av konsumentintresset får organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan, överklaga beslut enligt denna lag i den mån det är tillåtet enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den

Genom lagen upphävs lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till bestämmelser som ersatts genom bestämmelserna i denna lag, tillämpas i stället de nya bestämmelserna.

Beslut om förbud, föreskrift, tillstånd, medgivande eller registrering som fattats enligt äldre bestämmelser skall anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i denna lag om inte regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar annat.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva de avvikelser från denna lag som behövs med hänsyn till övergångssvårigheter för näringslivet.

2 Förslag till Förordning om kemiska produkter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av lagen (0000:000) om kemiska produkter.

2 § Lagen (0000:000) om kemiska produkter skall inte tillämpas på tobaksvaror. I fråga om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat skall lagen om kemiska produkter tillämpas endast om produkten har hälsofarliga egenskaper som betingas av annat ingående ämne än etanol.

Särskilda bestämmelser finns i fråga om miljöfarligt avfall i förordningen (0000:000) om miljöfarligt avfall och i fråga om motorbensin i förordningen (0000:000) om motorbensin.

3 § Med tillverkare likställes i denna förordning den som för vidare överlåtelse i eget namn förpackar, ompackar eller namnändrar en kemisk produkt.

Förbud mot vissa produkter

4 § Kemikalieinspektionen får meddela förbud enligt 8 § lagen (0000:000) om kemiska produkter mot hantering eller import av kemisk produkt av visst slag.

Klassificering och utredning

5 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall bedöma produkten och med hänsyn till arten och graden av farliga egenskaper klassificera den med avseende på dels hälsofarlighet, dels miljöfarlighet. Produkter som är särskilt hälsofarliga indelas i livsfarliga och mycket farliga produkter.

Kemikalieinspektionen skall meddela de föreskrifter som behövs om klassificering och skall publicera allmänna råd för tillämpningen med exempel på klassificering.

6 § Den utredningsskyldighet som anges i 5 § lagen (0000:000) om kemiska produkter innebär att en hälso- eller miljöfarlig produkt skall vara noga utredd med avseende på

1. vilka innehållsämnen eller föroreningar som ger produkten farliga egenskaper,
2. arten och graden av de farliga egenskaperna,
3. vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

7 § Kemikalieinspektionen meddelar föreskrifter och allmänna råd om utredningar som avses i lagen (0000:000) om kemiska produkter.

8 § Sådana rön som avses i 9 § 2 lagen (0000:000) om kemiska produkter skall, i fråga om kosmetiska och hygieniska medel, rapporteras till socialstyrelsen och i övrigt till kemikalieinspektionen.

Produktinformation

9 § Grundläggande produktinformation skall lämnas genom märkning eller, när märkning inte lämpligen kan ske, i varuinformationsblad eller på annat säkert sätt. När ytterligare produktinformation behövs skall den lämnas i varuinformationsblad.

Kemikalieinspektionen och socialstyrelsen skall meddela de föreskrifter som behövs om produktinformation.

Förpackning och förvaring

10 § Förpackningar till hälso- eller miljöfarliga produkter skall vara betryggande vid produktens hantering och inte genom sin utformning medföra risk för förväxling samt skall vid behov utformas med särskild hänsyn till barns säkerhet.

Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare bestämmelser om förpackning.

11 § En hälsofarlig produkt skall förvaras så att den är oåtkomlig för barn samt hållas avskild från produkter som är avsedda att förtäras.

Livsfarliga och mycket farliga produkter skall förvaras så att obehöriga inte kan komma åt dem.

12 § En hälso- eller miljöfarlig produkt får inte förvaras så att risk uppstår för förväxling med någon annan produkt.

Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare föreskrifter om förvaring.

Kompetenskrav

13 § Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall i den omfattning som behövs med hänsyn till arten och omfattningen av verksamheten ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens samt hålla sig underrättad om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper.

14 § Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare föreskrifter om kompetenskrav.

Tillstånd

15 § Tillstånd för hantering eller import krävs i följande fall.

1. För import av livsfarliga produkter krävs tillstånd av länsstyrelsen i det län där importören har sitt hemvist. Föreståndare för institution

eller motsvarande vid universitet eller högskola och föreståndare för laboratorium, där omfattande yrkesmässig forsknings- eller undersökningsverksamhet bedrivs, får utan tillstånd importera livsfarliga produkter som behövs för verksamheten. Tillstånd krävs inte heller för den som enligt läkemedelsförordningen (1962:701) är behörig att tillverka läkemedel i allmänhet.

2. För yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga eller mycket farliga produkter krävs tillstånd av länsstyrelsen i det län där överlåtaren har sitt hemvist. Sådant tillstånd krävs dock inte för den som har rätt att driva detaljhandel med läkemedel.

3. För annan än yrkesmässig användning av livsfarliga eller mycket farliga produkter krävs tillstånd av polismyndigheten i den ort där användaren har sitt hemvist. Tillstånd får lämnas endast till den som har fyllt 18 år och som behöver dem för ett konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller liknande ändamål.

Tillstånd får gälla högst fem år och får förenas med villkor.

Kemikalieinspektionen meddelar föreskrifter om de villkor som skall gälla för att tillstånd skall lämnas enligt denna paragraf.

16 § En livsfarlig produkt får inte tas om hand på sätt som avses i 3 § andra stycket tullagen (1973:670) av annan än den som får importera sådan produkt.

I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m. m. Kemikalieinspektionen bestämmer hur det skall förfaras med livsfarlig produkt som inte kan försäljas enligt 3 § lagen.

17 § Livsfarliga produkter får inom riket överlåtas endast till den, som skall använda dem yrkesmässigt, eller som har tillstånd för annan användning. Den som överlåter sådana produkter skall föra anteckningar om försäljningen.

18 § Tillstånd enligt 15 § får helt eller delvis återkallas från den som har visat sig olämplig att i fortsättningen ha tillstånd genom att åsidosätta vad som åligger honom enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter, enligt föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller enligt villkor som förenats med tillståndet eller som av andra skäl bedöms olämplig att ha hand om sådana produkter som avses med tillståndet.

Innan länsstyrelsen återkallar ett tillstånd skall, om inte särskilda omständigheter föranleder annat, tillståndshavaren få tillfälle till rättelse.

19 § Kemikalieinspektionen får föreskriva att bestämmelserna i 15—18 §§ skall tillämpas på viss kemisk produkt även om den inte skall klassificeras som mycket farlig eller som livsfarlig.

Kemikalieinspektionen får föreskriva om avsteg från eller för särskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 15 §.

Bekämpningsmedel m. m.

20 § Med bekämpningsmedel förstås en kemisk produkt som är avsedd att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller annan liknande olägenhet, förorsakad av växter, djur eller mikroorganismer.

Som bekämpningsmedel skall inte anses

1. produkter som är avsedda att användas vid beredning av livsmedel, läkemedel eller fodermedel,

2. färger, fernissor, tjäror och andra produkter som är avsedda att huvudsakligen begagnas för annat ändamål än som avses i första stycket, om de inte genom särskild benämning eller på annat sätt anges vara avsedda som bekämpningsmedel.

21 § Ett bekämpningsmedel får inte importeras, saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara registrerat hos kemikalieinspektionen.

22 § Ett bekämpningsmedel får registreras om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för ändamål som avses i 20 §. En registrering får gälla högst fem år och får förenas med villkor.

När ett bekämpningsmedel registreras skall kemikalieinspektionen godkänna innehållet i märkning och granska varuinformationsblad för medlet.

23 § Registrering av bekämpningsmedel får återkallas om villkor åsidosätts eller om avgift enligt förordningen (0000:000) om vissa avgifter inom kemikaliekontrollen inte betalas inom fastställd tid eller om sådana ändrade förhållanden inträder att registreringen inte längre bör gälla.

24 § Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får kemikalieinspektionen föreskriva att bestämmelserna om bekämpningsmedel skall tillämpas även på en produkt som med hänsyn till sina egenskaper och användning står bekämpningsmedlen nära.

Kemikalieinspektionen får föreskriva om avsteg från eller för särskilt fall medge undantag från föreskrifterna i 20—23 §§.

25 § Kemikalieinspektionen får föreskriva om särskilda utbildningskrav för den som använder eller yrkesmässigt överlåter bekämpningsmedel.

Socialstyrelsen ansvarar för utbildning om åtgärder mot ohyra och skadedjur enligt 10 § hälsoskyddslagen (1982:1080). Lantbruksstyrelsen ansvarar för utbildning om annan användning av bekämpningsmedel och om överlåtelse av bekämpningsmedel.

26 § Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare föreskrifter om registrering och andra villkor för hanteringen av bekämpningsmedel.

Produktregistret

27 § Kemikalieinspektionen skall föra ett register med uppgifter om kemiska produkter som förekommer i Sverige. Registret skall innehålla upplysningar om förekomsten och användningen av ämnen och produkter samt tjäna som underlag för utredningar om hälso- och miljöfarlighet.

28 § Kemikalieinspektionen är skyldig att för de ändamål och i den utsträckning som anges nedan på begäran lämna följande myndigheter uppgifter. Myndigheterna får därvid ha terminalåtkomst till registret.

Myndighet	*Uppgifter*	*Ändamål*
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
Statens giftinformationscentral	Uppgifter om tillverkare, importörer eller andra uppgiftslämnare för enskilda produkter. Uppgifter om innehållet i enskilda produkter.	Upplysning om behandlingsåtgärder i akuta förgiftningssituationer.

Förhandsanmälan

29 § Kemikalieinspektionen 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 inspektionen. 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 överlåts,
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.

30 § En förhandsanmälan skall innehålla

1. uppgifter om anmälaren,
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 undersökning som utförts om ämnets fysikalisk-kemiska egenskaper, toxicitet, ekotoxicitet och nedbrytning med uppgift om tidpunkt för sådan undersökning, om vem som har utfört den och om metod som har använts för undersökningen,

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 kemikalieinspektionen.

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

31 § Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare föreskrifter om förhandsanmälan.

Tillsyn

32 § Tillsynen över efterlevnaden av lagen (0000:000) om kemiska produkter och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall utövas av följande myndigheter inom nedan angivna områden.

Tillsynsmyndighet	Tillsynsområde
Kemikalieinspektionen	Tillsyn av tillverkare, importörer, handelsagenter och utövare av yrkesmässig toxikologisk konsultverksamhet.
Naturvårdsverket	Skydd för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter.
Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen	Skydd mot ohälsa och olycksfall i samband med den yrkesmässiga hanteringen av kemiska produkter.
Socialstyrelsen	Tillsyn av tillverkare, importörer och handelsagenter i fråga om kosmetiska eller hygieniska medel.
Länsstyrelserna	Skydd för den yttre miljön inom länet i samband med hanteringen av kemiska produkter.
Miljö- och hälsoskyddsnämnderna	Skydd för den yttre miljön inom kommunen i samband med hanteringen av kemiska produkter.
	Tillsyn av dem som inom kommunen yrkesmässigt överlåter kemiska produkter som de inte tillverkar eller importerar.

33 § En tillsynsmyndighet skall göra anmälan till konsumentombudsmannen om myndigheten finner talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418) påkallad mot marknadsföring av kemiska produkter.

34 § Den som fälls till ansvar enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter skall ersätta statsverket sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som varit skäligen påkallade.

Övriga bemyndiganden

35 § Kemikalieinspektionen och, i fråga om kosmetiska och hygieniska medel, socialstyrelsen bemyndigas att

1. meddela ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått enligt 5 § fjärde stycket lagen (0000:000) om kemiska produkter,
2. meddela särskilda föreskrifter om utredning enligt 6 § lagen om kemiska produkter,
3. meddela ytterligare föreskrifter om särskilda tillstånd eller villkor enligt 7 § lagen om kemiska produkter,
4. meddela förbud enligt 8 § lagen om kemiska produkter,
5. meddela föreskrifter om omfattningen av den uppgifts- och rapporteringsskyldighet som avses i 9 § lagen om kemiska produkter,
6. meddela föreskrifter med stöd av 11 § lagen om kemiska produkter.

36 § Om särskilda skäl föranleder det får föreskrifter eller förbud som avses i 35 § 1, 3, 4 eller 6 meddelas av naturvårdsverket efter samråd med kemikalieinspektionen.

37 § I fråga om transport av kemiska produkter gäller vad som sägs i 35 § 1, 3, 4 och 6 i stället respektive transportmyndighet enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

38 § Uppgifter enligt 9 § 1 lagen (0000:000) om kemiska produkter skall, i fråga om kosmetiska eller hygieniska medel, lämnas till socialstyrelsen och i övrigt till kemikalieinspektionen.

39 § Det som sägs i 3, 4, 19, 33 och 37 § om kemiska produkter gäller också sådana varor som avses i 11 § lagen (0000:000) om kemiska produkter.

Besvär m. m.

40 § En miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

Yrkesinspektionens beslut får överklagas hos arbetarskyddsstyrelsen genom besvär.

41 § Beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet i särskilda fall meddelat enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter

eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter får överklagas hos kammarrätten genom besvär, om inte annat följer av andra stycket.

Andra beslut som en central förvaltningsmyndighet meddelat enligt lagen om kemiska produkter eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter får överklagas hos regeringen genom besvär. För tillvaratagande av konsumentintresset får talan mot sådant beslut föras av organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. Bestämmelserna i detta stycke gäller även i fråga om talan mot kemikalieinspektionens beslut i särskilt fall rörande registrering av bekämpningsmedel eller rörande fråga som avses i 19 § andra stycket, 24 § andra stycket eller 30 § tredje stycket.

42 § Om ansvar för överträdelse av denna förordning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen finns bestämmelser i lagen (0000:000) om kemiska produkter.

43 § En myndighet får förordna att dess beslut enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall gälla omedelbart även om beslutet överklagas.

Denna förordning träder i kraft den, då 1—35, 47, 48 a, 49—50 och 52—65 §§ kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor upphör att gälla.

De föreskrifter som har meddelats i eller med stöd av 37, 37 a, 39—45, 45 i—46, 48 eller 48 b § kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor skall i sin lydelse den tillämpas som föreskrifter med stöd av lagen (0000:000) om kemiska produkter och denna förordning till dess annorlunda förordnas.

Vid ikraftträdandet gällande föreskrifter eller villkor, som har meddelats med stöd av bestämmelse som har upphävts genom denna förordning, skall tillämpas som föreskrifter med stöd av lagen (0000:000) om kemiska produkter och denna förordning till dess annorlunda förordnas.

Beslut om registrering av bekämpningsmedel enligt äldre bestämmelser gäller till utgången av år 1990 om inte annat följer av beslutet eller registreringen dessförinnan återkallas.

3 Förslag till Förordning om vissa avgifter inom kemikaliekontrollen

Härigenom föreskrivs följande.

Ansökningsavgift

1 § Ansökningsavgift skall betalas av

1. den som ansöker om registrering av en produkt för vilken det föreligger registreringsskyldighet enligt förordningen (0000:000) om kemiska produkter,

2. den som ansöker om ändring av villkor som kemikalieinspektionen har föreskrivit i samband med registrering.

2 § Avgifterna skall täcka kostnaderna för kemikalieinspektionens prövning av ansökningarna. Avgiften tas ut enligt en taxa som inspektionen fastställer.

Årsavgift

3 § Den som har erhållit registrering av en produkt skall betala en avgift med 5 000 kronor för varje kalenderår under vilket produkten är registrerad (årsavgift).

Undersökningsavgift

4 § För undersökning, som kemikalieinspektionen har låtit verkställa för kontroll av sammansättningen av vara som avses i 1 §, skall den som ansökt om eller erhållit registrering betala undersökningsavgift med belopp som motsvarar kostnaderna för undersökningen.

Avskrift av analysbevis eller annan handling, som visar resultatet av undersökningen, skall överlämnas till den som betalar undersökningsavgiften.

Tillsynsavgift

5 § Den som enligt bestämmelser utfärdade med stöd av lagen (0000:000) om kemiska produkter är skyldig att göra anmälan till produktregistret skall betala tillsynsavgift för produkten.

Tillsynsavgiften gäller för två kalenderår och skall betalas så länge produkten är anmäld till produktregistret.

6 § Tillsynsavgiften är 850 kronor för varje produkt. För den som samtidigt har fler än 200 produkter anmälda är dock tillsynsavgiften begränsad till 150 000 kronor samt 100 kronor för varje produkt.

Gemensamma bestämmelser

7 § Avgifter enligt denna förordning skall betalas senast vid den tidpunkt som kemikalieinspektionen bestämmer. Om ett avgiftsbelopp inte betalas inom den bestämda tiden, får beloppet tas ut genom utmätning.

8 § Kemikalieinspektionen uppbär och redovisar avgifterna som avses i denna förordning.

9 § Om det finns särskilda skäl får kemikalieinspektionen besluta att avgift som avses i 1, 3 eller 4 §§ skall nedsättas eller efterges.

10 § Beslut enligt denna förordning får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Denna förordning träder i kraft den , då kungörelsen (1973:1051) om avgift för registrering av hälso- och miljöfarliga varor skall upphöra att gälla.

4 Förslag till Förordning om motorbensin

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I fråga om bensin som är avsedd för motordrift (motorbensin) gäller utöver förordningen (0000:000) om kemiska produkter bestämmelserna i denna förordning.

2—6 §§ (Hit bestämmelser som f. n. övervägs i regeringskansliet, se SOU 1983:27, Bilar och renare luft.)

7 § Naturvårdsverket får medge undantag från 00 §, om särskilda skäl föreligger.

8 § Motorbensin med tillsats av blyförening skall vara färgad. Är sådan bensin avsedd för annat ändamål än drift av kolvmotor i luftfartyg, skall den vara färgad röd eller gul. Annan motorbensin får inte färgas.

9 § Medges undantag enligt 00 §, får en sådan avgift som avses i 18 § lagen (0000:000) om kemiska produkter tas ut. Avgiften tas ut enligt en taxa som fastställs av naturvårdsverket efter samråd med riksrevisionsverket och statens pris- och kartellnämnd.

Kan avgiftens storlek inte beräknas på ett tillförlitligt sätt i samband med att undantag medges, får preliminär avgift tas ut. Sådan avgift skall avräknas mot den avgift som slutligt fastställs.

Skulle avgift i visst fall inte komma att överstiga 100 kronor, får avgiften inte tas ut.

10 § Frågor om avgift enligt 9 § prövas av naturvårdsverket. När beslut om undantag enligt 00 § avser en längre tid eller när särskilda skäl annars föreligger, får naturvårdsverket medge att betalningen av avgiften delas upp på flera terminer.

Om avgiftsbelopp inte betalas inom tid som har bestämts av naturvårdsverket, får beloppet tas ut genom utmätning.

11 § Bestämmelser om förvaring m. m. finns också i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor.

12 § Beslut i särskilt fall enligt denna förordning får överklagas hos kammarrätten genom besvär, om inte annat följer av andra stycket.

Andra beslut som en central förvaltningsmyndighet meddelat enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter får överklagas hos regeringen genom besvär. För tillvaratagande av konsumentintresset får talan mot sådant beslut föras av

organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. Bestämmelserna i detta stycke gäller även i fråga om talan mot naturvårdsverkets beslut i särskilt fall rörande fråga som avses i 00 §. Naturvårdsverkets beslut om preliminär avgift enligt 9 § andra stycket får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den , då 45 a—45 h §§ kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor upphör att gälla.

5 Förslag till Förordning om miljöfarligt avfall

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I fråga om kemiska produkter som är miljöfarligt avfall av nedan angivet slag gäller utöver förordningen (0000:000) om kemiska produkter bestämmelserna i denna förordning.

2 § Denna förordning tillämpas, i den omfattning som naturvårdsverket föreskriver i förteckning, på fast eller flytande avfall av följande slag.

1. oljeavfall,
2. lösningsmedelsavfall,
3. färg- eller lackavfall,
4. limavfall,
5. surt eller alkaliskt avfall med ett pH-värde utanför intervallet 2—12,5,
6. avfall som innehåller kadmium,
7. avfall som innehåller kvicksilver,
8. avfall som innehåller antimon, arsenik, barium, beryllium, bly, kobolt, koppar, krom, nickel, selen, silver, tallium, tenn, vanadin eller zink,
9. avfall som innehåller cyanid,
10. avfall som innehåller PCB,
11. bekämpningsmedelsavfall,
12. avfall som utgörs av miljöfarliga kemikalierester, biprodukter eller beredningar,
13. laboratorieavfall.

3 § Naturvårdsverket får föreskriva att förordningen skall tillämpas också på annat kemiskt avfall än sådant som anges i 2 §.

4 § Förordningen gäller inte

1. när miljöfarligt avfall ingår som beståndsdel i hushållsavfall enligt 1 § första stycket renhållningslagen (1979:596),
2. när oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg mottas och behandlas enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening

från fartyg eller förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,

3. när slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall sker i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer, om inte annat särskilt anges.

5 § Naturvårdsverket får i särskilda fall medge att förordningen inte skall tillämpas på visst miljöfarligt avfall, om det kan ske utan olägenhet från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

6 § Hantering har i denna förordning samma betydelse som i lagen (0000:000) om kemiska produkter. Med behandling menas sådant omhändertagande som inte är långtidsförvaring eller lagring.

Uppgiftsskyldighet

7 § Den som yrkesmässigt utövar verksamhet där miljöfarligt avfall uppkommer är skyldig att på sätt och till myndighet som naturvårdsverket föreskriver lämna uppgifter om avfallets art, sammansättning, mängd och hantering.

Transportverksamhet

8 § För transport av miljöfarligt avfall som är farligt gods finns bestämmelser i lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

Slutligt omhändertagande

9 § Miljöfarligt avfall får slutligt omhändertas yrkesmässigt endast av

1. Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB),
2. den som erhållit särskilt tillstånd.

10 § Tillstånd enligt 9 § 2 kan avse en årlig mängd av visst slag av miljöfarligt avfall och meddelas för viss tid eller tills vidare.

Tillstånd kan förenas med villkor.

11 § Regeringen prövar fråga om tillstånd enligt 9 § 2. Regeringen kan överlåta på naturvårdsverket att meddela villkor enligt 10 §.

12 § Ansökan om tillstånd enligt 9 § 2 skall vara skriftlig och innehålla uppgift om

1. art och mängd av det miljöfarliga avfall som sökanden avser att behandla,
2. varifrån avfallet kommer,
3. var och på vilket sätt avfallet skall behandlas,
4. övriga förhållanden av betydelse för bedömningen av verksamhetens beskaffenhet och omfattning.

Har tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) meddelats beträffande den anläggning vari behandlingen skall äga rum skall beslutet fogas vid ansökan.

Ansökan skall ställas till regeringen och ges in till naturvårdsverket som skall inhämta länsstyrelsens yttrande över ansökningen och med eget yttrande överlämna den till regeringen.

13 § Tillstånd enligt 9 § 2 kan återkallas om tillståndshavaren åsidosätter vad som åligger honom enligt lagen (0000:000) om kemiska produkter eller miljöskyddslagen (1969:387) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av någon av dessa lagar eller denna förordning.

14 § Utan hinder av 9 § får industriföretag i egen anläggning slutligt omhänderta miljöfarligt avfall som inte har uppkommit i anslutning till anläggningen om företaget därvid utnyttjar endast en mindre del av anläggningens kapacitet.

15 § Behandling som avses i 14 § får inte påbörjas utan att företaget i god tid dessförinnan gjort anmälan till länsstyrelsen. I fråga om sådan anmälan äger 12 § första och andra styckena motsvarande tillämpning.

Länsstyrelsen skall sända avskrift av en inkommen anmälan till naturvårdsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Utförsel och införsel

16 § Miljöfarligt avfall får utföras ur riket endast av

1. Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB),
2. den som erhållit särskilt tillstånd.

17 § Frågor om tillstånd enligt 16 § 2 prövas av naturvårdsverket.

Tillstånd får meddelas

1. för sådant avfall som Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB) kan slutligt omhänderta endast om det kan styrkas att avfallet kommer att slutligt omhändertas på ett sätt som från hälso- och miljöskyddssynpunkt är likvärdigt med SAKAB:s omhändertagande,
2. för annat avfall endast om det kan antas att avfallet slutligt kan omhändertas på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbart sätt.

Naturvårdsverket skall underrätta miljö- och hälsoskyddsnämnden om beslut varigenom fråga om tillstånd har avgjorts.

18 § Miljöfarligt avfall får införas till riket endast av den som erhållit särskilt tillstånd av naturvårdsverket. När tillstånd söks skall 12 § första och andra styckena tillämpas.

Avgifter

19 § Naturvårdsverket får ta ut särskilda avgifter för prövningen enligt en taxa som verket bestämmer i ärenden som gäller fråga om

1. medgivande enligt 5 §,
2. tillstånd enligt 16 § 2,
3. tillstånd enligt 18 §.

Tillsyn, ansvar, besvär m. m.

20 § Bestämmelserna i 32 och 34 §§ förordningen (0000:000) om kemiska produkter skall tillämpas i fråga om tillsyn över efterlevanden av denna förordning.

21 § Om ansvar och förverkande på grund av brott mot denna förordning eller föreskrift som meddelats med stöd av förordningen finns bestämmelser i lagen (0000:000) om kemiska produkter och i fråga om brott mot 16 och 18 §§ i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

22 § Bestämmelserna i 40 och 41 §§ förordningen (0000:000) om kemiska produkter skall tillämpas vid överklagande av tillsynsmyndighets beslut enligt denna förordning.

23 § Beslut som har meddelats av naturvårdsverket enligt 5 § får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

24 § Beslut som naturvårdsverket har meddelat enligt denna förordning i annat fall än som avses i 22 eller 23 §§ får överklagas hos regeringen genom besvär.

25 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas. I fråga om tillstånd enligt 16 § kan naturvårdsverket bestämma att tillståndet får tas i anspråk först efter viss tid.

26 § Allmänna råd och upplysningar om tillämpningen liksom ytterligare föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av naturvårdsverket.

Denna förordning träder i kraft den , då förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall upphör att gälla.

Beslut om tillstånd, föreskrift, villkor eller medgivande som fattats enligt äldre bestämmelser skall anses meddelat med stöd av denna förordning om inte regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar annat.

6 Förslag till Lag om spridning av bekämpningsmedel

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag avser spridning av bekämpningsmedel över mark- och vattenområden.

2 § Spridning av bekämpningsmedel skall ordnas så att människor inte skadas eller vållas annan olägenhet och så att oavsiktlig miljöpåverkan undviks. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids till kringliggande områden.

Ytterligare föreskrifter om spridning meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda sådan spridning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet.

4 § Spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg är förbjuden.

5 § Användning av bekämpningsmedel mot lövsly i skogsmark är förbjuden.

6 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag

1. från 4 § om det föreligger särskilda skäl,
2. från 4 eller 5 § om kravet enligt 7 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder och annat inte följer av 7 §,
3. från 4 eller 5 § om det behövs för vetenskaplig prövning.

Vid prövningen enligt första stycket 2 skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, arbetarskyddet och tillgången på arbetskraft.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för människan och miljön.

7 § Kommunfullmäktige kan besluta att undantag enligt 6 § första stycket 2 inte får medges i fråga om ett visst område inom kommunen, om detta framstår som påkallat med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse.

8 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att anordning för spridning av bekämpningsmedel får användas endast efter godkännande.

9 § Särskilda bestämmelser finns om registrering av bekämpningsmedel och om medlens användning.

Straffbestämmelser

10 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §,
2. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 3 §,
3. bryter mot 4 eller 5 §, om undantag inte har medgivits enligt 6 §,
4. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 6 § tredje stycket, 8 eller 9 §.

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

11 § Vid överträdelser av 4 §, 5 § eller av förbud som har meddelats med stöd av 3 § skall en straffavgift betalas till staten.

Straffavgiften skall tas ut av den fysiska eller juridiska person för vars räkning spridningen har skett. Straffavgiften är 1 000 kronor för varje hektar där spridning har skett i strid med förbud.

Avgiften kan sättas ned eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

12 § Frågor om straffavgift prövas av allmän domstol efter ansökan som skall göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks. I fråga om sådan ansökan gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit från den tidpunkt då överträdelsen begicks, får straffavgift inte tas ut.

Beslut varigenom någon har påförts straffavgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Betalas inte avgiften inom denna tid, får avgiften samt restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), drivas in i den ordning som enligt den lagen gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får inte vidtas sedan fem år har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

13 § Den som fälls till ansvar enligt denna lag skall ersätta statsverket sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som varit skäligen påkallade. Detsamma gäller den som har påförts straffavgift.

Denna lag träder i kraft den . Genom lagen upphävs lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. Undantag som har meddelats enligt den lagen eller motsvarande äldre bestämmelser skall gälla även efter den nya lagens ikraftträdande.

7 Förslag till Förordning om spridning av bekämpningsmedel

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Naturvårdsverket bemyndigas att

1. meddela föreskrifter enligt 2 § andra stycket, 3 eller 8 § lagen (0000:000) om spridning av bekämpningsmedel,
2. medge undantag enligt 6 § 1 lagen om spridning av bekämpningsmedel.

2 § Skogsvårdsstyrelsen får medge undantag enligt 6 § 2 lagen (0000:000) om spridning av bekämpningsmedel.

Skogsstyrelsen skall meddela allmänna råd till ledning för skogsvårdsstyrelsernas tillämpning av 6 § lagen om spridning av bekämpningsmedel.

3 § Kemikalieinspektionen får medge undantag enligt 6 § 3 lagen (0000:000) om spridning av bekämpningsmedel.

4 § Skogsvårdsstyrelsens beslut enligt lagen (0000:000) om spridning av bekämpningsmedel eller enligt bestämmelse som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos skogsstyrelsen genom besvär.

Kemikalieinspektionens beslut får överklagas till regeringen genom besvär. Annan förvaltningsmyndighets beslut i särskilt fall i ärende enligt lagen får överklagas hos kammarrätten genom besvär.

Denna förordning träder i kraft den , då 38 a § kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor upphör att gälla.

De föreskrifter som har meddelats i eller med stöd av 36—36 b eller 38 § kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor skall i sin lydelse den tillämpas som föreskrifter enligt lagen (0000:000) om spridning av bekämpningsmedel och denna förordning till dess att naturvårdsverket förordnar annat.

8 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1949:341) om explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 20 § förordningen (1949:341) om explosiva varor[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	20 §
Det ankommer på sprängämnesinspektionen att utfärda de ytterligare föreskrifter angående förpackning *och märkning* av explosiva varor, *som finnas erforderliga.*	*Sprängämnesinspektionen skall* utfärda de ytterligare föreskrifter *som behövs* angående förpackning av explosiva varor. *Ytterligare föreskrifter om märkning av explosiva varor samt föreskrifter om varuinformationsblad för explosiva varor skall utfärdas av kemikalieinspektionen i samråd med sprängämnesinspektionen.*

Denna förordning träder i kraft den

9 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor

Härigenom föreskrivs att 52 § förordningen (1961:568) om brandfarliga varor[1] skall ha nedan angivna lydelse.

[1] Omtryckt 1977:361.
[1] Omtryckt 1984:196.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	52 §
	Ytterligare föreskrifter om märkning av brandfarliga varor samt föreskrifter om varuinformationsblad för brandfarliga varor skall utfärdas av kemikalieinspektionen i samråd med sprängämnesinspektionen.
Närmare bestämmelser om *märkning och* anslag som sägs i *48*—51 §§ utfärdas av sprängämnesinspektionen.	Närmare bestämmelser om anslag som sägs i *50*—51 §§ utfärdas av sprängämnesinspektionen.
Sprängämnesinspektionen *äger ock* i övrigt meddela föreskrifter om vad som vid förvaring, hantering och försäljning av brandfarlig vara skall iakttagas för bevarande av ordning och säkerhet.	Sprängämnesinspektionen *får också* i övrigt meddela föreskrifter om vad som skall *iakttas* för bevarande av ordning och säkerhet vid förvaring, hantering och försäljning av brandfarlig vara.

Denna förordning träder i kraft den

10 Förslag till Förordning om ändring i förordningen med instruktion för konsumentverket

Härigenom föreskrivs att 22 § förordningen med instruktion för konsumentverket (1976:429) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	22 §
Anföres klagomål mot viss marknadsföringsåtgärd och är fråga endast om prövning enligt 2—4 § marknadsföringslagen (1975:1418), får klagomålen lämnas utan åtgärd, om det från allmän synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas.	
	Första stycket skall inte tillämpas i fråga om anmälan enligt 15 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) eller 33 § förordningen (0000:000) om kemiska produkter.

Denna förordning träder i kraft den

11 Förslag till Förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen

Härigenom föreskrivs att 15 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Tillsynsmyndighet skall genom upplysningar, råd och anvisningar eller genom åtgärder som avses i 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) verka för att en tillfredsställande arbetsmiljö åstadkommes. Tillsynen skall även inriktas på att främja lokal skyddsverksamhet.	
	Tillsynsmyndighet skall göra anmälan till konsumentombudsmannen om den finner talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen (1975:1418) påkallad mot marknadsföring som riktas till arbetsgivare.
I fråga om arbete som utföres i hem skall inspektionsbesök ske endast på begäran av arbetsgivare eller arbetstagare som berörs, eller om annars särskild anledning föreligger. Motsvarande skall gälla beträffande arbete som utföres av den som driver verksamhet utan arbetstagare eller utan att ha annan arbetstagare anställd än familjemedlem.	

Denna förordning träder i kraft den

12 Förslag till Förordning om ändring i renhållningsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om renhållningsförordningen (1979:904)

dels att 4 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att bilaga 2 till förordningen skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	
Inom de kommuner som anges i bilaga 2 till denna förordning skall sådant avfall *på vilket* förordningen *(1975:346)* om miljöfarligt avfall är tillämplig forslas bort genom kommunens försorg.	Avfall *som* avses i förordningen (0000:000) om miljöfarligt avfall *skall* forslas bort genom kommunens försorg.

Nuvarande lydelse

Detta gäller inte miljöfarligt avfall *som* slutligt tas om hand i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer. *Inte heller gäller första stycket sådant avfall som* skall transporteras bort för behandling i anläggning som avses i *19 § 1* förordningen *(1975:346)* om miljöfarligt avfall *eller avfall som* efter tillstånd enligt *21* § 2 nämnda förordning får föras ut ur riket.

Den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer får medge undantag från första stycket i fråga om sådant avfall som uppkommer hos ett visst företag, om särskilda skäl föreligger och det kan anses säkerställt att företaget på betryggande sätt kan ombesörja transport av avfallet till behandlingsföretag som avses i *14* § förordningen *(1975:346)* om miljöfarligt avfall.

Föreslagen lydelse

Detta gäller inte *när det miljöfarliga avfallet*

1. slutligt tas om hand i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer,

2. skall transporteras bort för behandling i anläggning som avses i *14* § förordningen om miljöfarligt avfall,

3. efter tillstånd enligt *16* § 2 nämnda förordning får föras ut ur riket.

Den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer får medge undantag från första stycket i fråga om sådant avfall som uppkommer hos ett visst företag, om särskilda skäl föreligger och det kan anses säkerställt att företaget på betryggande sätt kan ombesörja transport av avfallet till behandlingsföretag som avses i *9* § förordningen om miljöfarligt avfall.

Denna förordning träder i kraft den

I Bakgrund

1 Kemiska risker i samhället

Utvecklingen av kemiska ämnen och produkter har bidragit till det materiella välståndet — men den har också bidragit till välfärdens avigsidor. Under de två senaste årtiondena har det blivit alltmer uppenbart att produktionen och användningen av kemiska produkter har orsakat skador på människor och i naturen.

1.1 Användningen av kemikalier

Kemiska produkter spelar en viktig roll i alla delar av vårt samhälle: läkemedel i sjukvården, bensin i transportsektorn, konstfibrer i tillverkningen av kläder, bekämpningsmedel i jordbruket, plaster i en mängd vardagsföremål etc. Internationellt har den kemiska industrins tillväxt under efterkrigstiden varit snabbare än industrins genomsnittliga tillväxt.

Världsproduktionen av organiska kemikalier var år 1950 ca 7 miljoner ton; fram till år 1970 hade siffran stigit till 63 miljoner ton per år. År 1980 beräknades värdet på världsproduktionen av kemikalier uppgå till 550 miljarder dollar. Denna siffra innefattar emellertid inte Sovjetunionen och Kina. Kemikalier svarar för ca 10 procent av handeln mellan OECD-länderna.

1.2 Riskerna med kemikalier

Intresset och oron för kemikaliers inverkan på hälsan och miljön har ökat starkt under de senaste årtiondena, till följd av de skador som kemikaliehanteringen bär skulden till. Under 1960-talet påvisades svåra skador på flera fågelarters fortplantning. Många sjöar svartlistades i Sverige på grund av höga halter metylkvicksilver i fisken. Det blev också alltmer ovedersägligt att exponering för vissa kemikalier kunde orsaka svåra kroniska hälsoskador och att sambanden mellan exponering och skada ofta var svåra att upptäcka.

Under 1970-talet kom flera miljölarm inom den kemiska industrin. I den italienska orten Seveso exploderade år 1976 en säkerhetsventil i en kemisk industri, vilket medförde att ett flera kvadratkilometer stort område utanför fabriken förorenades med kemikalier. Senare uppdagades att markprover innehöll 2,3,7,8-TCDD, ett mycket giftigt ämne. Även i Sverige förekom uppmärksammade miljölarm. BT Kemi tillverkade under slutet av 1960-talet och större delen av 1970-talet bekämpningsmedel i sin fabrik i Teckomatorp. Under senare delen av 1970-talet upptäcktes nedgrävda tunnor med giftigt avfall. Skyddsåtgärder, bl. a. sanering och nedmontering av fabriken, kostade samhället flera tiotals miljoner kronor. Senare har upptäckts flera fall av kemikaliedumpning, på soptippar, i vattendrag eller i marken.

Det är ofta mycket svårt — och i vissa fall omöjligt — att bortom allt tvivel bevisa att exponering för en kemikalie är orsaken till en observerad skada på hälsa eller miljö. En redovisning av kemiska risker i samhället bör därför inte begränsas till att endast omfatta bevisade orsakssamband. Det är viktigt att även beskriva misstänkta orsakssamband som — om de faktiskt föreligger — kan vara av stor betydelse för enskilda individer och för samhället. Toxikologisk testning kan bidra med indirekta bevis om orsakssamband.

Vidare är det viktigt att utröna hur mycket information som finns tillgänglig. Bristande tillgång på data om toxiska egenskaper, hantering, exponeringsförhållanden m. m. gör bedömningen av risker mera osäker. För flertalet av de kemiska ämnen som är i bruk är toxicitetsdata ofullständiga eller saknas helt. Befintliga data är av varierande kvantitet och kvalitet. Detta innebär en betydande osäkerhet om många ämnens hälso- och miljöfarlighet.

Härtill kommer att överblicken över kemiska ämnens och produkters spridning i samhället är begränsad. Avsikten med att inrätta ett produktregister var att denna överblick skulle förbättras, vilket skulle medföra bättre underlag för problemidentifiering, prioritering och tillsyn. I kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) föreslås en utbyggnad av produktregistret.

De kemiska analysmetoderna har utvecklats starkt. I dag går det ofta att upptäcka föroreningar vid halter långt lägre än en tusendel av vad som kunde upptäckas för bara 10 till 15 år sedan. Möjligheterna att följa kemiska ämnens spridning i miljön har därmed ökat. Även i sådana fall där föroreningshalterna i miljön är så låga att de i dagens kunskapsläge inte anses utgöra någon hälso- eller miljörisk, kan det vara viktigt att utföra analyser för att bevaka hur halterna förändras med tiden. Detta gäller speciellt för ämnen med hög hälso- eller miljöfarlighet.

Kemikaliers hälsofarlighet

Att kemiska ämnen kan orsaka skador på hälsan har varit känt länge. Samband mellan exponering för vissa ämnen i arbetsmiljön och olika sjukdomstillstånd var kända redan vid sekelskiftet. Symptombilderna var oftast klara och antalet drabbade stort. Läkarnas fallbeskrivningar bidrog till att många sådana samband upptäcktes redan under 1900-ta-

lets första hälft. Åtgärder vidtogs också för att minska riskerna. En lagstiftning började växa fram som med tiden kom att medföra en bättre kemikaliekontroll. Farlig hantering reglerades. Kemiska produktgrupper som bedömdes vara av särskilt intresse från hälso- och miljöskyddssynpunkt blev registreringspliktiga, t. ex. läkemedel, livsmedelstillsatser och bekämpningsmedel. Hygeniska gränsvärden i form av högsta godtagbara halter av luftföroreningar fastställdes för vissa ämnen i arbetsmiljön.

De kemiska hälsorisker som upptäcktes tidigast var sådana där tidsförloppet mellan exponering och skada var kort: ögon- och hudskador i samband med olycksfall, akuta förgiftningar m. m. Även vissa skador som uppstod först efter långvarig exponering eller långt efter avslutad exponering observerades tidigt, t. ex. pungcancer hos sotare och asbestos hos textilarbetare. Pungcancern var en yrkessjukdom hos sotare med långvarig exponering för stenkolssot. Detta samband upptäcktes redan år 1775. År 1906 fick det brittiska parlamentet rapporter om lungskador bland textilarbetare som arbetade med asbesthaltiga textilier. Eftersom detta är specifika samband var de relativt lätta att upptäcka. Med specifikt samband menas att skadan (sjukdomen) inte förekommer eller är mycket sällsynt bland personer som inte har utsatts för den aktuella skadefaktorn (kemikalien).

Många av de tidigt upptäckta kemiska hälsoriskerna har numera undanröjts. Fortfarande är emellertid många sådana skador betydelsefulla där orsakssambanden är relativt lätta att påvisa. Kemiskt betingade hudsjukdomar är ett exempel på detta. De svarar för en hög andel av de identifierade kemiska hälsoriskerna.

Utvecklingen inom toxikologin har medfört att riskerna för långsiktiga och svårpåvisbara skador uppmärksammats alltmer, t. ex. effekter på fortplantningen, vissa organskador och cancer. Det är emellertid svårt att påvisa orsakssamband om ämnet förekommer relativt allmänt i miljön. Detsamma gäller om skadan kan uppkomma långt efter det att exponeringen upphört. Det gäller också om sambandet inte är specifikt utan kemikalien orsakar t. ex. flera vanliga cancerformer. Lättidentifierade skador, t. ex. hudskador, får därför troligtvis för stor relativ betydelse i skadestatistik.

Undersökningar av direkta effekter på människa av kemikalieexponering ger i vissa fall de bästa förutsättningarna att bedöma hälsorisker. Sådana undersökningar är emellertid förenade med nackdelar. Undersökningar av eventuella effekter på människa kan bara bli aktuella för kemikalier som redan är i användning. Risker går inte att påvisa förrän skador redan uppstått. Vidare är det, som ovan konstaterats, under vissa omständigheter svårt att upptäcka faktiska orsakssamband.

Djurexperimentell forskning och toxikologisk testning har varit av stor betydelse för att klarlägga olika biologiska mekanismer och kemiska ämnens inneboende toxikologiska egenskaper. Dels har information om ämnens egenskaper därigenom kunnat fås innan människor exponeras. Dels har denna information utgjort ett viktigt komplement till tillgängliga data om observerade skador på människor. Kemikommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) föreslagit att nya ämnen skall vara

noga undersökta innan de förs ut i användning.

I en rapport[1] från National Research Council i USA konstateras att av tiotusentals kommersiellt viktiga kemikalier har endast en mindre del blivit testade på ett sådant sätt att en fullständig utvärdering av ämnenas farlighet är möjlig.

Antalet kemiska ämnen i USA med kommersiell betydelse beräknades till ca 50 000 (läkemedel, livsmedelstillsatser, kosmetika och bekämpningsmedel ej inräknade). Vissa toxikologiska data fanns tillgängliga för ca 20 procent av dessa. För övriga 80 procent saknades toxicitetsdata nästintill helt. En grov uppdelning av dessa kommersiellt använda kemikalier efter totalkvantiteter ändrade inte bilden nämnvärt. För de ca 13 000 kvantitetsmässigt mest använda kemikalierna var tillgången på toxikologiska data lika begränsad som för gruppen som helhet. Utredarna påpekar att den metodik man använde vid datasökningen kan ha medfört att kvantiteten utförd testning har undervärderats något ("may be slight understatements").

Även för de specialreglerade produktgrupperna bekämpningsmedel, läkemedel och livsmedelstillsatser saknas ofta information om deras farlighet. Endast ca 20 procent av ämnen i läkemedel och ca 10 procent av ämnen i bekämpningsmedel är enligt den amerikanska rapporten testade i en sådan omfattning att en fullständig utvärdering är möjlig. Utredarna påpekar att det hos företagen kan finnas toxikologiska data som man inte fått ta del av.

Eftersom antalet registrerade preparat är väsentligt högre i USA än i Sverige kan dessa sifferuppgifter inte direkt tillämpas på svenska förhållanden. Även i Sverige är emellertid tillgängliga toxikologiska data för äldre preparat ofta otillräckliga för en fullständig utvärdering.

När risken för skadliga effekter uppskattas måste exponeringsförhållandena alltid beaktas. Med exponeringsförhållanden menas exponeringens nivå och omfattning i tiden. I rapporten från National Research Council konstateras även att tillgången på exponeringsdata är mycket dålig.

Arbetarskyddsstyrelsen och andra myndigheter fick i mars 1980 en förfrågan från cancerkommittén om bl. a. exponeringsnivåer inom industrin för ett antal ämnen. Totalt omfattade listan 253 av IARC (International Agency on Cancer Research) utvärderade kemiska ämnen. Ett klart orsakssamband med cancer hos människa var påvisat för 17 av dessa ämnen eller ämnesgrupper. För ytterligare 132 ämnen eller ämnesgrupper fanns ett klart orsakssamband fastställt med tumörer på laboratoriedjur. Den information som fanns tillgänglig för övriga ämnen eller ämnesgrupper hade av IARC bedömts som otillräcklig för en vetenskaplig bedömning av om ämnena är cancerframkallande eller inte.

Av de 253 ämnena och ämnesgrupperna bedömde arbetarskyddsstyrelsen 150 som intressanta från arbetsmiljösynpunkt. Man konstaterade vidare att mätresultat och standardiserade mätmetoder saknades för det stora flertalet av dessa ämnen.

Denna brist på kunskaper om exponeringsförhållanden är givetvis inte begränsad enbart till cancerframkallande ämnen.

Akuta skador. Varje år vårdas ca 10 000 personer på sjukhus i Sverige

[1]Toxicity Testing: Strategies to Determine Needs and Priorities — National Academy Press, 1984.

på grund av akut förgiftning. Ett par tusen av dessa är barn. De akuta förgiftningarna kan delas in i två huvudgrupper: olycksfall och självmordsförsök.

En akut förgiftning kan inverka kraftigt på ett eller flera organsystem, vilket ofta orsakar en svår sjukdomsbild. Utvecklingen inom den moderna intensivvården har avsevärt minskat dödsfallen bland sådana patienter med förgiftning som får sjukhusvård; av dessa avlider f. n. mindre än 1 procent. Bland de personer som inte kommer under vård är dödligheten fortfarande hög: ca 1 000 personer per år.

Bland vuxna är läkemedel den vanligaste orsaken till akuta förgiftningar som leder till döden. Huvuddelen av dessa är självmord.

Antalet förgiftningstillbud bland barn är högt. Flertalet är emellertid av lindrig karaktär. Enligt SCB:s statistik avled under tidsperioden 1970—1979 sammanlagt 20 barn under 10 år på grund av akut förgiftning. Läkemedel var den vanligaste orsaken. Ett fall förorsakades av rengöringsmedel. År 1975 avled totalt 6 barn mellan 0 och 15 år på grund av akut förgiftning. Fyra av barnen var mellan 10 och 15 år; tre av dessa fall bedömdes som möjliga självmord.

Akuta skador i arbetslivet uppstår vanligen vid bränder, explosioner, processhaverier, transportolyckor och liknande oförutsedda händelser. Hud- och ögonskador kan uppkomma genom frätning av syror och alkalier. Inandning av vissa ämnen kan ge skador på luftvägar och lungor. Akuta förgiftningar på grund av att kemiska produkter förtärs av misstag är relativt ovanliga i arbetslivet.

Många ämnen som används inom industrin är brandfarliga. Vid brand kan personskador av många olika slag uppkomma, t. ex. förgiftning genom rökgaser och brännskador av varierande svårighetsgrad med i vissa fall tillstötande infektioner. Vid explosion kan även andra skador uppstå, t. ex. splitter- och krosskador orsakade av kringflygande föremål, syn- och hörselskador orsakade av värmevåg resp. tryckvåg.

Enligt statistik från ISA (informationssystemet om arbetsskador) kunde år 1980 1,1 procent av de svenska arbetsolycksfallen knytas till kemiska faktorer. I absoluta tal innebar det 1 282 olycksfall. Detta gäller skador som beror på inverkan av kemiskt ämne där inverkan skett plötsligt och där skadan har medfört minst en dags sjukskrivning. Brand- och explosionsskador är inte medräknade. Enligt arbetarskyddsstyrelsen, som sammanställer ISA-statistiken, finns det uppgifter som tyder på att många arbetsskador inte anmäls.

Hudsjukdomar som är orsakade av kemikalier är oftast yrkesbetingade. I LO-rapporten Vad händer med arbetsmiljön? från år 1981 anger 16 procent av medlemmarna i de olika LO-förbunden att de lider av hudbesvär. De högsta frekvenserna observerades bland frisörer (57 procent), fastighetsanställda (42 procent) och målare (27 procent).

År 1980 utgjorde hudens och underhudens sjukdomar den tredje diagnosgruppen i storleksordning bland arbetssjukdomsfallen. (Då har både ännu inte utredda fall och utredda fall som godkänts av försäkringskassan tagits med i statistiken.) Denna diagnosgrupp svarade för 14 procent av samtliga fall. Ca 1 800 av de 2 500 fallen var eksem av olika slag. Om endast färdigutredda fall som godkänts av försäkringskassan

tas med i statistiken utgjorde denna grupp den näst största diagnosgruppen med 19 procent av samtliga arbetssjukdomsfall.

Drygt 1 300 patienter undersöks varje år vid yrkesdermatologiska kliniken i Lund. Av dessa har 40 procent en yrkesbetingad hudsjukdom och 25 procent en hudsjukdom som inte är yrkesbetingad, men som försämras av yrkesutövningen. Övriga patienters hudbesvär har inget samband med arbetsmiljön.

Hudeksem kan vara av antingen allergiskt eller icke-allergiskt slag. Rengöringsmedel, lösningsmedel, skäroljor och alkalier är vanliga orsaker till yrkesbetingade icke-allergiska eksem. Bland orsakerna till allergiska kontakteksem kan nämnas krom, nickel, gummi, formalin och epoxihartsaminer i epoxiplast.

Allergi. Ordet allergi används ofta liktydigt med överkänslighet. Endast en sådan överkänslighet är emellertid allergisk där reaktionen beror på kroppens immunförsvar. Om man under lång tid har tålt kontakt med ett ämne men plötsligt reagerar mot det kan en allergi ha utvecklats. Den allergiska reaktionen kan t. ex. ske i nässlemhinnan (hösnuva), i luftrören (astma), eller i huden (nässelutslag, allergiskt kontakteksem).

Ofta återkommande kontakt med allergiframkallande metaller har orsakat svåra allergiska eksem. Krom och nickel är sådana metaller som förekommer på många ställen i arbetsmiljön men också i fritidsmiljön. Cementarbete är en vanlig orsak till kromallergi. Nickel är vanligt förekommande i bruksföremål, t. ex. i verktyg, pennor, saxar, nycklar och smycken.

Inom de flesta yrken används kemikalier och produkter som är allergiframkallande. Exempel på yrken där man drabbas av allergier är affärsbiträden (nickel), snickare (olika limmer), textilarbetare (formalin), sjukvårdsanställda (gummihandskar) och anställda i plastindustrin (olika ämnen i plaster).

Allergiframkallande ämnen kan även förekomma i produkter som normalt finns i hemmen, t. ex. i kosmetiska medel, läkemedel och parfymer. Huvuddelen av de allergier som orsakas i hemmet beror emellertid inte på kemiska produkter, utan på djurepitel, pollen, kvalster, mögelsporer, naturliga beståndsdelar i livsmedel m. m.

Skador i andningsvägarna. Exponering för vissa kemiska ämnen kan ge skador eller besvär i andningsvägarna, också av annat slag än allergi. Vissa av de luftföroreningar som förekommer i arbetsmiljön finns även i den allmänna miljön, men vanligtvis i betydligt lägre halter. De kan emellertid orsaka besvär hos äldre människor och hos känsliga personer, t. ex. sådana som lider av luftrörsbesvär.

Slemhinnorna i andningsvägarna kan bli inflammerade om de irriteras av flyktiga ämnen, (t. ex. ammoniak) eller dammande ämnen (t. ex. kemikalier i pulverform och damm som uppstår vid slipning av metaller). Långvarig exponering för sådana ämnen kan ge kronisk luftrörskatarr.

Rökning ökar risken för att vissa lungskador skall uppstå, och försvårar ofta besvären när skadorna uppstått.

Asbest är ett samlingsnamn för ett antal silikatföreningar med en gemensam egenskap: förmågan att splittras till tunna fibrer. På grund av

fibrernas tekniska egenskaper, t. ex. god tålighet mot hetta, syror och baser samt bra adsorptionsegenskaper fick de en mångsidig industriell användning.

De fina fibrerna följer med inandningsluften ned i lungorna. De kan där ge upphov till den allvarliga lungsjukdomen asbestos, som fortsätter att utvecklas även sedan exponeringen har upphört. Asbestos är jämsides med silikos (stendammlunga) en av de allvarligaste dammlungesjukdomarna. Asbestexponering kan också ge förtjockningar på lungsäcksbladen, s. k. pleuraplack.

Under 1950- och 1960-talen påvisades samband mellan exponering för asbest och olika tumörsjukdomar. Lungcancer har visats vara vanligare bland personer som är exponerade för asbest. För rökare är risken kraftigt förhöjd. Asbest kan även orsaka mesoteliom, en elakartad tumör i lungsäcken.

I Sverige finns nu omfattande förbud mot användning av asbest och en strävan efter att överallt ersätta asbest med andra material. Globalt är asbest fortfarande ett mycket svårt arbetsmiljöproblem, och även i Sverige kommer människor i många år framöver att drabbas av skador som beror på tidigare exponering för asbest. Dessutom förekommer asbest fortfarande runt om i samhället, t. ex. som isolering i byggnader, i vissa cementrör för vattentransport och i bromsbandsbeläggningar.

Skador på nervsystemet. Många lösningsmedel är flyktiga organiska ämnen som kan orsaka skador på nervsystemet. Dessa ämnens egenskaper, t. ex. att lösa fett, gummi och färg, gör att de används för många skilda ändamål i industrin.

När en människa exponeras för lösningsmedelsångor tas ämnet upp i lungorna och fördelas med blodet till kroppens olika organ. Vissa lösningsmedel har hög fettlöslighet, vilket innebär att de kan ansamlas i fettvävnad. De kan sedan avges från fettet till blodet under en tid, trots att exponeringen har upphört. Hjärnan består av fettrik vävnad, varför det troligen sker en upplagring även där.

Vissa symptom orsakade av lösningsmedelsskador utgör tillsammans vad som kallas psyko-organiskt syndrom. Detta innebär att symptomen beror på direkt nervskada eller på biokemiska störningar i hjärnan. Neurasteni är en benämning på lindrigt psyko-organiskt syndrom. Trötthet och retlighet är två dominerande inslag vid neurasteni. Försämrad koncentrationsförmåga samt minnes- och inlärningsstörningar är också vanliga symptom. Människor som utsätts för lösningsmedel tvingas oftare än andra att avbryta sitt förvärvsarbete i förtid på grund av skador på nervsystemet.

Skador på levern och njurarna. Dessa organ är viktiga för kroppens avgiftning och utsöndring av ämnen. Dessa funktioner medför också att sådana ämnen kan koncentreras i levern eller njurarna med en ökad skaderisk som följd.

Alkohol är en vanlig orsak till leverskador. I djurförsök har visats att alkohol dessutom kan förstärka vissa andra ämnens leverskadande egenskaper. Detta har visats med bl. a. några industrikemikalier som orsakat leverskador, t. ex. koltetraklorid, kloroform och trikloretylen.

Även vissa läkemedel kan orsaka leverskador, t. ex. sulfonamider och klorpromazin.

Kadmium ansamlas i njurarna och har vid industriarbete orsakat njurskador. Den omfattande spridningen av kadmium i naturen kan medföra att kadmiumhalterna i vissa livsmedel långsamt stiger. På sikt ökar då risken för njurskador hos den allmänna befolkningen.

Läkemedel som kan orsaka njurskador måste doseras med hänsyn till patientens njurfunktion. Samtliga antibiotika i streptomycingruppen tycks kunna skada njurarna. Ett annat exempel är det smärtstillande medlet fenacetin.

Långvarig exponering för vissa kemikalier har även gett upphov till skador på andra organ än dem som har behandlats ovan, t. ex. på *blodbildande organ* och *skelett.*

Under senare år har intresset även ökat för om kemikalieexponering kan vara bidragande orsak till en av de stora folksjukdomarna i dagens samhälle — *hjärt- och kärlsjukdomarna.* Denna forskning är emellertid fortfarande i sin början.

Skador på fortplantningen. Dagens kunskaper om kemiska ämnens skadliga effekter på människans fortplantning grundar sig i mycket på erfarenheter från läkemedelsbiverkningar.

I början av 1960-talet upptäcktes att ett lugnande medel kunde ge upphov till svåra fostermissbildningar om det gavs till gravida kvinnor under de första tre havandeskapsmånaderna. Skadorna orsakades av läkemedlets verksamma substans: thalidomid. I Sverige kallades preparatet Neurosedyn.

Rent allmänt torde risken för missbildningar vara störst under de tre första månaderna av havandeskapet. Under denna period är celldelningen intensivast, och organen bildas. Skador kan emellertid även uppkomma senare under graviditeten.

Ärftliga faktorer och kromosomrubbningar beräknas orsaka ca en fjärdedel av alla missbildningar. Kemikalier och infektioner är andra orsaker. Enligt vissa uppskattningar är orsakerna okända till ca 70 procent av inträffade missbildningar.

Om fostret tidigt drabbas av en betydande skada kan detta leda till missfall. Vissa undersökningar tyder på att över 10 procent av fastställda graviditeter slutar med missfall. I mycket tidiga skeden av graviditeten kan ett missfall ske utan att kvinnan vetat om att hon varit gravid.

Förutom missbildningar och missfall kan människans fortplantning skadas eller störas på andra sätt: minskad fruktsamhet, sterilitet, minskad fostervikt m. m.

Få industrikemikalier är bevisat skadliga för människans fortplantning. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att det är svårt att upptäcka och säkerställa sådana samband. Kvicksilver och bly är två tungmetaller som kan orsaka missbildningar resp. missfall. Bly misstänks även kunna skada mannens spermier. Narkosgaser och organiska lösningsmedel är exempel på andra ämnen i arbetsmiljön som på grundval av vissa undersökningar misstänks kunna orsaka missfall.

Många industrikemikalier har i djurförsök visats kunna skada fortplantningen. Det pågår f. n. en omfattande diskussion bland forskare om hur sådana testresultat skall tolkas.

Alkoholmissbruk hos kvinnan kan hos barnet medföra svåra fall av

missbildningar och psykiska utvecklingsstörningar. Detta är ett belysande exempel på hur svårt det är att klarlägga samband mellan exponering för kemikalier och skador på fortplantningen. Alkohol har använts under lång tid och av många människor; trots detta påvisades sambandet mellan alkoholförtäring och de till art och antal omfattande fosterskadorna först relativt nyligen.

Undersökningar i Irak har visat att alkylkvicksilver kan orsaka skador på fostret vid relativt låga exponeringsnivåer. Vad som framför allt observerades var mentala skador hos det födda barnet. Många av mödrarna led emellertid av undernäring under graviditeten, vilket är ett tillstånd som kan bidra till mentala skador hos barnet. Trots att resultaten därför inte är direkt överförbara till svenska förhållanden har de gett ny aktualitet åt det metylkvicksilver som finns i fisk i många svenska vatten.

Cancer är ett gemensamt namn på sjukdomar som beror på okontrollerad växt av abnorma celler. Enligt de flesta bedömare beror mellan 70 och 90 procent av alla cancerfall på miljöfaktorer. Vissa anser att arbetsmiljön bär skulden till mellan 1 och 5 procent av den totala cancersjukligheten; andra menar att denna andel är högre. Siffror av detta slag är behäftade med stor osäkerhet och bör därför tolkas försiktigt. Säkert är att risken för cancer starkt påverkas av livsstilen i bred bemärkelse: rökvanor, alkoholkonsumtion och matvanor.

Cancerkommittén har enligt sina direktiv bl. a. att utarbeta en realistisk strategi som kan förebygga cancersjukdomars uppkomst. I kommitténs betänkande, som förväntas komma under år 1984, behandlas utförligt olika faktorers inverkan på cancersjukligheten samt angränsande frågor. Vidare läggs förslag på cancerförebyggande åtgärder.

Tillgänglig statistik visar på en kontinuerlig ökning av cancerdödligheten under 1900-talet, inte bara i Sverige, utan i den industrialiserade världen i stort. Detta har ofta kopplats till industrialisering och ökad kemikaliehantering. En ökad andel äldre människor i samhället samt en förbättrad diagnostik och rapportering är emellertid faktorer som helt eller delvis kan förklara denna ökning.

Förändringar i livsstil under 1900-talet har haft stor inverkan på cancermönstret. Ändrade kostvanor och förbättrade metoder för konservering och beredning av livsmedel har troligtvis bidragit till den klart minskade förekomst av magsäckscancer som observerats i många industriländer. Ett klart orsakssamband kan ses mellan den ökade tobakskonsumtionen och det ökade antalet lungcancerfall.

Vissa kemiska ämnen kan orsaka cancer. Den tid det tar från att en person exponeras för ett cancerframkallande ämne till dess att sjukdomen går att påvisa kallas latenstid. Denna tid är ofta lång, mellan 5 till 40 år. När sjukdomen upptäcks kanske kontakten med det cancerframkallande ämnet för länge sedan har upphört, och personen kan ha ett nytt arbete och en ny bostadsort. Det är därför vanligen mycket svårt att finna orsaken till sjukdomen.

Den till WHO (World Health Organization) knutna cancerforskningsinstitutionen IARC (International Agency for Research on Cancer) bedömer utifrån befintliga data vilka kemikalier som kan anses vara

cancerframkallande. År 1983 konstaterades att 23 kemikalier eller grupper av kemikalier är bevisat cancerframkallande på människa. Vidare konstaterades att 7 industriella processer kan orsaka cancer. I dessa fall ansågs det omöjligt att fastställa vilka kemikalier som var den direkta orsaken. Exempel på kemikalier som kan orsaka cancer är asbest (lungor, lungsäck och bukhinna), arsenik (hud), tjära och sot (hud och lungor), bensen (blodbildande organ) och vinylklorid (lever). 61 kemikalier, kemikaliegrupper och industriella processer bedömdes som sannolikt cancerframkallande på människa.

Nästan alla kemikalier som framkallar cancer hos människa gör det också på någon av de djurarter som normalt används i djurförsök. Dessa används därför för att bedöma om det finns risk för att en kemikalie skall kunna orsaka cancer på människa. IARC bedömde år 1983 att det fanns tillräcklig bevisning för att klassificera 175 kemikalier som cancerframkallande på försöksdjur.

Kemikaliers miljöfarlighet

Under 1960-talet stod det klart att vissa kemiska ämnen var mycket spridda i miljön. Denna upptäckt medförde ett ökat nationellt och internationellt arbete med de kemiska miljöriskerna. Restriktioner genomfördes för användningen av bl. a. DDT, PCB och kvicksilver.

Resultat från naturvårdsverkets program för övervakning av miljökvalitet visar att nedfallet i Sverige av vissa tungmetaller har minskat de senaste åren, liksom förekomsten av DDT och PCB. Samtidigt har emellertid andra svårnedbrytbara ämnen påvisats i naturen.

Ett av våra största miljöproblem, mark- och vattenförsurningen, ökar rörligheten hos många metaller i marken. Förhöjda tungmetallhalter har uppmätts i surt brunnsvatten i Sverige. Markförsurningen gör även att växterna lättare tar upp kadmium, både i åker- och naturmark. Om försurningssituationen förvärras ytterligare kan följden bli att människor genom föda och vatten får i sig ökade mängder av tungmetaller. Försurningsfrågorna behandlas i andra sammanhang och har därför inte tagits upp av kemikommissionen.

Stabila organiska ämnen: Vissa organiska ämnen är stabila (persistenta), dvs. bryts ned mycket långsamt i miljön. Stabila ämnen kan transporteras med vindar och vatten över långa avstånd, vilket har medfört att vissa sådana ämnen kan påvisas i miljön över hela jorden.

Djurens förmåga att utsöndra kemiska ämnen beror till stor del på hur vattenlösliga ämnena är. Ämnen som är lättlösliga i fett måste omvandlas i kroppen till vattenlösliga ämnen innan de kan utsöndras med t. ex. urin och avföring. Denna omvandling sker huvudsakligen i levern. Sådana ämnen som är stabila bryts emellertid endast långsamt ned i kroppen. För ämnen med hög fettlöslighet fungerar kroppens fettvävnad dessutom som en lagringsdepå, vilket innebär att de inte utsätts för leverns nedbrytande aktivitet. Om ett djur inte förmår att utsöndra ämnet i samma takt som det tillförs kroppen sker en ansamling. Ämnets halt i kroppen ökar då med stigande ålder (bioackumulation).

Den biologiska spridningen av stabila organiska ämnen från art till art kan vara betydelsefull. Växter tar upp små mängder av sådana ämnen. Djur äter växter och på detta sätt överförs dessa ämnen från art till art. Under sin livstid äter ett djur betydligt mer växter än vad som motsvarar den egna kroppsvikten. De stabila ämnenas halt blir därför genomsnittligt högre i de växtätande djuren än i deras föda. Växtätande djur äts av rovdjur. Även i detta led sker en koncentration av ämnena. Detta innebär att halten av ett stabilt organiskt ämne med hög fettlöslighet i vissa fall kan vara tusenfalt högre i vissa rovdjur än i de lägsta nivåerna i näringspyramiden (biomagnifikation). I vattenlevande djur (t. ex. fiskar) sker biomagnifikation i mindre utsträckning än hos landlevande djur. Fiskar kan utsöndra ämnen i oförändrad form över gälarna.

De klorerade kolvätena är en grupp organiska ämnen, som är uppbyggda av kol-, väte- och kloratomer. Dessa ämnen är fettlösliga och i vissa fall mycket stabila.

Vid andra världskrigets slut började klorerade kolväten användas i stor omfattning för att bekämpa skadeinsekter. DDT är det mest kända av dessa bekämpningsmedel. Under kriget anbringades DDT direkt på huden hos människor för att bekämpa löss och andra insekter. Den låga akuta giftigheten medförde att DDT fick många användningsområden, bl. a. för att bekämpa malaria.

Till denna grupp av organiska ämnen hör även PCB (polyklorerade bifenyler). PCB har tekniskt värdefulla egenskaper, och fick därför en stadigt ökande användning sedan introduktionen under 1920-talet. PCB har bl. a. använts som isolering i elektriska transformatorer, som tillsats i hydrauloljor, som mjukgörare i plaster och som flamskyddsmedel.

Under 1960-talet stod det klart att DDT var spritt över hela jorden. DDT kunde påvisas i fettvävnad hos flertalet människor, i modersmjölken och t. o. m. i pingvinerna på Antarktis. Dessa analysresultat bidrog till att många länder begränsade DDT-användningen. Detta skedde i Sverige i början på 1970-talet. År 1975 stoppades helt användningen av DDT i Sverige.

I samband med DDT-analyser upptäcktes år 1966 att PCB förekom i djurvävnad. Analyser runt om i världen visade på en omfattande spridning. I motsats till t. ex. DDT har emellertid aldrig PCB spridits avsiktligt i naturen. PCB är ett exempel på att inte endast användningen, utan även andra steg i en kemikalies hantering — t. ex. råvaruutvinning, bearbetning, förvaring, transport och destruktion — medför risk för att miljön skall förorenas.

Enskilda länder beslutade om restriktioner för PCB-hanteringen. Det stod emellertid klart att effektiva åtgärder endast kunde vidtagas på internationell nivå. År 1973 tog OECD:s råd ett för medlemsländerna bindande beslut om restriktioner för PCB-hanteringen.

De åtgärder som vidtagits mot utsläpp av DDT och PCB i naturen har haft effekt. Analyser som har utförts i Sverige inom ramen för programmet för övervakning av miljökvalitet (PMK) visar att halterna av DDT och PCB i djur avtar.

Förutom DDT och PCB har en mängd organiska ämnen med varierande stabilitet en omfattande spridning i naturen. HCB (hexaklorben-

sen) har använts som bekämpningsmedel i begränsad omfattning i Sverige. Den huvudsakliga spridningen i naturen beror troligen på att ämnet uppkommer som oönskad biprodukt i vissa industriella processer. Ämnet är tämligen stabilt, dock inte lika stabilt som DDT och PCB. Toxafen och ftalater är exempel på andra stabila ämnen som har uppmärksammats.

Genom biomagnifikation koncentreras DDT och PCB i näringskedjorna. Detta innebär att toppkonsumenterna, dvs. olika rovdjur, löper den största risken att drabbas av skador.

Olika laboratorie- och fältstudier har visat att DDT kan orsaka fortplantningsstörningar hos fåglar. I Sverige sattes DDT under slutet av 1960-talet i samband med att vissa rovfågelarters ägg fick allt tunnare skal, vilket misstänktes bidra till att dessa arter minskade starkt i antal.

Även PCB misstänks kunna orsaka reproduktionsstörningar. Den snabba minskningen av antalet sälar i Östersjön beror bl. a. på nedsatt fortplantningsförmåga. Den försämrade fortplantningsförmågan har av vissa forskare satts i samband med PCB. Laboratorieförsök med mink har visat att PCB kan orsaka skador på fortplantningen.

Det är oftast mycket svårt att bevisa att ett ämne orsakar skador i naturen. Eventuella skador kan ge upphov till långsamma förändringar som kan vara svåra att upptäcka, t. ex. förskjutningar i antalet djur mellan olika arter. Beteendestörningar kan leda till att djurarter blir mindre konkurrenskraftiga. En försämrad fortplantningsförmåga kan gradvis minska antalet djur av en viss art. Detta kan i sämsta fall leda till att arten till sist utrotas.

Tungmetaller: De i miljösammanhang mest omtalade tungmetallerna är kvicksilver, kadmium och bly. Dessa ämnen förekommer naturligt i naturen. Människans aktiviteter har emellertid medfört att halterna har ökat kraftigt i vissa delar av miljön.

Under 1950- och 1960-talen blev det uppenbart att kvicksilver har hög hälso- och miljöfarlighet. Industriella kvicksilverutsläpp i Japan ledde till kraftigt förhöjda halter metylkvicksilver i fisk. Detta ledde till svåra förgiftningsfall hos människor som till stor del livnärde sig på fisk, den s. k. Minamatasjukan. Förgiftningarna kännetecknades av skador på centrala nervsystemet, bl. a. yrsel, balansrubbningar och förlamningar. Totalt dog omkring etthundra personer.

I början av 1960-talet uppmärksammades att flera fröätande fågelarter, t. ex. gulsparv och råka, hotades av utrotning i Sverige på grund av metylkvicksilverförgiftning. Detta ämne användes för att hindra svampangrepp på utsäde. År 1966 förbjöds denna användning av metylkvicksilver.

Kvicksilver förekommer i olika former i naturen. Metylkvicksilver är inte den vanligaste formen, men eftersom denna form kan anrikas i djur och i näringskedjorna är den viktigast från miljösynpunkt. Mikroorganismer kan omvandla vissa andra former av kvicksilver till metylkvicksilver, vilket medför att denna form kan bildas i naturen även om utsläppen utgörs av andra kvicksilverformer. Eftersom metylkvicksilver kan anrikas får t. ex. rovfåglar i sig mer kvicksilver än djur längre ned i näringskedjorna. Spridningen av kvicksilver i naturen bedöms vara en

bidragande orsak till den kraftiga nedgången av vissa rovfågelarter under 1960-talet.

Massa- och pappersindustrin använde tidigare fenylkvicksilver för bekämpning av mikroorganismer, vilket medförde utsläpp av olika kvicksilverföreningar. Dessa kvicksilverföreningar omvandlades i naturen till metylkvicksilver. Detta hade till följd att höga metylkvicksilverhalter kunde påvisas i gäddor från vatten där utsläpp skedde, vilket i sin tur ledde till att dessa vatten svartlistades.

Under 1970-talet minskade kvicksilverutsläppen från industrin kraftigt bl. a. genom de utsläppsbegränsningar som genomfördes med stöd av miljöskyddslagen. Detta gäller även för klor-alkaliindustrin och metallverken, som f. n. svarar för de största utsläppen. Utsläppsbegränsningar gjorde att fiskens metylkvicksilverhalter långsamt minskade i de områden som var svårast drabbade. Fortfarande är emellertid många vattendrag och sjöar svartlistade i Sverige.

Höga metylkvicksilverhalter har under de senaste åren påvisats i gäddor från många sjöar längs Norrlandskusten och i södra delen av Sverige. Undersökningar visar att svartlistningsgränsen på 1,0 mg kvicksilver per kg gädda troligen överskrids i tusentals sjöar i Sverige. Flertalet av dessa är emellertid sura och näringsfattiga sjöar med mycket begränsat fiske.

I dessa sjöar har inga direkta kvicksilverutsläpp ägt rum. Orsakerna till de höga halterna metylkvicksilver i fisken är komplicerade. Gasformigt metalliskt kvicksilver kan spridas långa sträckor i atmosfären. Nedfall från utsläpp utanför Sveriges gränser är i dag troligtvis större än de egna utsläppen. Försurningen av sjöar misstänks kunna bidra till att halten metylkvicksilver i fisken ökar, men det är fortfarande oklart hur.

Kvicksilverförekomsten i naturen är alltså fortfarande ett stort miljöproblem.

Kadmium har en omfattande industriell användning, bl. a. i olika legeringar, i ackumulatorer och som stabilisator i vissa plaster. Metallen kan spridas i miljön när kadmiumhaltiga föremål förbränns eller bryts ned. En direkt spridning av kadmium i miljön sker med handelsgödsel, eftersom kadmium förekommer som förorening i sådana apatitmineraler som används för tillverkning av superfosfat och andra gödselfosfater.

Kadmium tas upp i vissa växter. Spannmål, grönsaker och potatis tillhör de livsmedel som har de högsta kadmiumhalterna. Försurningen leder till ett ökat upptag av kadmium från mark och vatten till levande organismer.

Kadmium anrikas i människans njurar, vilket innebär att halterna stiger med ökande ålder. Vid 50-årsåldern börjar emellertid halterna att minska, vilket anses bero på den normala urkalkningen av skelettet. Hos dem som inte är rökare eller yrkesmässigt exponerade, sker det största intaget av kadmium via födan. För rökare svarar emellertid rökningen för ca hälften av kadmiumintaget.

En genomsnittlig fördubbling av kadmiumhalten i njurarna hos svenskar skulle innebära att många personer riskerar att få njurskador. Kadmiums spridning i naturen är därför en viktig miljöfråga.

Från den 1 juli 1982 är det i Sverige förbjudet att använda kadmium

för ytbehandling, som stabilisator och som färgämne. På grund av kadmiums omfattande användning har produktkontrollnämnden medgett många dispenser från förbudet. Vidare omfattar inte regleringen handelsgödsel, som är en viktig källa för spridning av kadmium. Produktkontrollnämnden och naturvårdsverket har tagit initiativ till forskning om hur kadmiumhalten i konstgödsel kan minskas, och en viss frivillig begränsning av halterna har skett.

Övriga kemiska ämnen: Under 1960-talet var många sjöar i Sverige hotade av syrebrist och igenväxning. Orsakerna var utsläpp av närsalter, främst fosfor och kväve, och av organiskt material.

I många sjöar är tillgången på fosfor eller kväve den faktor som begränsar växternas tillväxt. Om den begränsande faktorn tillförs, t. ex. med avloppsvatten, kan tillväxten bli kraftig. När växterna dör bryts de ned av mikroorganismer som förbrukar syre. Detta kan medföra syrebrist i sjön, vilket i sin tur medför att svavelväte bildas vid nedbrytningen. Svavelvätet och bristen på syre kan döda fisk och andra levande organismer.

Den fosfor som tillfördes sjöarna kom huvudsakligen från tvättmedel och vattentoaletter. År 1966 och några år framåt fördes en intensiv debatt om fosfat i tvättmedel. Allt eftersom kemiska reningssteg införts i reningsverken har emellertid problemet med fosfatutsläppen minskat. Den kemiska reningen fäller fosforn, vilket innebär att huvuddelen blir kvar i reningsverket.

Även för landväxter är tillgången på fosfor och kväve ofta en begränsande faktor för tillväxten. I jordbruket tillförs därför jorden gödselmedel som innehåller dessa ämnen. I skogsbruket är kväve det dominerande gödningsämnet.

Den fosfor som används i jordbruket binds till största delen till jordpartiklar och bidrar därför endast marginellt till gödning av sjöar. Risken för att kväve skall urlakas är däremot betydligt större. Sjöarna tillförs även kväve med avloppsvattnet, eftersom kväve inte avskiljs effektivt i reningsverken. I Östersjön och i vissa insjöar är kvävet den främsta tillväxtstimulerande faktorn.

Under 1970-talet var sjöarnas och vattendragens igenväxning ett prioriterat åtgärdsområde, vilket har medfört att problemet är betydligt mindre nu. Över 10 procent av sjöarna i Sydsveriges jordbruksbygder är emellertid fortfarande hotade av igenväxning. Övergödning har även orsakat problem i havsmiljön. År 1980 drabbades Laholmsbukten av syrebrist på grund av kraftig algtillväxt. I detta fall har troligtvis även andra faktorer än övergödning inverkat på tillväxten.

Under senare år har intresset ökat för miljöfarligheten hos de kemikalier som används inom olika industribranscher. Omfattande kemikalieinventeringar har utförts inom vissa branscher, t. ex. pappersindustrin, textilindustrin och garveriindustrin. Inventeringarna syftar bl. a. till att identifiera problemkemikalier, dvs. sådana kemikalier som är svårnedbrytbara, som ansamlas i levande organismer eller som är starkt giftiga för t. ex. fiskar eller alger. I vissa fall har tester utförts på det samlade avloppsvattnet för att bedöma dess miljöfarlighet.

1.3 Förekomst av kemiska risker

År 1942 var antalet konstgjort framställda organiska ämnen ca 600 000; år 1983 var motsvarande antal nästan 6 000 000. F. n. sker en ökning med ca 300 000 nya kemiska ämnen per år. I förstone kan man få intrycket av en oöverskådlig och utsiktslös situation.

Den ovan tecknade bilden är emellertid överdrivet mörk. Flertalet av de kända kemiska ämnena tillverkas endast i laboratorieskala. Enligt undersökningar som utförts inom EG och USA förekommer högst 60 000 — 70 000 kemikalier i mer omfattande användning. Även denna siffra överskattar troligen starkt det antal kemikalier som har någon kommersiell betydelse. Ca 3 000 ämnen svarar viktmässigt för nästan 90 procent av den totala användningen av kemiska ämnen. Företrädare för tillverkare och importörer har angett siffran 20 000 som en mycket grov uppskattning av antalet ämnen som används i Sverige.

Kemiska ämnen utgör beståndsdelar i sammansatta kemiska produkter. Antalet kemiska produkter är därför betydligt större än antalet kemiska ämnen med kommersiell betydelse. Produktkontrollnämndens register över i Sverige förekommande kemiska produkter upptar ca 90 000 produktnamn. Av det totala antalet produkter är i stort ca två tredjedelar importerade (se vidare kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) En bättre information om kemiska produkter).

De flesta ämnen och produkter som används är otillräckligt undersökta från hälso- och miljösynpunkt. Antalet är emellertid inte större än att kunskapsläget kraftigt kan förbättras om de tillgängliga undersökningsresurserna används på ett internationellt väl samordnat sätt.

Hälso- och miljörisker bestäms inte enbart av ämnenas giftighet. Ämnenas fysikaliska och kemiska egenskaper samt hanteringen är också av betydelse. Lättflyktighet hos ämnet kombinerad med en luftförorenande arbetsprocess ökar riskerna. Låg flyktighet, liten damningsbenägenhet och effektivt punktavsug eller isolering av arbetsprocessen minskar hälsorisken.

Hantering och processutformning är även av stor betydelse för hur stora utsläppen till miljön blir. Dessutom är det viktigt att känna till kemikaliernas öde i naturen. Omvandlas de i naturen till *mer* eller *mindre* giftiga ämnen? Har ämnena och deras omvandlingsprodukter en benägenhet att ansamlas i olika organismer (bioackumulering) och i näringskedjorna (biomagnifikation)? I det sistnämnda fallet blir rovdjur och andra s. k. toppkonsumenter, inkl. människan, utsatta för speciellt stor exponeringsrisk.

Nedan beskrivs en del typiska kemiska risker i industrin samt inom jord- och skogsbruket. Kemikalier hanteras emellertid även inom andra yrkesgrupper. På olika laboratorier hanteras t. ex. starkt frätande och på andra sätt hälsofarliga ämnen. Arbete med rengöring, städning och diskning leder ofta till hudbesvär som orsakas av använda kemikalier. Frisörer drabbas ofta av hudbesvär på händerna på grund av den omfattande användningen av olika hårvårdsmedel. Även inom andra yrkesgrupper finns det exempel på kemiska risker.

Industri

I detta avsnitt redovisas översiktligt kemiska risker inom några industribranscher som utvalts som exempel. I vissa branscher är arbetsmiljöproblemen dominerande medan det i andra branscher framför allt är utsläpp till den yttre miljön som orsakar problem. Gemensamt för många branscher är att ett stort antal ofta dåligt undersökta kemiska produkter används.

I den *kemiska industrin* och i närbesläktade industribranscher tillverkas och hanteras en rad kvantitativt viktiga produkter som ammoniak, svavelsyra, klor, formaldehyd, bensin och lacknafta. Här förekommer även tusentals andra kemikalier, bl. a. många olika lösningsmedel. Långvarig exponering för vissa av dessa kan ge upphov till skador på centrala nervsystemet. Arbete med lösningsmedel kan även medföra brand- och explosionsrisk.

Huvuddelen av Sveriges petroleumraffinaderier är lokaliserade till Västkusten. Utsläpp till luften av lättflyktiga kolväten, svaveloxider, kväveoxider och starkt luktande ämnen, t. ex. svavelväte och merkaptaner, utgör de största miljöproblemen. Vattenutsläpp av t. ex. oljerester, sulfider och fenoler kan medföra smakpåverkan på fisk. Typen och mängden av de förekommande kemikalierna medför allvarliga brand- och explosionsrisker.

Den petrokemiska branschen har komplexa utsläpp till vatten och luft som är ofullständigt kända. Utsläpp av klorerade kolväten sker, varav vissa är cancerframkallande. Produktionen sker huvudsakligen i slutna och högt automatiserade processer. Eftersom stora produktmänger omsätts i processerna kan ett haveri få svåra följder i form av bränder, explosioner eller utsläpp av giftiga ämnen. Underhålls- och reparationsarbete medför också risk för kontakt med farliga ämnen.

I plast-, färg- och gummiindustrin används ett stort antal tillsatsämnen. För många av dessa är tillgången på toxikologiska data mycket dålig. Vissa av de kemiska ämnen som förekommer i dessa branscher kan medföra risk för allergi t. ex. formaldehyd och isocyanater i plastindustrin samt vissa bindemedel och pigment i färgindustrin. Vidare förekommer i dessa branscher relativt många ämnen som är cancerframkallande eller misstänkt cancerframkallande.

I *stål- och verkstadsindustrin* används bl. a. olika skär- och kylvätskor vid bearbetning av metall. Skäremulsioner kan ge upphov till icke-allergiska kontakteksem på händer och underarmar. Kontakt med skäroljor kan medföra en ökad risk för cancer på utsatta hudpartier. Oljedimma kan vid inandning kan orsaka irritation i luftvägarna. En ökad risk för lungcancer har också diskuterats. I senare epidemiologiska undersökningar har något sådant samband inte kunnat påvisas.

Hudkontakt med olja kan leda till irritationsbesvär och orsaka hudutslag (oljeakne). Om oljan innehåller polycykliska aromatiska kolväten kan risken för pung- och hudcancer öka. Oljeindränkta kläder ökar riskerna.

I verkstadsindustrin används för t. ex. rengöring, förbehandling och lackering många kemiska produkter som kan medföra hälsorisker. Lik-

som i den kemiska industrin används i verkstadsindustrin olika lösningsmedel, t. ex. vid avfettning av metallytor. Inom ytbehandlingsindustrierna hanteras många syror och alkalier som fordrar särskilda försiktighetsåtgärder. Stänk i ögon och på hud kan ge svåra frätskador.

Gasformiga utsläpp och utsläpp av metallhaltigt stoff från stålindustrin har satts i samband med den hämning av skogstillväxten och andra vegetationsskador som tidigare observerades i närområden till vissa industrier. Tillfälliga utsläpp av fenoler, ammoniak och cyanid med avloppsvattnet har orsakat fiskdöd och smakpåverkan på fisk. Åtgärder under 1970-talet har kraftigt minskat dessa skador.

I verkstadsindustrin finns risk för utsläpp av tungmetaller, cyanider, fosfor och fetter från ytbehandlingsbad och sköljvatten. Utsläpp av tungmetaller till vatten var tidigare ett svårt problem. De insatser som gjorts för att minska metallutsläppen till vatten har emellertid kraftigt minskat detta problem. Numera utgör troligtvis utsläpp av lösningsmedel och andra ämnen till luft ett större miljöproblem.

Massa- och pappersindustrin har tidigare orsakat omfattande miljöproblem. Genom satsning på forskning och åtgärdsprogram har branschens traditionella miljöproblem kraftigt minskat. Emellertid kvarstår betydande farhågor om miljöeffekterna av de klorerade ämnen som släpps ut från massablekerierna.

Vid papperstillverkning används många tillsats- och hjälpkemikalier, vilket kan medföra risk för skador dels på dem som arbetar med kemikalierna, dels i naturen på grund av utsläpp till luft och vatten. Olika forskningsprojekt har utförts för att studera tillsatskemikaliernas effekter på vattenmiljön. De viktigaste luftutsläppen utgörs av svaveldioxid, illaluktande svavelföreningar och klorföreningar.

Inom den *grafiska industrin* används en mångfald av kemiska produkter som t. ex. framkallare, rengöringsvätskor, fixativ, klister och torkmedel. Många av dessa produkter är irriterande för ögon, hud och andningsvägar. Vissa av produkterna kan orsaka allergier eller innehåller ämnen som är cancerframkallande eller misstänkt cancerframkallande. Även i denna bransch används stora mängder lösningsmedel. Många av produkterna ger miljöfarligt avfall, t. ex. kadmiumhaltigt avfall.

I *textilindustrin* används många olika kemikalier vid förbehandling av råfibrer och vid framställning av tyger, garner och diverse specialprodukter. Dels används baskemikalier, t. ex. syror, alkalier och organiska lösningsmedel. Dels används specialkemikalier, t. ex. tensider, färgämnen, färg- och tryckerihjälpmedel samt impregneringsmedel. Riskerna med syror, alkalier och lösningsmedel har redan beskrivits. Åtskilliga av de produkter som används för färgning innehåller ämnen som är cancerframkallande eller misstänkt cancerframkallande.

Avloppsvattnet från textilindustrin innehåller en mängd olika kemiska ämnen, t. ex. tensider och färghjälpmedel. För att studera utsläppens effekter på vattenmiljön och skapa förutsättningar för miljövårdande åtgärder har omfattande forskningsprojekt utförts.

Jord- och skogsbruk

Under de senaste årtiondena har brukningsformerna ändrats kraftigt inom jord- och skogsbruket.

Inom jordbruket har brukningsenheterna blivit större och mekaniseringsgraden höjts. Under denna period har även användningen av handelsgödselmedel och bekämpningsmedel ökat.

Tillförsel av kadmium till åkrar samt övergödning av sjöar behandlades i avsnittet 1.2.

Förorening av grundvattnet med nitrat är främst ett problem i jordbruksområden med lättgenomsläppliga jordar, framför allt sandjord. I enskilda vattentäkter i områden med intensivt jordbruk förekommer det förhöjda halter av nitrat i vattnet. I vissa vattentäkter har så höga halter uppmätts att vattnet anses olämpligt att dricka.

Nitrat har i sig låg giftighetsgrad, men kan omvandlas till nitrit. Denna omvandling kan under vissa omständigheter ske i mag-tarmkanalen. Detta kan speciellt hos nyfödda barn innebära risker genom att blodets syretransporterande förmåga minskar. Endast ett fåtal fall av akuta förgiftningar finns emellertid rapporterade i Sverige. Det finns uppgifter som tyder på att nitrit kan medverka till nitrosaminbildning i magtarmkanalen. En del nitrosaminer är starkt cancerframkallande.

Jordbruket är en stor användare av kemiska bekämpningsmedel. Ca hälften av den odlade marken behandlas varje år, vilket motsvarar 1,5 miljoner ha eller ca 3 procent av Sveriges yta. År 1983 användes ca 4 200 ton bekämpningsmedel (aktiv substans) inom jordbruket, vilket motsvarar ca en fjärdedel av den totala användningen. Om träskydds- och impregneringsmedel inte räknas med i statistiken svarade jordbruket för närmare 90 procent av den totala användningen.

Bekämpningsmedel innehåller biologiskt aktiva substanser som kan påverka markorganismernas mängd och relativa artsammansättning. Vad dessa effekter har för betydelse i normalfallet är osäkert. Utförda undersökningar tyder som väntat på att insektsmedlen har den kraftigaste effekten på markorganismerna. Ogräsmedlen har sällan påvisbara effekter av detta slag.

Kvicksilverföreningar och klorerade kolväten användes i stor omfattning som bekämpningsmedel under 1950- och 1960-talen. Se vidare avsnitt 1.2.

Arbete med bekämpningsmedel sker ofta under former som leder till exponering genom hudkontakt och inandning. En vetenskaplig diskussion förs f. n. om risken för långsiktiga skador på hälsan. Bristen på exponeringsdata, det stora antalet preparat och det varierande hanteringssättet gör att det är svårt att bedöma risken för långsiktiga skador.

Inom jordbruket används också en betydande mängd allmänna kemikalier som smörj- och drivmedel, rengöringsmedel, desinfektionsmedel osv.

Även inom *skogsbruket* har brukningsformerna intensifierats och mekaniseringsgraden höjts under de senaste årtiondena. Kemikalieanvändningen är dock begränsad jämfört med jordbruket.

Förbrukningen av gödselmedel är avsevärt lägre än inom jordbruket.

Inom skogsbruket gödslas marken högst 3—5 gånger under trädens omloppstid. Användningen av kemiska bekämpningsmedel har starkt begränsats inom skogsbruket. År 1983 svarade skogsbruket för ca 0,1 procent av den totala användningen. Mekaniseringen har lett till en betydande användning av smörj- och drivmedel med vissa hälsorisker som följd.

Privata hushåll

En marknadsöversikt över olika typer av hushållskemikalier utförd år 1980 av konsumentverket visar på ett rikt utbud av kemiska produkter i dagligvaruhandeln. Eftersom produkterna ibland förvaras på ett sådant sätt i hemmen att de är tillgängliga för barn, utgör dessa en speciell riskgrupp. Giftinformationscentralens statistik visar att antalet frågor som gäller förgiftningstillbud hos barn är stort. Flertalet frågor rör läkemedel, olika kemiska produkter, tobak och växter. De flesta av dessa tillbud är emellertid av relativt oskyldig karaktär. Akuta förgiftningar som leder till att barnet dör är i flertalet fall orsakade av läkemedel.

Kemiska hushållsprodukter kan orsaka hudbesvär. Rengöringsmedel och polish är exempel på produkter som kan ge eksem av icke-allergisk typ. Allergiska eksem orsakade av kemikalier är mindre vanliga i hemmen, bortsett från allergier orsakade av krom och nickel (se avsnitt 1.2).

Hushållens andel av den totalt använda mängden kemiska bekämpningsmedel var år 1983 ca 5 procent. Riskerna för oförsiktig hantering av dessa medel är, liksom vad gäller andra kemikalier, större inom hushållen än vid den yrkesmässiga hanteringen, eftersom utbildning och grundläggande kunskaper om skyddsåtgärder och säkra hanteringssätt oftast saknas. Detta innebär emellertid inte att risken för skador behöver vara större, eftersom det oftast handlar om kortvarig och enstaka hantering. Bekämpningsmedel av faroklass 1 — de som är farligast att hantera — får dessutom inte saluföras till allmänheten.

Miljöfarligt avfall

Kemiskt avfall som kan medföra skador på miljön behandlades länge mycket oförsiktigt. Avfallsdumpning i sjöar och vattendrag samt nedgrävning i marken och deponering på soptippar var vanliga företeelser. Vanlig förbränning medförde utsläpp av hälso- och miljöfarliga ämnen till luften.

År 1975 trädde förordningen om miljöfarligt avfall i kraft. Sedan dess har hanteringen av avfallet kraftigt förbättrats.

År 1980 uppkom ca 490 000 ton miljöfarligt avfall. Den större delen av avfallet var oljeavfall (183 000 ton), metallavfall (121 000 ton) samt surt och alkaliskt avfall. Viktmässigt utgjorde tungmetallavfallet, kadmium och kvicksilver, en mycket liten del: ca 900 kg. På grund av dessa ämnens miljöfarlighet är det emellertid av särskild vikt att detta avfall inte sprids i miljön. För att minska risken att kvicksilver tillförs hushållsavfallet har naturvårdsverket föreslagit regeringen ett insamlingssystem för kvicksilverhaltiga batterier.

Ca 80 procent av det miljöfarliga avfallet uppkom inom industrin, och resten inom verkstäder, sjukvården m. m.

Det finns olika sätt att ta hand om miljöfarligt avfall. Genom att vatten, föroreningar och olja kan skiljas åt i visst oljeavfall kan olja *återvinnas.* Olje-, lösningsmedels- och bekämpningsmedelsavfall är exempel på avfall som ofta destrueras genom *förbränning.* Rökgaserna renas med kalktvätt och filtrering. Ytbehandlingsbad och betsyror från t. ex. verkstadsindustrin tas hand om genom *våtkemisk behandling.* Vid denna behandling fälls bl. a. tungmetaller ut. Vissa avfall slutförvaras, s. k. *deponering,* på speciellt markområde. Detta gäller t. ex. för tungmetallhaltiga filter. Underlaget är utformat för att förhindra urlakning. För en del avfall, t. ex. vissa tungmetallhaltiga avfall, finns f. n. inga destruktionsmetoder. Dessa avfall *långtidsförvaras.*

Deponering är den vanligaste metoden (40 procent) att ta hand om miljöfarligt avfall. Även förbränning (20 procent) och återvinning (24 procent) förekommer regelmässigt. Med återvinning avses ofta att avfallet förbränns med samtidig utvinning av dess energiinnehåll. Detta gäller framför allt oljeavfallet av vilket 60 procent förbränns.

Av det uppkomna avfallet omhändertogs 36 procent i den verksamhet där det uppkommit. SAKAB tog hand om 10 procent, andra företag 33 procent och kommuner 21 procent. Siffran för det kommunala omhändertagandet är troligen för hög. Orsaken till detta är att avfallsproducenten uppfattat kommunen som slutlig omhändertagande medan kommunen i själva verket bara varit en transportör.

2 Kemikaliekontrollens framväxt

Här skall redovisas huvuddragen i kemikaliekontrollens framväxt, dels i Sverige, dels i det mellanstatliga arbetet.

2.1 Svensk kemikaliekontroll

Giftlagstiftningen

Den svenska kemikaliekontrollen kan följas ända från 1600-talet, då de första bestämmelserna om gifter meddelades. På den tiden fanns fyra apotek i Stockholm. Dessa hade dock inte ensamrätt att tillhandahålla läkemedel, utan sådana såldes även av de s. k. kryddkrämarna. År 1663 utfärdade Kungl. Maj:t ett privilegiebrev som innehöll de första föreskrifterna om utövandet av läkar- och apotekaryrkena. Av privilegiebrevet framgår bl. a. att gifter och farliga läkemedel kunde förorsaka stora olägenheter om de inte hanterades med behörig varsamhet. Dessa varor skulle därför förvaras med särskild omsorg och fick bara lämnas ut till personer som kunde förete särskilda attester.

I *1688 års medicinalordningar* förutsattes som det normala att gifthandeln skulle skötas av apotekarna, men något förbud för kryddkrämare eller andra att sälja gifter föreskrevs inte.

I *1734 års lag* förekom åtskilliga bestämmelser om gifter. Bl. a. föreskrevs i missgärningsbalken bötesstraff för envar som sålde gift till icke trovärdig person.

Rätten för kryddkrämare och handlande att sälja gifter begränsades genom en *kungörelse år 1756 av Collegium medicum.* (Collegium medicum ombildades år 1813 till sundhetskollegium, som i sin tur år 1878 fick benämningen medicinalstyrelsen. År 1968 uppgick medicinalstyrelsen i nuvarande socialstyrelsen.)

Till kungörelsen fogades två listor, nr 1 och 2. Gifterna på lista 1 fick endast lämnas ut av apotek mot läkarrecept. På lista 2 upptogs gifter som var avsedda för färgeri, bekämpning av ohyra och liknande ändamål. Försäljningen av dessa gifter var i första hand förbehållen apoteken. I städer som saknade apotek fick dock en av magistraten utsedd handlande saluhålla sådana gifter som var upptagna på lista 2. Denna rättighet upphörde år 1786 då Kungl. Maj:t meddelade förbud "för alla andre, i städerne och på landet, än apothekare, att något slags gift till salu hålla".

Önskemålet att begränsa åtkomligheten till gifter motiverades främst av att kriminella förgiftningar i möjligaste mån skulle förhindras. Detta motiv var framträdande ännu år 1876 vid tillkomsten av Kungl. Maj:ts nådiga förordning angående vård och försäljning av arsenik samt andra giftiga ämnen och varor *(1876 års arsenikförordning).* Denna innehöll bl. a. bestämmelser om import och tillverkning av arseniksyrlighet.

Andra gifter än arseniksyrlighet skulle enligt denna förordning av sundhetskollegium delas in i två avdelningar. Den första avsåg ämnen eller grupper av ämnen framställda "medelst kemisk åtgärd". Den andra avdelningen avsåg gifter som användes för allmänt förekommande tekniska ändamål eller hushållsbehov.

Tillverkning av andra gifter än arseniksyrlighet fick bedrivas av apoteksföreståndare samt av den, som hade anmält vilka gifter han tänkte tillverka och företett intyg om att han själv eller en för rörelsen anställd föreståndare ägde skicklighet att förestå tillverkningen.

Försäljning av de till första avdelningen hörande gifterna fick bedrivas av apoteksföreståndare och av fabrikant som hade tillverkat giftet. De gifter som allmänt användes för tekniskt ändamål eller till hushållsbruk fick säljas även av handelsidkare som hade anmält vilka gifter han tänkte saluhålla. Vid sådan handel skulle bl. a. iakttas att varorna förvarades i särskilt rum skilda från andra handelsvaror och att utlämnandet skedde i ändamålsenligt emballage försett med tydlig och lätt i ögonen fallande påskrift.

Barnleksaker med giftiga färger fick inte saluhållas. Färglådor måste vara försedda med uppgift om huruvida färgerna var giftiga eller icke giftiga. Det var också förbjudet att sälja tapeter, gardiner, tyger, lampskärmar, lack, oblat eller ljus som var löst belagda med eller innehöll giftiga ämnen. Detta förbud ersattes sedermera med föreskrifter om maximihalt av arsenik.

I *1906 års giftstadga* hänfördes gifterna till två klasser, nämligen gifter av första klassen och gifter av andra klassen. Dessa gifter angavs i två till stadgan fogade förteckningar som nära överensstämde med varuförteckningarna från år 1876.

Arsenik och arsenikföreningar intog inte längre någon särställning, utan dessa behandlades som övriga gifter av första klassen. Arsenikfärger hänfördes till andra klassens gifter och skulle vid utlämnandet vara försedda med bl. a. följande påskrift: "Arsenikfärg. Häftigt gift. Användes endast till förgörande av skadliga trädgårdsinsekter." Sådana andra klassens gifter som inte utgjorde färgämne, färgstoft eller färdigberedd färg skulle förses med varningstexten: "Farligt att förtära".

Detaljföreskrifter fanns om högsta tillåtna arsenikhalt i bl. a. papper, vävnader, färg på barnleksaker och garn. Motsvarande bestämmelser fanns om tapeter eller målning med vattenfärg i boningsrum samt i samlings- och arbetslokaler. Även till skydd mot blyförgiftning fanns vissa bestämmelser. Bl. a. stadgades förbud mot saluhållande av kosmetiskt medel eller annat toalettmedel innehållande blyförening eller giftig färg.

Vissa bestämmelser om livsmedel fanns vidare i giftstadgan. Livsmedel fick inte innehålla gifter av första eller andra klass och inte heller

vissa andra ämnen. I en förteckning angavs färgämnen som var lämpliga för konditorivaror m. m.

Hittills hade kemikaliekontrollen varit inriktad på akutgiftiga varor. I början av 1900-talet började även mera långsiktiga effekter uppmärksammas. Inom dåvarande civildepartementet tillkallades en sakkunnigkommitté, arsenikkommissionen, med uppgift att "biträda vid utredning i fråga om de åtgärder, som från det allmännas sida borde vidtagas för att i möjligaste mån upptäcka, förebygga och motverka faran av kronisk arsenikförgiftning".

Arsenikkommissionen arbetade under åren 1913—1919. Dess betänkande ledde bl. a. till föreskrifter om högsta tillåtna arsenikhalt i vissa varor och till en officiellt fastställd undersökningsmetod för arsenikanalyser.

De ökade kunskaperna om kemiska risker ledde så småningom till bemyndiganden för medicinalstyrelsen att förklara vissa varor som gifter av första eller andra klassen. År 1934 infördes den ordningen, att medicinalstyrelsen som första klassen gift fick förklara ämne eller beredning, som endast eller huvudsakligen användes som läkemedel. År 1921 hade styrelsen fått en begränsad rätt att förklara medel mot skadeinsekter vid trädgårdsskötsel och andra bekämpningsmedel som gifter av andra klassen. Etappvis utvidgades denna rätt till att så småningom avse flertalet bekämpningsmedel.

År 1926 infördes för vissa starkt frätande syror och lutar varningstexten "Livsfarligt att förtära. Får icke förvaras i vanlig butelj, glas, kopp eller dylikt kärl. Förseelse häremot är belagd med straff".

En av de viktigaste nyheterna i *1943 års giftstadga* var att legala former för grosshandel med gifter tillkom.

I sitt förslag till ny arbetarskyddslag föreslog *1938 års arbetarskyddskommitté* vissa bestämmelser som riktade sig till försäljare och tillverkare av farliga ämnen och material. Den som tillverkade eller sålde eldfarligt, explosivt, giftigt eller eljest farligt ämne eller material skulle se till dels att detta vid avlämnandet åtföljdes av skyddsföreskrifter, dels att det var på lämpligt sätt försett med föreskriven märkning eller påskrift. För giftigt eller hälsofarligt ämne skulle tillverkaren eller försäljaren också lämna tydlig uppgift om ämnets sammansättning.

Vid remissbehandlingen av kommitténs förslag avstyrktes detta från flera håll, och förslaget ledde i denna del inte till någon lagstiftning.

Under 1950-talet behandlade riksdagen vid flera tillfällen motioner om skyldighet för tillverkare att deklarera ingående ämnen i produkterna. År 1960 föreslog arbetarskyddsstyrelsen att deklarationsplikt skulle föreskrivas i arbetarskyddslagen eller i en omarbetad giftstadga.

Giftstadgeutredningen föreslog en ny princip för att ange giftlagstiftningens tillämpningsområde. Det var enligt giftstadgeutredningen uppenbart att den tekniska utvecklingen med nya snabbt tillkommande gifter och med nya användningsområden för gifter gjorde det angeläget med ett system, som mera restlöst reglerade gifthanteringen. I *1962 års giftförordning* bestämdes därför tillämpningsområdet genom en allmän beskrivning som kompletterades med vägledande förteckningar.

Enligt giftförordningen skulle benämningen gift i huvudsak användas

för sådana ämnen, som tidigare hade kallats gifter av första klassen. För sådana ämnen, som tidigare hade hänförts till gifter av andra klassen infördes benämningen vådliga ämnen.

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

Samtidigt med giftförordningen genomfördes en ny författningsreglering för läkemedel, bekämpningsmedel och narkotika. Den tidigare starkt splittrade lagstiftningen ersattes av fyra förordningar. Läkemedelsområdet avgränsades så, att läkemedelskontrollen koncentrerades till de egentliga läkemedlen. Registreringsplikt, som sedan år 1953 fanns för växtskyddsmedel, infördes nu för samtliga bekämpningsmedel. Vidare infördes villkor för registrering, så att registreringen förutsatte en prövning av medlet från myndighetens sida.

Miljöskyddslagen som trädde i kraft år 1969 kunde inte användas för att lösa en rad aktuella och viktiga miljöproblem som t. ex. svavel i olja, bly i bensin, och fosfat i tvättmedel.

En grupp ämnen som visat sig ha stor beständighet i naturen och som anrikas i näringskedjorna — de polyklorerade bifenylerna (PCB) — lades år 1971 under kontroll genom den s. k. PCB-lagen.

Ett behov fanns att minska den allt större spridningen av kemiska ämnen med skadlig, okänd eller svårbedömd långsiktig inverkan på den yttre miljön. Man hade funnit allt högre halter av bl. a. tungmetaller som bly och kadmium i vår omgivning. Man hade också konstaterat att de vitt spridda föroreningarna i naturen inte bara härrörde från olika industrier och andra fasta verksamheter, utan också till stor del kom från en rad vanliga handelsprodukter som används av allmänheten. (Se avsnitt 1.2.)

Miljökontrollutredningen, som tillsattes år 1969, lade år 1972 fram ett förslag (SOU 1972:31) om ny lagstiftning. Året därpå ersattes giftförordningen, bekämpningsmedelsförordningen och PCB-lagen av den alltjämt gällande *lagen om hälso- och miljöfarliga varor* (LHMV). Den är utformad som en central ramförfattning, med dels grundläggande bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor, dels bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att ingripa mot olika kemiska varor. T. ex. kan på så sätt föreskrivas att visst slag av hälso- eller miljöfarlig vara får hanteras eller importeras endast efter särskilt tillstånd eller att annat särskilt villkor skall gälla för hantering eller import. Totalförbud mot hantering eller import av hälso- och miljöfarlig vara kan också meddelas.

En grundregel i LHMV är att den som hanterar hälso- och miljöfarliga varor skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka att varorna får skadliga verkningar. Detta förutsätter en långtgående undersökningsskyldighet. Bl. a. krävs av tillverkare och importörer att de vidtar aktiva åtgärder för att förvissa sig

om sammansättningen av sina varor och att de klarlägger riskerna för eventuell skada på människor eller i miljön.

LHMV föreskriver också en långtgående skyldighet för den som hanterar eller importerar kemiska produkter att lämna uppgifter om produkterna till myndighet. På denna punkt blev alltså LHMV:s tillämpningsområde betydligt vidare än den tidigare lagstiftningens. LHMV:s innehåll redovisas närmare i avsnitt 3.1.

År 1978 tillsatte regeringen en utredning om produktkontrollens organisation. I sitt betänkande (Ds Jo 1980:4) förordade utredningen att ett fristående produktkontrollverk skulle inrättas. Förslaget ledde inte till någon åtgärd från regeringen.

Tillsynsorganisation

År 1855 bemyndigades sundhetskollegium att uppdra åt lämplig person att i erforderlig utsträckning förrätta inspektion av apoteken. Kollegiet ansåg det särskilt angeläget med en mera omfattande kontroll över handeln med arsenik och andra giftiga ämnen.

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

Förväntningarna var stora när LHMV infördes år 1973. Lagen var framåtsyftande. Användningen av kemiska produkter skulle i fortsättningen utsättas för en bättre kontroll från i första hand tillverkares och importörers sida men också från samhällets sida. En ny myndighetsorganisation byggdes upp. Enligt departementschefen fick emellertid den föreslagna organisationen betraktas som ett provisorium i avvaktan på arbetsmiljöutredningens och miljökontrollutredningens fortsatta arbete (prop. 1973:17, s. 106).

För prövning av frågor om hälso- och miljöfarliga varor enligt LHMV inrättades produktkontrollnämnden som blev självständigt beslutande i fråga om tillämpningen av lagstiftningen. Produktkontrollnämnden består av ledamöter från sex centrala ämbetsverk — cheferna för naturvårdsverket, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, livsmedelsverket, konsumentverket och lantbruksstyrelsen — och högst fem andra ledamöter som regeringen utser. Nämndens sammansättning har motiverats med att den dels skall hävda hälso- och miljöintressen, dels har att svara för erforderlig samordning mellan de i nämnden representerade myndigheterna. Nämnden har inget eget verkställande organ utan är i administrativt hänseende knuten till naturvårdsverket vars produktkontrollbyrå tjänstgör som nämndens kansli. Genom tillkomsten av produktkontrollnämnden upphörde giftnämnden.

Den löpande tillsynen av efterlevnaden av lagstiftningen åvilar centralt naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Under arbetarskyddsstyrelsen utövas den närmare tillsynen av yrkesinspektionen. Den

regionala och lokala tillsynen utövas i övrigt av länsstyrelserna resp. av miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

År 1978 tillsattes en kommitté för översyn av produktkontrollens organisation. Kommittén framhöll i sitt betänkande att den under utredningsarbetet kunnat konstatera en närmast total enighet om att det fanns stora brister i kontrollen över hälso- och miljöfarliga varor. Den grundläggande orsaken härtill angavs vara arbetsuppgifternas storlek men organisationsformen bedömdes ha i väsentlig mån bidragit. Kommittén redovisade alternativa organisationsförslag men förordade att ett fristående produktkontrollverk skulle inrättas.

Vid remissbehandlingen visade svaren en splittrad bild. Kommitténs förslag föranledde inte några åtgärder från regering eller riksdag.

Arbetarskyddsmyndigheterna saknade egen personal med kemisk kompetens ända fram till år 1957 då två kemister anställdes vid yrkesinspektionen. I början på 1960-talet byggdes denna verksamhet ut. Minst en yrkeshygieniker placerades på vart och ett av de elva yrkesinspektionsdistrikten. De båda kemisterna överfördes till arbetarskyddsstyrelsen där en kemisektion inrättades.

I början av 1970-talet hade kemisektionen 4—5 anställda och på yrkesinspektionsdistrikten fanns 20—25 yrkeshygieniker. Vidare överfördes arbetsmedicinska institutets resurser till arbetarskyddsstyrelsen och bildade där basen för den nuvarande forskningsavdelningen.

Arbetarskyddsverkets resurser för de kemiska arbetsmiljöfrågorna har ytterligare förstärkts. I dag har arbetarskyddsstyrelsens kemibyrå ca 40 tjänster och är indelad i fyra sektioner. Vid vart och ett av de numera 19 yrkesinspektionsdistrikten finns en s. k. kvalificerad kemist och en eller flera yrkeshygieniker.

Arbetsmiljölagen (AML), som kom år 1977, lägger skyddsansvar även på leverantörerna av kemikalier. Bl. a. finns en deklarationsplikt för leverantörer liknande den som arbetarskyddsstyrelsen föreslog år 1960. Reglerna i AML har emellertid inte ansetts vara förknippade med någon uttrycklig rätt för arbetarskyddsstyrelsen att rikta generella föreskrifter mot leverantörsledet. Föreskrifter t. ex. om varuinformationsblad för den yrkesmässiga hanteringen av kemiska produkter har därför måst utfärdas av produktkontrollnämnden.

2.2 Internationell kemikaliekontroll

Det internationella samarbetet på kemikaliekontrollens område har utvecklats kraftigt under de två senaste årtiondena. Orsakerna till denna utveckling är flera. Miljöproblemen är inte längre endast nationella angelägenheter; vissa kemiska föroreningar kan spridas långt utanför det egna landets gränser. Vidare har inte enskilda länder de resurser som krävs för att på ett effektivt sätt kunna utvärdera riskerna med kemikaliehanteringen. Samarbetet syftar även till att undvika att enskilda länders kemikaliekontroll får en sådan utformning att den internationella handeln med kemiska produkter onödigtvis försvåras.

Det internationella samarbetet på detta område fick större omfattning

först efter det andra världskriget. Under 1950-talet var det främst FN:s olika fackorgan som var aktiva. Livsmedelstillsatser och läkemedel utvärderades med avseende på hälsorisker. Upptäckten att vissa kemiska ämnen kunde påvisas över hela världen, även i områden där de aldrig varit i bruk, medförde ett intensifierat internationellt samarbete i FN:s regi under slutet av 1960-talet.

Under denna period började även OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) att arbeta med kemiska hälso- och miljörisker. Inom OECD menade man att miljöskyddande åtgärder var ekonomiskt lönsamma.

Under första hälften av 1970-talet koncentrerades arbetet främst på vissa enskilda kemiska ämnen. Under den senare hälften verkade både FN:s fackorgan och OECD för en ökad standardisering av toxikologisk testning. Vidare började organisationerna verka för att befintliga testresurser skulle användas på ett effektivt sätt.

OECD:s beslut och rekommendationer har avsevärd påverkan på hur kemikaliekontrollen utformas i enskilda länder. Inom EG har ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införts. Detta system bygger i huvudsak på överenskommelser inom OECD.

FN och dess fackorgan

WHO (World Health Organization), som är ett av FN:s fackorgan, tillkom år 1948. Arbetet inom WHO sker huvudsakligen genom expertkommittéer. Vissa av dessa är gemensamma med andra fackorgan inom FN.

WHO började redan under 1950-talet att utarbeta utvärderande dokument om olika kemiska ämnen. Dessa dokumentserier behandlar livsmedelstillsatser, bekämpningsmedelsrester i livsmedel, kemikalier av särskilt intresse i arbetsmiljön m. m. I frågor som rör tillsatser och bekämpningsmedelsrester i livsmedel samarbetar WHO med FAO (Food and Agriculture Organization).

IARC (International Agency for Research on Cancer) är en cancerforskningsinstitution som är knuten till WHO. Verksamheten började år 1965 och förlades till Lyon. Sedan år 1972 har institutionen publicerat ca 30 volymer med utvärderingar av kemiska ämnen från cancersynpunkt. Cancerforskare från olika länder medverkar aktivt i arbetet. Inom IARC har även allmänna kriterier utarbetats för klassificering av cancerframkallande ämnen.

Efter rekommendationer från miljökonferensen i Stockholm år 1972 instiftades samma år FN:s miljöprogram, UNEP (United Nations Environment Programme). Inom UNEP tillsattes ett miljösekretariat med uppgift att samordna FN:s miljöskyddsåtgärder.

Vissa kemiska ämnen hade på grund av omfattande spridning medfört internationella miljöproblem. DDT kunde påvisas i fettet hos människor från alla delar av världen. Den ökade internationella medvetenheten om kemiska ämnens omfattande spridning gällde även bl. a. kadmium, PCB och vissa bekämpningsmedel. Inom ramen för UNEP har Global Environmental Monitoring System (GEMS) byggts upp. GEMS innefattar

hälsoövervakning, klimatövervakning, studier av långväga transport av föroreningar, övervakning av förnyelsebara naturresurser och havsövervakning. Analyser har t. ex. utförts av blyhalter i blod samt kadmiumhalter i blod och njurvävnad hos människor i ett antal länder. Ett internationellt register över potentiellt giftiga kemikalier (IRPTC) är en del av UNEP:s verksamhet.

Inom FN:s olika fackorgan utfördes under 1970-talet ett omfattande arbete med kemiska hälso- och miljörisker. WHO utökade sin dokumentationsverksamhet med bl. a. Environmental Health Criteria Documents. Dessa omfattande dokument behandlar risker med enskilda ämnen, men även principer och metoder för utvärdering av kemiska ämnens toxicitet. WHO hade redan under slutet av 1950-talet i samarbete med FAO publicerat dokument om viktiga vetenskapliga frågor vid toxikologisk testning. Denna verksamhet ökade under 1970-talet.

Även andra av FN:s fackorgan arbetar med kemiska risker, t. ex. ILO (International Labour Organization). ILO grundades år 1919 och blev år 1946 ett till FN anslutet fackorgan. ILO har en dokumentationscentral för arbetsmiljöinformation, som samlar in och förmedlar information om arbetarskydd och yrkeshygien. Svenskt kontaktorgan för ILO:s internationella dokumentationsverksamhet är CIS-centralen vid arbetarskyddsstyrelsen.

Efter beslut inom WHO tillkom år 1980 International Programme on Chemical Safety (IPCS). IPCS bedrivs numera gemensamt av WHO, ILO och UNEP. Svensk kontaktpunkt för programmet är produktkontrollnämndens vice ordförande. En av grundidéerna bakom programmet är att befintliga resurser i världen ska samordnas och utnyttjas effektivt i syfte att öka kunskaperna om kemiska risker. Därför är ett antal laboratorier och institutioner världen över knutna till IPCS, bl. a. cancerforskningsinstitutionen IARC och, från Sverige, statens miljömedicinska laboratorium, livsmedelsverket och naturvårdsverket.

En viktig del av arbetet inom IPCS är att utvärdera hälso- och miljörisker med kemiska ämnen samt att publicera dessa utvärderingar i korta dokument. IPCS har vidare övertagit ansvaret från WHO att publicera Environmental Health Criteria Documents.

Arbetet är emellertid inte begränsat till att gälla enskilda kemiska ämnen. IPCS verkar även för en internationell standardisering av toxikologisk testning. Organisationen verkar vidare för en internationell samordning av djurexperimentell testning och epidemiologiska undersökningar. Syftet är att använda befintliga resurser så effektivt som möjligt och att av djurskyddsskäl förhindra onödiga upprepningar av tester.

IPCS medverkar även aktivt till att sprida kunskaper om kemiska hälso- och miljörisker samt till en förbättrad utbildning i toxikologi. IRPTC (International Register of Potentially Toxic Chemicals) samarbetar aktivt med IPCS. Registret samlar in, registrerar och sprider information om kemiska hälso- och miljörisker.

En viktig del av IRPTC:s informationssystem är det register som förs över riskkemikalier. Registret innehåller f. n. detaljerade uppgifter om ca 450 ämnen. Några gånger per år utger IRPTC informationspublika-

tionen IRPTC Bulletin som behandlar internationella och nationella aktiviteter inom området kemiska hälso- och miljörisker. Vidare redogör publikationen för nya fakta om enskilda kemiska ämnen samt för ändrad lagstiftning i olika länder. Den svenska korrespondenten finns vid naturvårdsverkets enhet för internationella kemikaliefrågor.

OECD

År 1960 bildades OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Grunden för OECD var OEEC (Organization for European Economic Cooperation) som bildades år 1948 för att administrera Marshall-hjälpen. I OECD är 24 industriländer medlemmar, däribland Sverige. OECD eftersträvar bl. a. ekonomisk tillväxt, hög sysselsättning och förbättrad levnadsstandard i medlemsländerna. Vidare verkar OECD för en ökad handel mellan världens länder. Vid slutet av 1960-talet vidgades begreppet ekonomisk tillväxt i OECD:s målsättningsdokument. Ökad vikt skulle läggas vid tillväxtens kvalitet.

De överenskommelser som fastställs av OECD:s råd (OECD Council) kan vara antingen för medlemsländerna bindande beslut eller rekommendationer som medlemsländerna bör följa. Rådet utgörs av representanter från samtliga medlemsländer. Underlagsmaterial till besluten utarbetas ofta av olika kommittéer som rådet har inrättat.

Efter beslut i rådet år 1971 inrättades en kommitté för miljöfrågor (Environment Committee). Denna kommitté inrättade en arbetsgrupp för kemiska miljöfrågor (The Chemicals Group). Från början var arbetet främst inriktat på enskilda kemiska ämnen som förorsakat problem. Framför allt behandlades PCB, kvicksilver och kadmium. Arbetet resulterade i att rådet år 1973 tog ett för medlemsländerna bindande beslut om att särskilda restriktioner skulle gälla för PCB-hanteringen. Vidare lämnades en rekommendation att begränsa kvicksilverutsläppen.

Arbetsgruppen för kemiska miljöfrågor riktade senare in sitt arbete på hur kemikaliers hälso- och miljöfarlighet skulle kunna utvärderas innan de kommer i bruk. År 1977 gav rådet en rekommendation om riktlinjer för bedömningsproceduren och bedömningskraven vid utvärdering av kemikaliers hälso- och miljöfarlighet. Riktlinjerna omfattade tre huvudområden:

- vetenskaplig testning och utvärdering av kemiska risker,
- utvärdering av kemiska risker genom miljöövervakning och analyser av förekomst i miljön,
- informationsspridning om kemiska risker.

Det poängterades i denna rekommendation att gemensamma utvärderingsprinciper skulle befordra informationsutbytet mellan länder. Vidare skulle de underlätta ett ömsesidigt accepterande av testdata mellan länder.

Vid slutet av 1970-talet hade vissa länder infört omfattande lagstiftning på kemikaliekontrollens område. I USA och Japan hade system för förhandsanmälan av nya kemiska ämnen införts. Även inom EG höll ett sådant system på att utarbetas. Arbetet inom OECD intensifierades för

att undvika onödigt dubbelarbete och för att förhindra att kemikaliekontrollen i olika länder utformades så att det internationella utbytet av varor och information försvårades.

År 1980 hade riktlinjer för testning av kemikalier utarbetats (OECD Guidelines for Testing of Chemicals). Samma år utarbetades även riktlinjer för att tillförsäkra att de laboratorier som utför toxikologisk standardtestning håller verksamheten på en jämn och hög kvalitetsnivå (OECD Principles of Good Laboratory Practice, GLP).

Förekomsten av dessa riktlinjer möjliggjorde för OECD:s råd att år 1981 ta ett för medlemsländerna bindande beslut om ömsesidigt accepterande av testdata. Detta beslut innebär att medlemsländerna i faroanalysen måste ta hänsyn till sådana testdata som är framtagna enligt ovan nämnda riktlinjer (OECD Guidelines for Testing of Chemicals och OECD Principles of Good Laboratory Practice).

Ett annat viktigt bidrag till det internationella samarbetet är OECD:s lista över vilka uppgifter som bör finnas tillgängliga för att en meningsfull första utvärdering av riskerna skall vara möjlig (OECD Minimum Pre-Marketing Set of Data, de s. k. MPD-kraven, se vidare avsnitt 8.4). Dessa uppgifter möjliggör en preliminär bedömning av ämnets skadeeffekter på människa och miljö samt av hur det fördelas och koncentreras i miljön och i olika biologiska system.

År 1982 tog OECD:s råd ett för medlemsländerna bindande beslut som slog fast att för nya kemiska ämnen skall tillräcklig information för att bedöma deras hälso- och miljöfarlighet finnas tillgänglig innan de marknadsförs. Vidare rekommenderade rådet att MPD-kraven utgör grundstommen när medlemsländerna bedömer vad som är tillräcklig information. På grund av motstånd från USA kunde det sistnämnda beslutet inte bli bindande.

För att ytterligare underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna gav OECD:s råd år 1983 en rekommendation om vilka uppgifter som bör vara icke-konfidentiella. Till dessa hör bl. a. uppgifter om åtgärder vid olyckor och sammanfattningar av data om hälso- och miljöfarlighet. Vidare gav rådet en rekommendation som syftade till att underlätta utbytet av konfidentiella uppgifter mellan medlemsländernas myndigheter. En viktig princip i denna rekommendation är att utbytet av konfidentiella uppgifter enbart är avsett att underlätta utvärderingen av hälso- och miljöfarlighet. Erhållen information skall under inga omständigheter användas för andra ändamål.

Inom OECD sker f. n. ett omfattande arbete med de kemiska ämnen som redan är i bruk. Detta arbete beskrivs närmare i avsnitt 8.4.

EG

Romfördraget som slöts år 1957 utgör grunden för EG. Medlemsländerna i EG har bidragit aktivt till arbetet inom OECD.

Genom EG-direktiv år 1967 fick medlemsländerna gemensamma regler för klassificering, förpackning och märkning av kemiska produkter (Directive 67/548/EEC). Enligt ett nytt direktiv av den 18 september 1979 skulle medlemsländerna senast den 18 september 1981 ha infört de

lagar och utfört de administrativa åtgärder som behövs för att införa förhandsanmälan av nya kemiska ämnen (Sixth Amendment of the Directive 67/548/EEC).

EG:s system för förhandsgranskning stämmer väl med överenskommelser inom OECD. Avsikten är att tillräcklig information för att bedöma kemiska ämnens hälso- och miljöfarlighet skall finnas tillgänglig innan de kommer i bruk. Testkraven överensstämmer med OECD:s beslut om ömsesidigt accepterande av testdata. Detta innebär att samtliga medlemsländer i OECD måste acceptera data från sådana tester som uppfyller EG:s krav.

OECD:s rekommendation om vilka uppgifter som är väsentliga att ha tillgång till innan ett nytt kemiskt ämne marknadsförs (MPD-kraven) utgör grunden för EG:s testkrav. Vilka tester som krävs beror på marknadsförda mängder. Ämnen som marknadsförs i mängder under 1 ton per år är undantagna från testkraven. Under vissa omständigheter kan betydligt fler uppgifter än de som specificeras i OECD:s minimikrav begäras in. Detta gäller om stora mängder av ämnet skall marknadsföras eller om misstankar finns om väsentlig hälso- och miljöfarlighet.

3 Nuvarande lagstiftning

I detta kapitel redogörs kortfattat för författningar som behandlar hälso- och miljöfrågor för kemiska produkter i de avseenden som närmast berörs av kommissionens uppdrag.

3.1 Lagen om hälso- och miljöfarliga varor

Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) finns avtryckt på s. 377. Lagen syftar till att skydda människor och miljö från skador som kan uppstå genom hanteringen av kemiska produkter.

Tillämpningsområde

Med hälso- och miljöfarlig vara avses i lagen (1 § första stycket) *dels* ämne eller beredning som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och sin hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön, *dels* vara som innehåller eller har behandlats med sådant ämne eller sådan beredning, om varan därigenom och med hänsyn till sin hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön. Med kemiska ämnen menas främst grundämnen och kemiska föreningar, men hit räknas också biologiska naturprodukter, t. ex. vissa som droger använda växtdelar. Beredningar omfattar sådana sammansatta varor som lösningar, emulsioner, pulverblandningar och pastor.

Från lagens tillämpningsområde har livsmedel, läkemedel, fodermedel samt radioaktiva ämnen och andra källor till joniserande strålning undantagits (3 § första och andra styckena). De undantagna varukategorierna regleras genom annan lagstiftning. I fråga om brandfarlig eller explosiv vara är LHMV tillämplig endast i den mån varan är hälso- eller miljöfarlig av annat skäl än sina brandfarliga och explosiva egenskaper (3 § tredje stycket). I övrigt sker kontrollen av dessa varor med stöd av lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor. För transport av sådana hälso- och miljöfarliga varor som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller LHMV endast i den utsträckning som regeringen förordnar (3 § fjärde stycket).

Regeringen kan förordna att LHMV inte skall tillämpas på ett visst varuslag. Ett sådan undantag har regeringen gjort för tobaksvaror, samt för etanol i teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (49 § KHMV).

Krav om försiktighetsmått m. m.

Huvudansvaret för att hälso- och miljöskador inte uppkommer i samband med användningen av kemiska produkter vilar enligt LHMV på den som hanterar eller importerar en hälso- eller miljöfarlig vara. Han skall "vidtaga de åtgärder och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön" (5 § första stycket). Härvid skall särskilt den som tillverkar eller importerar en sådan vara noggrant undersöka varans sammansättning och egenskaper i övrigt från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Vidare gäller att varan skall märkas tydligt med uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

Skyldigheten att undersöka en varas hälso- och miljöeffekter skulle enligt miljökontrollutredningen sträcka sig så långt som undersökningsmetodik m. m. tillät. Den som yrkesmässigt ägnar sig åt tillverkning, import och handel med kemiska produkter förutsattes fortlöpande hålla sig underrättad om forskningen på området och om den tekniska utvecklingen. Utredningen uttalade sammanfattningsvis att avsikten var att ålägga den som yrkesmässigt hanterar kemiska produkter en långtgående undersökningsskyldighet. Utredningen konstaterade samtidigt att kunskaperna om kemiska varors verkningar är begränsade. Den undersökning av varorna som tillverkare och importörer bör vara skyldiga att göra kan som regel knappast ge fullständigt svar på frågan om varans oskadlighet. Tillverkare och importör kan därför inte åläggas att garantera eller bevisa en fullständig frånvaro av skadlighet hos varorna. Å andra sidan betonade utredningen att redan en på vetenskapliga grunder fastslagen misstanke om fara skulle utgöra tillräckligt underlag för att vidta försiktighetsåtgärder beträffande en vara.

Skyldigheten att vidta försiktighetsåtgärder beträffande hälso- och miljöfarliga varor fick enligt utredningen bl. a. anses innefatta förpliktelse att så långt som möjligt begränsa förekomsten av det ämne i produkten som medför dess hälso- och miljöfarlighet. Utredningen framhöll att farligheten hos en vara i allmänhet är beroende av hur den brukas. Kravet på aktsamhet och försiktighetsåtgärder blir i viss mån beroende på arten av den skada som kan befaras. Vid bedömningen av vilka försiktighetsmått som skall vidtas bör företagaren vara berättigad att utgå från att förbrukaren kommer att behandla varan med försiktighet och att varan får en normal användning.

Departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till vad utredningen hade uttalat i denna fråga, men lämnade vissa anvisningar om tillämpningen av den generella aktsamhetsregeln (prop. 1973:17 s. 96 f): En producent som vill marknadsföra en otillräckligt känd vara som han har grundad anledning anta vara farlig från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, måste beakta denna risk vid bedömning av om han skall marknadsföra varan eller inte. Myndigheterna behöver därför inte vänta med ett ingripande till dess skador har inträffat. För att undgå förbud eller restriktioner måste producenten, så långt det är möjligt, bevisa att misstanken är ogrundad. Den osäkerhet som kan råda rörande ett ämnes farlighet skall alltså inte gå ut över allmänheten utan skall drabba den

som vill marknadsföra varan. Större krav på undersökningsskyldighet rörande en varas hälso- och miljöfarlighet än den aktuella vetenskapliga kunskapsnivån medger har dock inte förutsatts.

Sedan lagen trätt i kraft har riksdagens jordbruksutskott vid upprepade tillfällen understrukit att utvecklingen på området kräver att de produktkontrollerande samhällsorganen oavlåtligt flyttar fram positionerna.

Som komplement till den generella aktsamhetsregeln innehåller LHMV bestämmelser, som ger myndigheterna stora befogenheter att reglera användningen av hälso- och miljöfarliga varor. Särskilda föreskrifter kan meddelas om försiktighetsmått och undersöknings- och märkningsskyldighet. En hälso- och miljöfarlig vara av visst slag kan förbjudas (7 § första stycket). Det kan också föreskrivas att den får hanteras eller importeras endast efter särskilt tillstånd eller om något annat särskilt villkor uppfylls (6 § första stycket).

För den som yrkesmässigt hanterar eller importerar kemiska produkter föreligger en långtgående uppgiftsskyldighet, i den mån regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordnar härom (8 och 9 §§). Med stöd av dessa bestämmelser har ett produktregister inrättats vid naturvårdsverkets produktkontrollbyrå.

Regeringen har befogenhet att meddela bestämmelser om i vilken utsträckning det skall åligga myndigheterna att på begäran ge besked om en vara är att anse som hälso- eller miljöfarlig, s. k. responsum (10 §). (Se avsnitt 8.2.)

LHMV innehåller också bestämmelser om tillsyn och påföljder m. m.

3.2 Kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor

Kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor (KHMV) finns avtryckt på s. 380. Den innehåller till stora delar bestämmelser som utan större sakliga ändringar har flyttats över från giftförordningen (1962:702), bekämpningsmedelsförordningen (1962:703) och PCB-kungörelsen (1972:34).

Med tillverkning avses i KHMV förutom framställning, rening eller annan bearbetning, även förpackning och därmed jämförliga förfaranden (1 §).

Ämnen som är att hänföra till hälso- och miljöfarliga varor och som kan befaras medföra skada på människor indelas i gifter och vådliga ämnen. Som gifter räknas dels ämnen som huvudsakligen används vid framställning av läkemedel och som socialstyrelsen har förklarat utgöra gift, dels andra ämnen vars hantering är förenad med mycket stor hälsorisk. Övriga hälsofarliga ämnen räknas som vådliga (2 §). Föreskrifterna om gift gäller för en hälsofarlig beredning som innehåller gift, om beredningens egenskaper är sådana att hanteringen av den är förenad med mycket stor hälsorisk. I fråga om övriga hälsofarliga beredningar gäller kungörelsens föreskrifter om vådliga ämnen (3 §). Produktkontrollnämnden skall offentliggöra vägledande förteckningar över gifter och vådliga ämnen (5 §).

KHMV innehåller vissa detaljerade föreskrifter om tillstånd och om anmälningsskyldighet för yrkesmässig tillverkning av gifter och vådliga ämnen (6—8 §§), import av gifter (9—11 §§), handel med gifter och vådliga ämnen (12—14 §§) samt överlåtelse och yrkesmässig användning av gifter (15—17 §§). Bestämmelsernas innehåll redovisas i kap. 11.

KHMV innehåller regler om märkning samt förpackning och förvaring av gifter och vådliga ämnen (18—20 §§).

Beträffande *bekämpningsmedel* är den grundläggande föreskriften att sådant medel inte får saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara registrerat hos produktkontrollnämnden (25 §). Med bekämpningsmedel menas produkter som är avsedda att användas till skydd mot vissa olägenheter som förorsakas av växter, djur, bakterier eller virus (22 §). Ett medel får inte registreras som bekämpningsmedel *om* det kan befaras medföra sådana olägenheter från hälso- och miljöskyddssynpunkt att det inte bör användas i bekämpningssyfte, *om* det inte är lämpat för sitt ändamål på grund av bristande effektivitet, *om* medlets benämning kan leda till förväxling eller kan anses vilseledande beträffande egenskaperna, *eller om* det innehåller vissa ämnen som inte får ingå i bekämpningsmedel (27 §). Kungörelsen innehåller också en rad bestämmelser om tillstånd och andra villkor för hantering av bekämpningsmedel.

Bestämmelserna om *PCB och PCB-varor* innehåller dels generella förbud mot import och hantering av PCB och användning av PCB i transformator eller större kondensator utan särskilt tillstånd (40 och 41 §§), dels krav på tillstånd för att yrkesmässigt saluhålla, överlåta eller använda vissa slag av PCB-varor (42 §). Tillståndsmyndighet är produktkontrollnämnden (43 §).

Förbud gäller mot distribution av *motorbensin* med bly- eller bensenhalter över vissa angivna gränser (45 c §). Undantag från förbudet kan medges av produktkontrollnämnden. I så fall tas i regel en avgift ut för att utjämna de ekonomiska fördelarna som undantaget innebär. (45 d och 45 g §§.)

Beträffande *kadmiumämne*, dvs. metallen kadmium eller en kemisk förening vari metallen ingår, gäller i princip att sådant ämne inte får användas för ytbehandling eller som stabilisator eller som färgämne. Varor som har ytbehandlats med ett kadmiumämne eller som innehåller ett sådant ämne som stabilisator eller som färgämne får inte importeras yrkesmässigt (45 j §). Avsteg får föreskrivas av produktkontrollnämnden som också får medge undantag för särskilda fall (45 k §). Avsteg från kadmiumförbudet har meddelats beträffande ett stort antal varor och varugrupper (SNFS 1981:5, PK 13).

Ett avsnitt om *andra hälso- och miljöfarliga varor* innehåller bl.a. förbudsbestämmelser med avseende på ett antal olika varor och varugrupper, med dispensrätt för produktkontrollnämnden (46 och 48 b §§). Vidare ges här bemyndigande för socialstyrelsen att föreskriva att visst ämne inte får ingå i kosmetiskt eller hygieniskt medel som saluhålls eller används yrkesmässigt (47 §). Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om försiktighetsmått och kontrollåtgärder vid spridning av kalk eller kalkhaltigt ämne för att motverka försurning i sjö eller vattendrag (48 a §).

Tobaksvaror, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat undantas från

LHMV:s tillämpningsområde (49 §). Särskilda bestämmelser gäller dels i fråga om transporter av hälso- och miljöfarliga varor i vissa fall, dels i fråga om visst kemiskt avfall (49 §).

Produktkontrollnämnden har bemyndigats att utöva flertalet av de befogenheter att utfärda föreskrifter som enligt LHMV tillkommer regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (50—54 §§).

Bland produktkontrollnämndens föreskrifter kan nämnas kungörelserna om klassificering och märkning (SNFS 1982:5, PK:14), om produktanmälan (1979:2, PK:7) samt om deklaration av vissa produkter (1979:3, PK:8).

Föreskrifter om transport av hälso- och miljöfarliga varor skall dock utfärdas av resp. transportmyndighet enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods. (Se avsnitt 3.6.) Innan transportmyndigheten meddelar föreskrifter enligt KHMV skall samråd ske med produktkontrollnämnden. Innan nämnden meddelar förbud eller föreskrifter som har betydelse för transporter, skall nämnden samråda med transportmyndigheten.

Den som hanterar en hälso- och miljöfarlig vara är skyldig att följa de varningsföreskrifter och andra instruktioner för varans hantering som har meddelats genom märkning eller på annat sätt (57 §).

Tillsynen över efterlevnaden av LHMV och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas av arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen vad gäller arbetsmiljön och i övrigt av naturvårdsverket, länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden. I fråga om transport av hälso- och miljöfarlig vara med luftfartyg eller fartyg utövas dock tillsynen av vederbörande centrala förvaltningsmyndighet (58 §).

En föreskrift som meddelas enligt KHMV och som uppenbarligen har väsentlig ekonomisk betydelse skall fastställas av regeringen (65 §).

3.3 Förordningen om miljöfarligt avfall

Förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall finns avtryckt på s. 390 Syftet med denna förordning är dels att möjliggöra en ökad återvinning ur kemiskt avfall, dels att skydda människor och miljö från skador vid slutligt omhändertagande av sådant avfall. Med miljöfarligt avfall avses dels kemiskt avfall av visst i förordningen angivet slag (även om det inte är hälso- och miljöfarlig vara), dels annat kemiskt avfall som är att anse som hälso- och miljöfarlig vara enligt LHMV och som naturvårdsverket föreskriver skall omfattas av förordningen. Förordningens bestämmelser gäller dock inte miljöfarligt avfall som ingår som en beståndsdel i hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall. Den gäller inte heller när oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg mottages och behandlas enligt lagen (1980:424) eller förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Förordningen gäller inte heller när slutligt omhändertagande sker i anslutning till den anläggning där avfallet har uppkommit, såvida det inte särskilt angivits att förordningen skall gälla i ett sådant fall. Däremot gäller förordningen transporter av miljö-

farligt avfall även om avfallet är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

Förordningen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet, tillstånd till transportverksamhet, slutligt omhändertagande och utförsel m.m. Bestämmelser om miljöfarligt avfall finns också i KHMV, miljöskyddslagen (1969:387), miljöskyddsförordningen (1981:574), renhållningslagen (1979:596) och renhållningskungörelsen (1974:1024). För transport av miljöfarligt gods finns bestämmelser i lagen (1982:82) och den nämnda förordningen om transport av farligt gods. Dessa bestämmelser gäller vid sidan om vad som föreskrivs i förordningen om miljöfarligt avfall. Läkemedelsavfall regleras i läkemedelsförordningen.

De bestämmelser som gäller för tillsynen enligt KHMV gäller i tillämpliga delar även för tillsyn över efterlevnaden av förordningen om miljöfarligt avfall.

3.4 Arbetsmiljölagen

Syftet med arbetsmiljölagen (1977:1160) är i första hand att skydda arbetstagare som utför arbete för arbetsgivares räkning från ohälsa och olycksfall. Med arbetstagare likställs i väsentliga avseenden den som genomgår utbildning fr. o. m. årskurs 7 i grundskolan, den som under vård i anstalt utför anvisat arbete samt den och annan som fullgör värnplikt eller deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret. Lagen gäller inte skeppstjänst på andra fartyg än örlogsfartyg och inte heller arbete som utförs i arbetsgivarens hushåll.

Lagen gäller i tillämpliga delar även arbetsgivare som själv utför arbete. Ensamföretagare är skyldiga att följa vad som föreskrivits i lagen eller med stöd av den bl. a. i fråga om tekniska anordningar och ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

Lagen innehåller en rad bestämmelser om hur arbetsmiljön skall vara beskaffad för att det angivna syftet skall uppnås. Bl.a. föreskrivs att ämne som kan föranleda ohälsa eller olycksfall (s. k. farligt ämne) får användas endast under förhållanden som ger betryggande säkerhet (2 kap. 6 §). Om betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall inte kan nås på annat sätt, skall personlig skyddsutrustning användas. Denna skall tillhandahållas genom arbetsgivarens försorg (2 kap. 7 §).

Med farligt ämne åsyftas dels ämne som med visst användningssätt kan vara hälsofarligt eller föranleda olycksfall, dels sammansatt produkt som det ingår ett sådant ämne i. Inte bara kemiska risker utan även skador som vållas av farliga ämnen på rent fysikalisk eller enbart mekanisk väg omfattas av bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Huvudansvaret för att produkter som används i arbetslivet inte medför risker för ohälsa och olycksfall åvilar arbetsgivaren. Han skall bl. a. vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga sådana risker (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren skall därvid bl. a. se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs och upplyses om de risker som kan vara förenade med arbetet. Arbetsgivaren

skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå risker i arbetet (3 kap. 3 §). Arbetstagarna skall medverka till att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö. De skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall (3 kap. 4 §).

I arbetsgivarens skyldigheter ligger enligt förarbetena (prop. 1976/77:149 s. 253) att inom ramen för tillgängliga kunskaper och kontrollmetoder förvissa sig om att de kemiska produkter som används på arbetsplatsen är godtagbara från skyddssynpunkt. Även den som tillverkar, importerar eller överlåter ett farligt ämne har ålagts skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt (3 kap. 9 §). Vid avlämnande av farligt ämne skall behövliga hanteringsanvisningar lämnas, och förpackning skall vara tydligt märkt med uppgifter av betydelse för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, arbetarskyddsstyrelsen kan föreskriva bl. a.

- att farligt ämne får användas endast efter godkännande eller att särskilda villkor skall gälla för användningen (3 kap. 12 § 3),
- att farligt ämne eller kärl och liknande som ämnet förvaras i skall vara märkt vid användningen (3 kap. 13 § 2),
- att förteckning skall föras över farliga ämnen (3 kap. 13 § 3),
- att användning av visst farligt ämne förbjuds (3 kap. 14 §),
- att de som sysselsätts i arbete som innebär risk för ohälsa skall läkarundersökas (3 kap. 15 §),
- att det gäller förbud mot eller särskilda villkor för att låta arbete utföras av viss grupp av arbetstagare om arbetet är av ett slag som medför särskild risk för den gruppen (3 kap. 16 §).

Föreskrifter kan vidare ges om registering av uppgifter vid sådan läkarundersökning som har föreskrivits med stöd av 3 kap. 15 och 16 §§ och om skyldighet för läkare att hos tillsynsmyndigheten anmäla sjukdomar som kan ha samband med arbete (3 kap. 17 och 18 §§).

Arbetstagarnas medverkan för att åstadkomma en god arbetsmiljö har reglerats dels genom bestämmelser som riktar sig direkt till den enskilde arbetstagaren, dels genom bestämmelser som gäller det organiserade skyddsarbetet. I det senare fallet spelar skyddsombuden en central roll.

På varje arbetsställe med mer än fem arbetstagare och även på annat arbetsställe, om förhållandena påkallar det, skall finnas skyddsombud (6 kap. 2 §). I skyddsombudens uppgifter ingår bl. a. att vaka över skyddet mot ohälsa och olycksfall. De skall delta vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa och olycksfall (6 kap. 4 §). Skyddsombuden har rätt att ta del av de handlingar och erhålla de upplysningar i övrigt som behövs för deras verksamhet (6 kap. 6 §). Innebär visst arbete omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och kan rättelse inte genast uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren, kan skyddsombud bestämma att

arbetet skall avbrytas i väntan på att yrkesinspektionen tar ställning (6 kap. 7 §).

Tillsynsmyndigheter är arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen. På örlogsfartyg utövas dock tillsynen av sjöfartsverket (7 kap. 1 §). Yrkesinspektionen skall på de mindre arbetsplatserna biträdas av kommunala tillsynsmän (7 kap. 2 §).

Arbetsmiljöförordningen (1977:1166) innehåller bl. a. bestämmelser om lokal skyddsverksamhet och ytterligare bestämmelser om tillsynen. I 18 § förordningen har arbetarskyddsstyrelsen bemyndigats att bl. a. meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av arbetsmiljölagen. Enligt samma paragraf kan arbetarskyddsstyrelsen meddela föreskrifter om gränsvärden för planering och kontroll av arbetsmiljön.

3.5 Miljöskyddslagen

Syftet med miljöskyddslagen (1969:387)[1] är att så långt det är möjligt skydda människor och miljö från störningar i den yttre miljön förorsakade av miljöfarlig verksamhet. Med miljöfarlig verksamhet avses här all användning av fast egendom som kan medföra förorening av vattenområde eller störningar för omgivning genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller liknande (1 §). Under definitionen miljöfarlig verksamhet faller således verksamheter av vitt skilda slag, från stora fabriker till villapannor och enskilda avloppsutsläpp.

Lagen är inte tillämplig på sådan användning av fast egendom som utgör vattenföretag enligt vattenlagen (1983:291). Vissa verksamheter som regleras i annan lagstiftning är också undantagna: dumpning av avfall i vatten, störningar i radiomottagare, joniserande strålning och inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning.

Störningar från miljöfarlig verksamhet skall enligt miljöskyddslagen förebyggas så långt det är möjligt. Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet får begära prövning av verksamheten hos koncessionsnämnden för miljöskydd (9 § första stycket).

Tillsynen av den miljöfarliga verksamheten utövas av naturvårdsverket och länsstyrelserna. Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet och skall samordna länsstyrelsernas verksamhet. Tillsynsmyndigheterna skall verka för att överträdelser av lagen beivras (38 §). Efter åtagande av en kommun får länsstyrelsen överlåta åt miljö- och hälsoskyddsnämnden att utöva fortlöpande tillsyn enligt lagen. Vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gäller då även en sådan nämnd (44 a §).

Tillsynsmyndigheterna får utfärda råd och anvisningar om lämpliga åtgärder (39 §). De får vidare i vissa fall utfärda förbud eller meddela föreläggande om försiktighetsmått som behövs för att lagens bestämmelser skall efterlevas (40 §). Naturvårdsverket kan ta initiativ till att miljöfarlig verksamhet, som utövas utan tillstånd enligt miljöskyddslagen, prövas av koncessionsnämnden (41 §).

Den som inte följer de förbud, föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen döms, om inte ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken, till böter eller fängelse i högst två år (45 §).

[1] Omtryckt 1981:420.

Den som har överträtt lagens bestämmelser skall betala en miljöskyddsavgift till staten om överträdelsen har medfört ekonomiska fördelar och åtminstone en risk för betydande störningar för omgivningen (52 §). Avgiften skall i allmänhet svara mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen (54 §). Frågor om miljöskyddsavgift prövas av koncessionsnämnden efter ansökan från naturvårdsverket (56 §).

För vissa verksamheter som har bedömts medföra mer påtagliga risker för miljöstörningar finns särskilda bestämmelser om tillståndsprövning och anmälningsskyldighet i miljöskyddsförordningen (1981:574). De avsedda verksamheterna förtecknas i bilagor till förordningen. Alltefter bl. a. verksamhetens art och omfattning prövas tillståndsfrågorna av koncessionsnämnden eller av länsstyrelsen (3 §). Anmälningsskyldigheten enligt förordningen skall fullgöras till länsstyrelsen (16 §).

Bestämmelser i annan lagstiftning, t. ex. byggnadslagen, vattenlagen, naturvårdslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor, förordningen om miljöfarligt avfall och arbetsmiljölagen, gäller där inte annat har föreskrivits parallellt med miljöskyddslagens bestämmelser.

3.6 Lagen om transport av farligt gods

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods innehåller grundläggande säkerhetsbestämmelser till skydd mot skador vid transport av farligt gods.

Med transport avses i lagen förflyttning av farligt gods med transportmedel samt sådan hantering som utgör ett led i förflyttningen. Lagen avser däremot inte sådan förflyttning som sker endast inom ett område där tillverkning, lagring eller förbrukning äger rum (1 §).

Med farligt gods förstås sådant som består av eller innehåller t. ex. brandfarliga, explosiva, giftiga, radioaktiva eller frätande varor och som därför vid transport kan medföra skador på människor, djur, egendom, miljön m. m. (2 §).

Vid transport skall de åtgärder vidtas och den försiktighet iakttas som fordras för att hindra eller motverka skador (8 §).

Tillsynen över efterlevnaden av lagen utövas av de myndigheter som regeringen bestämmer (11 §).

Förordningen om transport av farligt gods anger att tillsynen skall utövas av sjöfartsverket, luftfartsverket, polismyndigheterna, tullmyndigheterna, statens järnvägar samt, för landtransporter av allt farligt gods utom radioaktiva varor, av sprängämnesinspektionen. För vissa av förordningens nio klasser av farligt gods utövar sprängsämnesinspektionen tillsynen bara om transporten sker i tankfordon.

Av förordningen framgår också följande. Sjöfartsverket är transportmyndighet i fråga om alla transporter utom lufttransporter. I fråga om lufttransporter är luftfartsverket transportmyndighet.

Transportmyndigheterna har befogenhet och i vissa fall skyldighet att ge föreskrifter om bl. a. klassificering, transportanordningar, säkerhetsutrustning, märkning och skriftliga instruktioner för hanteringen under transport. Transportmyndigheterna bemyndigas dessutom att meddela

ytterligare föreskrifter för verkställighet av både lagen och förordningen om transport av farligt gods. Förordningen innehåller särskilda bestämmelser om internationella vägtransporter och om internationella järnvägstransporter. Där finns bl. a. uppställningar över vilka organ som för Sveriges del avses med behörig myndighet enligt vissa internationella överenskommelser.

3.7 Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (1975:1418) främjar konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter och motverkar marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare (1 §). Alla varor, tjänster och nyttigheter omfattas av lagens bestämmelser, således även kemiska produkter.

Med näringsidkare förstås var och en som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. För näringsidkare avses i första hand ett skydd mot att konkurrerande näringsidkare använder otillbörlig marknadsföring. Men lagen är också avsedd att skydda en näringsidkare mot otillbörlig marknadsföring.

Lagens 2 § har formen av en generalklausul mot marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Den gör det möjligt att ingripa mot alla slag av reklam- och marknadsföringsåtgärder, dvs. åtgärder som syftar till att främja avsättning av varor eller tjänster. Praktiskt viktigast är reklamen, särskilt den kommersiella annonseringen.

Vid bedömningen enligt 2 § om en marknadsföringsåtgärd är otillbörlig är kravet på vederhäftighet det centrala. När marknadsdomstolen prövar om en framställning i en annons eller annat reklammeddelande är vederhäftig, tillämpar domstolen omvänd bevisbörda. Detta innebär att om konsumentombudsmannen eller enskild part med fog ifrågasätter riktigheten av vad som meddelats, ankommer det på den som ansvarar för framställningen att bevisa uppgiftens riktighet. När det gäller annonsers vederhäftighet ligger alltså bevisbördan på annonsören. Regeln bygger på uppfattningen att en reklamframställare skall ansvara för att de uppgifter han meddelat i sin reklam är korrekta.

För tillämpning av generalklausulerna i marknadsföringslagen krävs inte uppsåt eller vårdslöshet från den handlandes sida. Förbud enligt 2 § kan alltså meddelas så snart ett förfarande objektivt sett är att bedöma som otillbörligt i generalklausulens mening. Kravet på vederhäftighet innebär i första hand att en framställning inte får vara oriktig. Man har emellertid inte ansett sig kunna stanna vid detta, utan det är möjligt att ingripa mot alla framställningar som är vilseledande, exempelvis därför att relevanta upplysningar förtigits. Skärpta vederhäftighetskrav tillämpas bl. a. vid marknadsföring av skadliga eller farliga produkter.

Enligt 3 § marknadsföringslagen kan en näringsidkare, som underlåter att lämna information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt åläggas att lämna sådan information. Om produktsäkerhet föreskrivs i 4 § marknadsföringslagen att en näringsidkare kan förbjudas av

marknadsdomstolen att till konsument för enskilt bruk saluhålla eller hyra ut en vara som på grund av sina egenskaper medför särskild risk för skada på person eller egendom.

Central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor är konsumentverket. Chefen för konsumentverket är samtidigt konsumentombudsman (KO). Marknadsdomstolen prövar ärenden enligt marknadsföringslagen.

Konsumentombudsmannen för det allmännas talan inför marknadsdomstolen, men får i fall som inte är av större vikt själv utfärda s. k. förbuds- och informationsförelägganden för att hindra en otillbörlig marknadsföring eller åstadkomma en förbättrad information eller produktsäkerhet (14—15 §§).

3.8 Lagen om explosiva och brandfarliga varor

I lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor bemyndigas regeringen att i fråga om explosiva eller brandfarliga varor meddela föreskrifter som gäller tillverkning, handel, hantering, förvärv, överlåtelse, transport (med undantag för sådan transport som omfattas av lagen om transport av farligt gods) eller införsel eller som i övrigt är påkallade från säkerhetssynpunkt (1 §). Sådana föreskrifter finns i förordningen (1949:341) om explosiva varor, i förordningen (1961:568) om brandfarliga varor och i tillämpningsförfattningar till dessa förordningar. Båda förordningarna innehåller regler för bl. a. tillverkning, hantering, handel, förpackning, märkning, tillståndskrav och avgifter.

Sprängämnesinspektionen har det centrala myndighetsansvaret för tillämpningen av bestämmelserna om explosiva eller brandfarliga varor. Vissa uppgifter ankommer dessutom på bl. a. länsstyrelserna och polismyndigheterna samt — beträffande brandfarliga varor — på byggnadsnämnderna och brandcheferna.

3.9 Övriga lagar

Lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

Den principiella utgångspunkten för lagen (1983:428) är att kemiska medel skall användas i skogsbruket i så begränsad utsträckning som möjligt. Lagen innehåller ett generellt förbud mot spridning av lövbekämpningsmedel. Förbudet avser också behandling av enskilda trädstammar med lövbekämpningsmedel. Kommunfullmäktige kan besluta att skogsbesprutning skall vara helt förbjuden inom vissa områden inom kommunen på grund av områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse. För övrig skogsmark, som inte omfattas av totalförbudet, finns möjlighet för skogsvårdsstyrelsen att medge undantag från förbudet. Vid prövningen av undantag skall skogsvårdsstyrelsen göra en samlad bedömning av de omständigheter som är av betydelse från skogsvårds- och arbetarskyddssynpunkt.

Hälsoskyddslagen

Hälsoskyddslagen (1982:1080) innehåller bestämmelser till skydd mot sanitära olägenheter. Härmed avses störningar som kan vara skadliga för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfälliga (1 §). Den som har ägande- eller nyttjanderätt till berörd egendom skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra att sanitär olägenhet uppkommer och för att undanröja sådan olägenhet (6 §). Det skall finnas en miljö- och hälsoskyddsnämnd i varje kommun (4 §). Nämnden utövar den omedelbara tillsynen inom varje kommun över efterlevnaden av hälsoskyddslagen och av bestämmelser meddelade med stöd av lagen. Den får meddela de föreläggande och förbud som behövs (22 §). Inom länet utövas tillsynen av länsstyrelsen. Den centrala tillsynen utövas av socialstyrelsen och naturvårdsverket enligt regeringens bestämmande (15 §).

Läkemedelsförordningen

Syftet med läkemedelskontrollen är att säkerställa att läkemedelsförbrukare tillförsäkras fullgoda läkemedel. Läkemedelsförordningens (1962:701) definition på läkemedel utgår inte från varans egenskaper utan från avsikten med varan (1 §). Förordningen anger att ett läkemedel skall vara av fullgod beskaffenhet och att det vid normal användning inte får medföra skadeverkningar som står i missförhållande till den avsedda effekten (4 §). När ett läkemedel lämnas ut skall dess sammansättning och halten av ingående beståndsdelar vara fullständigt deklarerad (5 §).

S. k. farmacevtiska specialiteter, dvs. läkemedel som apoteken köper in färdigframställda, får normalt inte säljas utan att vara registrerade hos socialstyrelsen (15 §). Ansökan om registrering skall åtföljas av dokumentation, som beskriver tillverkningsförfarande och sammansättning, samt av vetenskapliga data, som styrker lämnade uppgifter om egenskaper och medicinsk ändamålsenlighet. Registreringsförfarandet är avgiftsbelagt (16 §). Antalet registrerade läkemedel är f. n. ca 2 500.

Socialstyrelsen ansvarar för kontroll och tillsyn av förordningens efterlevnad. Inom socialstyrelsen handläggs frågor om läkemedel av läkemedelsavdelningen.

Livsmedelslagen

Syftet med livsmedelslagen (1971:511) är att förhindra att livsmedel säljs som kan antas vara skadligt att förtära, smittförande eller i övrigt otjänligt till människoföda (5 §). Lagen innehåller också bestämmelser bl. a. om hantering, införsel och märkning av livsmedel. Livsmedelstillsatser får med vissa undantag inte användas om de inte godkänts (6 §). Färdigpackat livsmedel skall vara märkt med uppgift om sammansättningen (13 §).

Enligt livsmedelsförordningen (1971:807)[1] har livsmedelsverket det centrala ansvaret för livsmedelslagens tillämpning. Verket prövar bl. a.

[1] Omtryckt 1981:1372.

frågor om godkännande av livsmedelstillsatser och kan förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller import av livsmedel.

I livsmedelsförordningen föreskrivs bl. a. följande. Material till förpackning av livsmedel och utrustning för hantering av livsmedel får inte ha sådan beskaffenhet att fara uppkommer för att livsmedlet tillförs främmande ämnen, förorenas eller blir otjänligt som människoföda (7 §). Det skall särskilt iakttas att livsmedel hålls väl skilt från vara som är skadlig att förtära (8 §). I allmänhet får ett livsmedel inte yrkesmässigt införas till landet om importören inte finns registrerad hos livsmedelsverket för införsel av det livsmedlet (9 §).

Livsmedels- och läkemedelslagstiftningarna gränsar i viss utsträckning till varandra. Preparat som är avsedda att förtäras faller under livsmedelslagen om de inte är läkemedel.

Fodermedelslagen

I lagen (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m. m. har regeringen getts bemyndigande att inom viss ram utfärda föreskrifter om kontroll av fodermedel och vissa specialpreparat.

Lagen får tillämpas på vara som är lämpad att i oförändrad sammansättning användas för utfodringsändamål eller som är avsedd att för sådant ändamål utbjudas till djurinnehavare. Lagen får dock inte tillämpas på läkemedel (1 §), men den får tillämpas på ämnen som är avsedda att tillsättas ett fodermedel och för att inverka på djurets tillväxt, hälsotillstånd eller prestationsförmåga.

Kontrollmyndighet enligt fodermedelslagstiftningen är statens jordbruksnämnd. Kontrollen omfattar anmälningsplikt beträffande kommersiell tillverkning och införsel, samt märkningsplikt och bokförings- och rapporteringsskyldighet. Fodermedelskontrollen omfattar inte hanteringen i den enskilda djurbesättningen.

Anmälningsplikten innebär för foderindustrin att jordbruksnämnden skall meddelas när ett nytt fodermedel skall börja tillverkas, när tillverkning upphör av fodermedel, när recept eller deklarationer ändras m. m.

Strålskyddslagen

Strålskyddslagen (1958:110) syftar till att förebygga skador av joniserande strålning, dvs. strålning från radioaktivt ämne, röntgenstrålning och till sina biologiska verkningar liknande strålning. Efter föreskrift av regeringen får lagens regler om anordning för joniserande strålning och om radiologiskt arbete göras tillämpliga även på anordningar för utsändning av icke-joniserande strålning och på arbete där sådana anordningar används (1 § tredje stycket). Med stöd av detta bemyndigande har lagen gjorts tillämplig på bl. a. sådana källor till icke-joniserande strålning som solarier, lasrar och radaranläggningar.

Tillsynen över efterlevnaden av lagen utövas av statens strålskyddsinstitut.

Radiologiskt arbete får i allmänhet inte bedrivas utan tillstånd av

strålskyddsinstitutet. Innehav av anordning för joniserande strålning samt förvärv, överlåtelse, innehav och införsel av liksom handel med radioaktiva ämnen kräver också i allmänhet tillstånd (2 §). För radiologiskt arbete och för handel med och innehav av radioaktivt ämne skall en föreståndare finnas som är godkänd av strålskyddsinstitutet (4 §). Den som bedriver radiologiskt arbete skall iaktta allt som med hänsyn till arbetets natur och förutsättningar skäligen kan göras för att förebygga skador av strålningen (10 §).

Andra lagar och konventioner

Det finns ytterligare lagstiftning med betydelse för hanteringen av kemiska produkter. Här kan nämnas naturvårdslagen (1964:822)[1], lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall, i vatten förordningen (1979:349) om kvicksilverbetning av utsäde, lagen (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle och lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg. Bland internationella konventioner av betydelse kan nämnas Helsingfors-konventionen, som gäller hela den svenska kusten utom Bohuslän, samt Paris-konventionen som gäller västkusten.

[1] Omtryckt 1974:1025.

4 Nuvarande myndighetsorganisation

I detta kapitel redovisas huvuddragen i den nuvarande myndighetsorganisationen för kemikaliekontroll. Kemikommissionen har inhämtat information och synpunkter hos ett antal centrala myndigheter och vissa länsstyrelser. Efter samråd med kommunförbundet har en skrivelse med frågor om tillsynen enligt LHMV sänts till ett 30-tal miljö- och hälsoskyddsnämnder. I kapitel 5 redovisas närmare verksamheten hos de viktigaste myndigheterna med tillsynsuppgifter.

4.1 Produktkontrollnämnden och produktkontrollbyrån

Produktkontrollnämnden är sammansatt av cheferna för naturvårdsverket (vars generaldirektör är ordförande i nämnden), arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, konsumentverket, livsmedelsverket och lantbruksstyrelsen samt av en representant för Sveriges kemiska industrikontor, en för TCO och två för LO, och en av regeringen särskilt förordnad vice ordförande.

Produktkontrollnämnden har ett centralt myndighetsansvar enligt LHMV för hälso- och miljörisker som kan förorsakas av ämnen och beredningar, oavsett hanteringsled. Tyngdpunkten i LHMV ligger dock på tillverkare och importörer, som åläggs ett särskilt ansvar. Produktkontrollnämnden har till uppgift att utfärda föreskrifter och att fatta beslut i tillståndsfrågor. Däremot har nämnden varken ansvar eller befogenheter i tillsynsfrågor.

LHMV:s vida tillämpningsområde innebär att reglering av vissa hälso- och miljörisker kan ske med stöd av såväl LHMV som med annan lagstiftning. Ansvarsområdet sammanfaller således i viss utsträckning med andra miljömyndigheters.

Produktkontrollnämnden har inga egna kansliresurser. Naturvårdsverkets produktkontrollbyrå är kansli åt produktkontrollnämnden men skall också svara för den centrala tillsyn enligt LHMV som ankommer på naturvårdsverket. Produktkontrollbyrån är organisatoriskt inplacerad som en byrå under verkets administrativa avdelning.

Enligt arbetsordning för naturvårdsverket åligger det produktkontrollbyrån att:

- svara för tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor i första hand gentemot tillverkare och importörer

- □ svara för beredning, föredragning och verkställighet av ärenden som produktkontrollnämnden har att besluta om i den mån nämnden ej bestämmer annat
- □ svara för administrationen av anslaget Undersökningar av hälso- och miljöfarliga varor
- □ initiera kartläggning av och identifiera särskilt hälso- och miljöfarliga ämnen och produkter i samråd med berörda avdelningar och laboratorier
- □ upprätta och vidmakthålla register över kemiska varor
- □ verka för samordning av statliga och kommunala åtgärder på produktkontrollområdet
- □ svara för erforderliga kontakter med andra myndigheter och organisationer vad gäller frågor inom byråns arbetsområde
- □ medverka vid övergripande utredningar m. m. som berör byråns arbetsområde
- □ svara för det internationella samarbetet inom OECD:s kemikaliegrupp
- □ även i övrigt medverka i internationellt samarbete samt i verkets informations- och utbildningsverksamhet.

Produktkontrollbyrån har 47 tjänster på naturvårdsverkets fasta myndighetsanslag enligt verkets interna tjänsteförteckning. Dessutom används delar av anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor (totalt 4,5 milj. kr.) till sammanlagt 5 tjänster för bl. a. OECD-arbete. Därutöver utnyttjar naturvårdsverket f. n. ett överskridande av myndighetsanslaget till att hålla 4 extra tjänstemän för arbetet med produktregistret.

Anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor utnyttjas bl. a. för viss grundläggande forsknings- och utredningsverksamhet och för extern expertmedverkan i den löpande verksamheten.

Produktkontrollnämnden är bl. a. avsedd att vara ett samordningsorgan mellan flera av de centrala myndigheter som verkar inom kemikaliekontrollen. Endast vid enstaka tillfällen har dock samordningsfrågor behandlats i nämnden. Däremot samarbetar produktkontrollbyrån på tjänstemannanivå med andra kemikaliekontrollerande myndigheter, bl. a. vid utarbetande av författningar.

Produktkontrollnämnden deltar i arbetet i flera internationella organisationer, varav särskilt OECD (Chemicals Program), IPCS och IRPTC bör nämnas. Produktkontrollnämnden deltar vidare i arbetet inom Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för miljöfrågor (produktkontrollgruppen) och medverkar också i regelbundna möten om bekämpningsmedel med de nordiska grannländernas motsvarande ansvariga myndigheter.

4.2 Statens naturvårdsverk

De viktigaste lagarna för naturvårdsverkets arbete med de kemiska riskerna är miljöskyddslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor

(LHMV). Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet för miljöskyddslagen med miljöskyddsförordningen. Beslut om koncession och tillstånd för prövningspliktig verksamhet faller dock på koncessionsnämnden resp. länsstyrelsen. Länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet och miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan åta sig tillsynsuppgifter på det lokala planet. Naturvårdsverket är vid sidan av arbetarskyddsstyrelsen central tillsynsmyndighet för LHMV samt därutöver för förordningen om miljöfarligt avfall.

Naturvårdsverket har vidare ansvar för lagstiftning om bilavgaser (bilavgaskungörelsen) och giftanvändning vid bekämpning av skadegörande fåglar (jaktstadgan). Annan lagstiftning av betydelse är hälsoskyddslagen, vattenlagen, dumpningslagen, lagstiftningen om svavelhaltigt bränsle, samt byggnadslagstiftningen.

Naturvårdsverkets produktkontrollbyrå, som redovisades i avsnitt 4.1, har att fullgöra verkets tillsynsansvar enligt LHMV. Endast vissa smärre uppgifter enligt LHMV fullgörs f. n. av andra enheter inom verket.

Utöver produktkontrollbyrån bedriver främst följande enheter verksamhet med inriktning på kemiska miljörisker: tekniska avdelningen, forsknings- och utvecklingsavdelningen, laboratoriet för utsläpps- och produktkontroll, och laboratoriet för miljökontroll. Naturresursavdelningen svarar för frågor om användningen av gödselmedel och bekämpningsmedel inom jord- och skogsbruk.

Inom tekniska avdelningen har ca 90 personer arbetsuppgifter med anknytning till kemiska miljörisker. Antalet tjänstemän som arbetar mer renodlat med miljöproblem orsakade av kemikalier och deras hantering är ca 8 inom denna avdelning samt 17 inom övriga naturvårdsverket exklusive produktkontrollbyrån.

Av forsknings- och undersökningsanslagen beräknas ca 15 milj. kr., varav ca 1,6 milj. kr. för den del av toxikologisk informationsservice m. m. för vilken utförandeansvaret ankommer på verket, hänföra sig till kemikalieverksamhet.

4.3 Arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen

Arbetarskyddsstyrelsen är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för arbetsmiljölagen. Arbetarskyddsstyrelsen har även hand om den centrala tillsynen enligt LHMV av yrkesmässig hantering av hälsofarliga varor.

Arbetarskyddsstyrelsens tillsynsavdelning svarar för arbetet med normering och övrig tillsyn. Detta innefattar framtagande av föreskrifter som utfärdas med stöd av arbetsmiljölagen, handläggning av löpande centrala ärenden som uppkommer inom arbetarskyddsverkets tillsynsverksamhet samt ledning och samordning av yrkesinspektionens verksamhet. Till avdelningens uppgifter hör att meddela råd och upplysningar till bl. a. arbetsgivare och arbetstagare. Avdelningen deltar även i styrelsens externa och interna utbildnings- och informationsverksamhet. Särskilt gäller detta introduktionen av nya föreskrifter.

Inom tillsynsavdelningen svarar kemibyrån för kemiska arbetsmiljöfrågor. Viss handläggning av kemiska arbetsmiljöfrågor sker dock även vid andra enheter på avdelningen. Kemibyrån förfogar över 40 tjänster och är indelad i 4 sektioner varav en har huvudansvar i övergripande kemikaliekontrollfrågor rörande klassificering, märkning och hantering. Vid byrån finns också sekretariatet för Delegationen för hybrid-DNA-frågor. Byrån kan disponera storleksordningen ca 1/2 milj. kr. från styrelsens anslag för särskilda arbetarskyddsprojekt (f. n. totalt 12,8 milj. kr/år) och kan med hjälp av dessa medel tillfälligt knyta till sig extern expertis eller låta utföra utredningar o. d.

Arbetet med att ta fram föreskrifter sker i ett omfattande och organiserat samråd med arbetsmarknadens parter och andra intressenter. Tillsynsavdelningen samarbetar också med bl. a. sprängämnesinspektionen, strålskyddsinstitutet, produktkontrollnämnden, planverket, socialstyrelsen och livsmedelsverket. Samarbetet med andra myndigheter är en nödvändig följd av att arbetsmiljölagen omfattar alla typer av arbetsmiljörisker, t. ex. strålningsrisker, brand- och explosionsrisker och hälsorisker orsakade av giftiga kemikalier. Arbetsmiljön påverkas också av byggnaders utformning.

Yrkesinspektionen, som ingår i arbetarskyddsverket tillsammans med arbetarskyddsstyrelsen, är indelad i 19 distrikt. Yrkesinspektionen svarar för den närmare tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagen och av arbetarskyddsstyrelsens tillämpningsföreskrifter. Sammanlagt ca 125 000 arbetsställen är registrerade. Antalet inspektionsbesök per år är ca 65 000. Vid varje yrkesinspektionsdistrikt finns en s. k. kvalificerad kemist och minst en yrkeshygieniker. Även övriga yrkesinspektörer kommer i kontakt med kemiska miljöfrågor och ges därför viss utbildning för detta i den obligatoriska inspektörsutbildningen.

Arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning har i Stockholm enheter för arbetsfysiologi (bl. a. lungfysiologi), arbetspsykologi, kemi (bl. a. metodforskning, kemiska luftanalyser), medicin (bl. a. yrkesmedicin och yrkesdermatologi), teknik (bl. a. aerosoler) och yrkestoxikologi (bl. a. kronisk toxikologi) samt i Umeå enheter för medicin, kemi, teknik och arbetsfysiologi. Utöver att bedriva forskning deltar avdelningen bl. a. i styrelsens utrednings-, dokumentations-, informations- och undervisningsverksamhet. Avdelningen medverkar liksom tillsynsavdelningen t. ex. i den omfattande utbildning av personal inom företagshälsovården som styrelsen svarar för. Avdelningen disponerar (1983) ca 160 årsarbetskrafter. En betydande del av arbetet är inriktat mot kemiska arbetsmiljöfrågor. En del av verksamheten utgörs av uppdrag från näringsliv, myndigheter m. fl.

Arbetarskyddsstyrelsen är bl. a. representerad i produktkontrollnämnden, i delegationen för landtransporter av farligt gods, i strålskyddsinstitutets styrelse och i den rådgivande nämnden för statens miljömedicinska laboratorium.

I internationella sammanhang deltar arbetarskyddsstyrelsen bl. a. i ILO-arbetet. Styrelsen har också fortlöpande kontakter med arbetsmiljömyndigheter och forskningsorgan inom arbetsmiljöområdet i andra länder.

4.4 Sprängämnesinspektionen

Sprängämnesinspektionen är central förvaltnings- och tillsynsmyndighet enligt lagen om explosiva och brandfarliga varor. Genom föreskrifter, råd och anvisningar samt genom tillsyn och inspektioner på plats skall den förebygga att personer och egendom skadas av explosiva eller brandfarliga varor. Tillsynsområdet är hela landet. Sprängämnesinspektionens verksamhet finansieras fr. o. m. januari 1982 genom avgifter. Den har 25 tjänster fördelade på 4 sektioner.

Sprängämnesinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen har överlappande verksamhetsområden vad gäller hanteringen av explosiva och brandfarliga varor på arbetsplatser. Också lagen om transport av farligt gods är aktuell eftersom den reglerar transporter av explosiva och brandfarliga varor. I lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) undantas sådana hälso- och miljöfaror som är betingade av produkters explosivitet och brandfarlighet. Härigenom kan en och samma produkt regleras av såväl LHMV som lagen om explosiva och brandfarliga varor.

Inspektionens verksamhet innefattar författningsarbete, tillsyn och inspektioner, säkerhetsteknisk granskning i tillståndsärenden, meddelande av råd och anvisningar i enskilda fall, utredning av olyckor, utbildning samt uppföljning av utvecklingen både inom och utom Sverige.

Vid inspektionsbesök kontrolleras att gällande bestämmelser efterlevs och att hanteringsrutiner m. m. är tillfredsställande. Tillsynsbesök och inspektioner görs oftast på förekommen anledning, t. ex. vid en förestående utbyggnad av ett företag eller efter en olycka.

För brandfarliga varor riktas sprängämnesinspektionens kontroll huvudsakligen mot hantering och förvaring. De lokala brandförsvaren medverkar med en viss tillsyn av brandfarliga varor i samband med brandsyn. För explosiva varor riktas kontrollen även mot de få tillverkare som finns i landet. Polisen medverkar i viss utsträckning i tillsynen av explosiva varor.

Sprängämnesinspektionen har även viss tillsyn av transporter av explosiva och brandfarliga varor, vid sidan av den tillsyn som skall bedrivas av polisen med stöd av lagen om transport av farligt gods. Sprängämnesinspektionen är representerad i delegationen för landtransport av farligt gods. Den samarbetar i tillsynsfrågor med arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen.

Den internationella utvecklingen följs, förutom genom medverkan i internationellt standardiseringsarbete, genom deltagande i det nordiska samarbetsorganet NORDEX (tillsynsmyndigheterna för explosiva och brandfarliga varor) och i internationella konferenser.

4.5 Sjöfartsverket och delegationen för transport av farligt gods

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om landtransport av farligt gods. Vid sjöfartsverkets sjöfartsinspektion finns en enhet

för landtransport av farligt gods. Den har en personal om 5 personer.

Större frågor som gäller transport av farligt gods avgörs i delegationen för transport av farligt gods.

I delegationen är sjöfartsverket, sprängämnesinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen, statens järnvägar, luftfartsverket, strålskyddsinstitutet, rikspolisstyrelsen, försvarets materielverk, kommunförbundet, industriförbundet och speditörsförbundet representerade. Den nämnda enheten hos sjöfartsverket är delegationens kansli. Delegationen har ansvar för centrala myndighetsuppgifter enligt lagen om transport av farligt gods. Den har övertagit ansvar från främst produktkontrollnämnden, sprängämnesinspektionen, statens industriverk och statens järnvägar beträffande transporter av farligt gods.

Frågor om farligt gods till sjöss handläggs inom sjöfartsverket av en särskild sektion (sektionen för farligt gods och marin miljö) om 8 personer. De bestämmelser som tillämpas är de internationella (bl. a. International Maritime Dangerous Goods Code). Sektionen utgör en del av sjöfartsinspektionen, som i sin tur är en avdelning av sjöfartsverket. Arbetsmiljöfrågor handläggs av en särskild enhet inom sjöfartsinspektionen, arbetsmiljöenheten.

4.6 Konsumentverket och konsumentombudsmannen

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har till uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Det skall bevaka företagens marknadsföring och säljvillkor samt vid behov ingripa med stöd av bl. a. marknadsföringslagen. Chefen för konsumentverket är samtidigt konsumentombudsman.

Konsumentverket utfärdar allmänna riktlinjer för marknadsföring.

I ärende av mindre vikt kan konsumentombudsmannen utfärda förbuds- eller informationsföreläggande som skall godkännas av den ansvarige näringsidkaren. Om ett ärende inte kan avslutas genom förhandling eller föreläggande, har konsumentombudsmannen möjlighet att väcka talan i marknadsdomstolen, vilken kan meddela näringsidkaren förbud eller åläggande förenat med vite. Åtal kan i vissa fall väckas vid allmän domstol.

Konsumentverket arbetar också för förhandlingar och frivilliga överenskommelser med näringslivet. I verksamheten ingår dessutom utredningar, provningar, information till konsumenter genom egna tidskrifter, samarbete med regional och kommunal konsumentverksamhet, samt utbildning i konsumentfrågor.

Inom konsumentverket avsätts ca 2 personår för arbete med konsumentprodukter som kan medföra kemiska hälsorisker. Huvudansvaret för sådana frågor ligger på den tekniska byrån. Handläggning sker i viss utsträckning också på andra enheter, t. ex. på boendebyrån, byrån för övrig konsumtion och KO-sekretariatet. De kommunala konsumentorganen arbetar självständigt i förhållande till konsumentverket.

Konsumentverket har en fast representation i bl. a. produktkontrollnämnden och läkemedelsinformationsrådet.

4.7 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen svarar för tillsynen av läkemedelsförordningens efterlevnad. Socialstyrelsen är tillsammans med naturvårdsverket ansvarig för den centrala tillsynen enligt hälsoskyddslagen. Denna lag innehåller bestämmelser till skydd mot s. k. sanitära olägenheter, dvs. olika slag av störningar som kan vara skadliga för människors hälsa. Socialstyrelsens ansvar som central tillsynsmyndighet enligt hälsoskyddslagen innefattar risker från kemiska ämnen i bostäder och andra lokaler där allmänheten vistas. Planverket, arbetarskyddsstyrelsen, produktkontrollnämnden och konsumentverket har ansvarsområden som delvis överlappar socialstyrelsens i dessa frågor.

Socialstyrelsen har det centrala myndighetsansvaret för alkoholpolitiken. Särskilda lagar finns bl. a. om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. En särskild förordning finns om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m. m. (sniffbara).

Socialstyrelsen får enligt 47 § KHMV föreskriva att vissa ämnen inte får ingå i kosmetiska eller hygieniska medel. Ett visst arbete med denna produktgrupp bedrivs vid socialstyrelsens läkemedelsavdelning.

Socialstyrelsen är chefsmyndighet för statens miljömedicinska laboratorium, giftinformationscentralen, statens rättskemiska laboratorium, statens rättsläkarstationer samt rättspsykiatriska kliniker och stationer.

4.8 Länsstyrelserna

Flera lagstiftningar styr länsstyrelsernas arbete med de kemiska riskerna. Tillståndsprövning och kontroll enligt miljöskyddslagen svarar för merparten av detta arbete. Därutöver är länsstyrelsen regional tillsynsmyndighet bl. a. för LHMV, hälsoskyddslagen, livsmedelslagen och med stöd av dessa lagar utfärdade tillämpningsbestämmelser.

Kemiska miljöfrågor handläggs vid planeringsavdelningens naturvårdsenhet. Tillståndsprövning kan ske vid den juridiska enheten.

För arbete med miljöskyddsfrågor fanns år 1980 enligt Länsstyrelsernas Organisationsnämnd *(Översyn av naturvårdsenheterna)* totalt vid landets naturvårdsenheter 189 personer: varierande från 4 till 25 personer per länsstyrelse. Miljöskyddsutredningen har tidigare (1978) beräknat att vid landets naturvårdsenheter totalt ca 75 tjänstemän var sysselsatta med prövning och ca 50 med tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Bland de viktigaste arbetsuppgifterna inom miljöskyddet nämner organisationsnämnden i den förut nämnda rapporten:

- bevakning av tillståndet i sjöar och vattendrag,
- tillsyn över olika miljöfarliga verksamheter,
- skydd av yt- och grundvatten,
- statsbidrag till miljövårdande åtgärder (har senare i huvudsak upphört),

- hantering och lagring av oljor,
- transport och hantering av miljöfarligt avfall,
- tillsyn enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Företag eller kommun blir i samband med tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen ålagt att upprätta ett kontrollprogram. Länsstyrelsen kan komplettera programmet om det behövs och därefter fastställa det. Den löpande kontrollen avser främst mängden och arten av utsläppta föroreningar. Utöver egenkontrollen kan länsstyrelsen göra inspektion. F. n. besöks årligen bara en mindre del av de företag som är förprövningspliktiga enligt miljöskyddsförordningen.

Enligt LHMV är länsstyrelsen regional tillsynsmyndighet i frågor där yrkesinspektionen inte har tillsynsansvaret. Som regel svarar den juridiska enheten inom planeringsavdelningen för handläggningen av ärenden om tillstånd till yrkesmässig tillverkning av gift, import av gift, handel med gift, handel med vissa bekämpningsmedel samt yrkesmässig betning av spannmål och potatis. För handläggningen av dessa ärenden har länsstyrelsernas organisationsnämnd utarbetat en handledning. Enligt handledningen skall naturvårdsenheten delta i handläggningen och ärendena remitteras till yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Övriga uppgifter enligt LHMV handhas av naturvårdsenheten. Sådana uppgifter är bl. a. att utöva tillsyn och att ge tillstånd beträffande transport av miljöfarligt avfall.

Oftast ägnas tillsyn enligt LHMV inte mer än 1—2 personmånader per år och länsstyrelse. Den rent formella hanteringen av tillståndsärenden upptar i regel huvuddelen av den tid som ägnas åt LHMV.

Länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet enligt hälsoskyddslagen och handlägger bl. a. överklaganden av miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut. Länsstyrelsen är också regional tillsynsmyndighet enligt livsmedelslagen och övervakar bl. a. en omfattande provtagning av livsmedel.

4.9 Miljö- och hälsoskyddsnämnderna

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna är tillsynsmyndigheter enligt bl. a. hälsoskyddslagen, livsmedelslagen och LHMV. Nämnderna får även åta sig tillsyn enligt miljöskyddslagen.

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn enligt LHMV omfattar i flertalet kommuner främst miljöfarligt avfall och spridning av bekämpningsmedel.

Tillsynens inriktning och omfattning är mycket varierande. I flera större kommuner görs företagsbesök t. ex. i samband med branschvisa inventeringar av miljöfarligt avfall. Tillsyn enligt LHMV kan också ske i samband med inspektioner enligt annan lagstiftning. I vissa kommuner är tillsynen i huvudsak en formell tillsyn, med endast ett fåtal företagsbesök på förekommen anledning. Det finns även mindre kommuner utan någon egentlig tillsyn enligt LHMV.

Handel, jord- och skogsbruk samt bilvårdssektorn tillhör de vanligaste målen för tillsynen. I en del kommuner riktas tillsyn även mot t. ex. kemisk och kemisk-teknisk industri, färgindustri, verkstadsindustri, ytbehandlingsindustri och grafisk industri.

Tillsyn av hantering av miljöfarligt avfall utförs i betydande utsträckning. I flera miljö- och hälsoskyddsnämnder ligger tyngdpunkten i tillsynsarbetet på det miljöfarliga avfallet. Ett stort antal nämnder genomför i detta syfte företagsbesök. Inventeringar av miljöfarligt avfall, ofta branschvisa, har utförts eller planeras i ett antal kommuner.

Transport av farligt gods har inventerats i några kommuner.

De allra flesta nämnder bedriver åtminstone någon tillsyn av hanteringen av bekämpningsmedel. Vanligen gäller tillsynen spridningen av bekämpningsmedel över områden där allmänheten får fritt färdas, t. ex. tätbebyggt område och skogsmark.

De flesta miljö- och hälsoskyddsnämnder utövar också någon form av tillsyn av hanteringen av hälso- och miljöfarliga varor i allmänhet, främst i samband med företagsbesök. Oftast är dock denna tillsyn mycket begränsad, särskilt gäller detta mindre kommuner.

Det arbete landets miljö- och hälsoskyddsnämnder tillsammans lägger ned på tillsyn enligt LHMV kan uppskattas till 20—50 personår.

4.10 Andra myndigheter

Koncessionsnämnden för miljöskydd

Koncessionsnämnden för miljöskydd har till uppgift att utföra prövning enligt miljöskyddslagen. Nämnden kan i ett tillståndsbeslut ställa villkor om användningen av kemiska produkter. Den skall ta hänsyn till de direkta utsläppen till miljön via luft och vatten, men inte till den indirekta förorening av miljön som förorsakas av de färdiga produkterna.

Koncessionsnämnden ger länsstyrelse, miljö- och hälsoskyddsnämnd samt andra myndigheter tillfälle att yttra sig om ansökningen. Ärendet kungörs också i ortstidningarna varefter ett sammanträde hålls på platsen för den sökta verksamheten. Koncessionsnämndens beslut kan överklagas till regeringen. Koncessionsvillkor kan under vissa förutsättningar också omprövas efter begäran från sökanden eller efter hemställan av naturvårdsverket.

Luftfartsverket

Inom luftfartsverket svarar luftfartsinspektionens flygdriftsektion för frågor om transport av farligt gods. De bestämmelser som tillämpas är de internationella. Med hänsyn till de krav på egenkontroll som gäller inom flygtransportsektorn utförs särskilda inspektioner enbart stickprovsvis eller då särskild anledning föreligger. I övrigt kontrolleras verksamheten vid de övergripande systeminspektioner av flygplatserna som genomförs. Den totala personalinsatsen inom hela området bedöms uppgå till 0,3 årsarbetskrafter.

Statens järnvägar

Statens järnvägar (SJ) har tillsynsansvar för järnvägstransport av farligt gods. Föreskrifter på området utfärdas dock av delegationen för landtransport av farligt gods. Eftersom expertisen fortfarande finns på SJ, bistår SJ i det praktiska arbetet.

Statens strålskyddsinstitut

Den verksamhet som statens strålskyddsinstitut bedriver inom området kemiska risker sker med stöd av strålskyddslagen och lagen om radioaktiva läkemedel.

Strålskyddsinstitutet har inom den kärnfysikaliska avdelningen en sektion med 4,3 årsarbetskrafter för radioaktiva ämnen i medicin, undervisning och forskning samt radiografering. Därutöver finns vissa medel för forskning och undersökning. Strålskyddsinstitutet samarbetar bl. a. med socialstyrelsen om radioaktiva läkemedel och med arbetarskyddsstyrelsen om strålningsrisker i arbetsmiljön.

Statens livsmedelsverk

Statens livsmedelsverk är centralt förvaltnings- och tillsynsorgan för livsmedelslagen. Livsmedelsverket fungerar vidare som samrådsorgan i frågor om veterinärmedicinska preparat enligt läkemedelsförordningen och om fodermedel enligt fodermedelslagen.

Livsmedelsverkets resursåtgång för frågor med anknytning till kemiska risker kan grovt uppskattas till ca 59 personår (normering 2, analyser 47, toxikologiska bedömningar 11). Huvuddelen av verkets arbete med kemiska risker sker vid undersökningsavdelningens olika laboratorier.

Kemiska hälsorisker från husgeråd regleras av produktkontrollnämnden vid konsumentbruk och av livsmedelsverket vid yrkesmässig användning. Förpackningsmaterial för livsmedel, medel som används för att desinficera vatten och rengöra utrustning som kommer i kontakt med livsmedel, samt bekämpningsmedel är andra varuområden där livsmedelsverkets och produktkontrollnämndens ansvarsområden gränsar till varandra eller delvis överlappar.

Livsmedelsverket medverkar i FN-organen FAO:s och WHO:s expertkommittéer samt i Codex Alimentarius kommittéer för livsmedelstillsatser och bekämpningsmedelsrester. Dessutom deltar verket i Europarådets expertkommittéer för material som kommer i kontakt med livsmedel resp. för aromämnen i livsmedel. Livsmedelsverkets toxikologer har regelbundna möten med sina kollegor från myndigheterna i de andra nordiska länderna. Verket deltar i Nordiska Metodikkommittén för Livsmedel, där analysfrågor behandlas.

Statens planverk

Regleringen av byggandet sker främst genom byggnadslagen och byggnadsstadgan. Tillämpningsbestämmelser meddelas av statens planverk

i Svensk byggnorm. Planverket utfärdar typgodkännande av byggprodukter, byggnadskonstruktioner och andra anordningar. För kemiska hälso- och miljöfrågor som kommer in i verksamheten har verket kontakter med bl. a. naturvårdsverket, socialstyrelsen, livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

Tullverket

Med stöd bl. a. av LHMV och livsmedelslagen har vissa införselförbud utfärdats. Tullverket skall övervaka efterlevnaden av dessa förbud. Tullverkets huvudlaboratorium utför i kontrollsyfte vissa kemiska analyser.

I samband med förtullning kontrollerar tullverket att den som importerar en vara som klassas som gift har tillstånd att importera gift.

Tullverkets insatser i form av gränskontroll enligt lagen om transport av farligt gods har beräknats till ca 5 årsarbetskrafter. Arbetsuppgifterna vid tullverkets tillsyn består i att kontrollera att förpackning, märkning, lastning, transporthandlingar etc. överensstämmer med föreskrifterna.

Tullverkets ansvar för kustbevakning omfattar bl. a. räddningstjänst samt miljöskyddsåtgärder mot löskommet farligt gods såsom oljor, kemikalier och radioaktiva ämnen.

Lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna

Lantbruksstyrelsen är chefsmyndighet bl. a. för lantbruksnämnderna och distriktsveterinärerna. Styrelsens och nämndernas arbete med kemiska medel gäller främst gödselmedel och bekämpningsmedel.

Nämnderna ger råd om gödselgivor och bekämpning främst från produktionsekonomisk synpunkt, men hänsyn tas även till miljöaspekter. Lantbruksstyrelsen verkar för samordning av nämndernas rådgivning. Varken styrelsen eller nämnderna har några formella kontrolluppgifter för hur de kemiska medlen hanteras från miljösynpunkt.

Lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna har hand om tillståndsgivning och kursverksamhet för behörighet att använda bekämpningsmedel klass 1.

Lantbruksstyrelsens insatser i form av främst tillståndsgivning motsvarar totalt ca 1 personår. Lantbruksnämndernas rådgivning i växtodlingsfrågor innefattar medverkan från omkring 80 personer. Frågor om kemiska medel utgör emellertid endast ett delområde. Behörighetskurser vid lantbruksnämnderna och kompetensprövning för användning av bekämpningsmedel klass 1 resulterar i ca 1 000—2 000 tillstånd årligen och kräver ca 3 årsverken.

Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna

Skogsstyrelsen har utfärdat allmänna råd till ledning för skogsvårdsstyrelsernas tillämpning av lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark (1983:428). Skogsvårdsstyrelserna får medge undantag från förbudet mot kemisk lövslybekämpning, förutsatt att berörd kommun

inte beslutat att sådant undantag ej får medges för det aktuella området. Skogsstyrelsen har i samråd med statens naturvårdsverk utgivit anvisningar för hantering av handelsgödselmedel vid skogsgödsling. Inom skogsstyrelsen åtgår omkring 1 personår för frågor om kemiska medel och miljörisker. Några hundra persondagar beräknas åtgå inom skogsvårdsstyrelserna för rådgivning om kemiska medel.

Statens brandnämnd

Statens brandnämnd är central förvaltningsmyndighet för brandlagen (SFS 1974:80) och brandstadgan (SFS 1974:81). Nämnden skall utöva tillsyn över brandförsvaret i riket och verka för samordning av olika grenar av samhällets räddningstjänst. I anslutning till brandstadgans kompetensföreskrifter skall den utbilda brandpersonal och skorstensfejare. Genom annan utbildningsverksamhet och försöks-och utvecklingsarbete skall den främja sådan räddningstjänst som ankommer på kommunerna. Vidare skall den organisera och administrera utbildning och övning av personal i beredskapsorganisationen för kärnkraftsolyckor.

Vid brandnämndens räddningstjänstenhet finns 1 tjänst för arbete med hälso- och miljöfarliga varor och farligt gods. Detta arbete innefattar bl. a. rådgivning om beredskapsplaner, om räddningstjänst vid kemikalieolyckor samt om lagring av kemikalier.

Kommerskollegium

Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för ärenden om rikets handel. Det lämnar uppgifter till utlandet om svenska regleringar och om förslag till sådana, bl. a. i form av notifikationer till General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) och European Free Trade Association (EFTA). Vidare utreder kommerskollegiet om föreslagna regleringar kan innebära handelshinder och hur de framstår i relation till Sveriges handelspolitiska åtaganden.

På motsvarande sätt delger kommerskollegium svenska intressenter andra länders notifikationer.

4.11 Utrednings- och informationsorgan

Ett flertal samhällsorgan har utrednings- och informationsuppgifter med anknytning till kemikaliekontrollen.

Toxikologisk informationsservice

Den toxikologiska informationsservicen (Tox-info) vid Karolinska institutets bibliotek och informationscentral, beskrivs i kapitel 17.1.

Statens miljömedicinska laboratorium

Statens miljömedicinska laboratorium skall enligt sin instruktion bedriva långsiktig forskning samt undersöknings-, utrednings- och utbildningsverksamhet inom den fysikaliska och kemiska miljömedicinen samt inom hälsoskyddet. Verksamheten är inriktad på att fastlägga hur faktorer i den yttre miljön och i bostäder påverkar befolkningens hälsotillstånd. Man skall också stödja landstingens uppbyggnad av miljömedicinska enheter.

Statens miljömedicinska laboratorium finansieras till ca 4/5 av ett statligt anslag och i övrigt av ersättningar för uppdrag. Socialstyrelsen är chefsmyndighet. I den rådgivande nämnden för laboratoriet är, förutom socialstyrelsen, också produktkontrollnämnden, naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen, planverket, livsmedelsverket, kommunförbundet och Karolinska Institutet representerade. Laboratoriet har enheter för allmän hygien (16 tjänster), toxikologi (30,5 tjänster) och epidemiologi (15 tjänster) samt en administrativ enhet.

För den långsiktiga verksamhetsinriktningen finns fyra programområden:

1. Miljökrav för säkerhet och komfort i inre miljöer, såsom bostäder och allmänna lokaler.
2. Medicinsk bedömning av hälso- och miljöfarliga ämnen och produkter.
3. Medicinsk bedömning av störande verksamhet i den yttre miljön.
4. Befolkningsstudier rörande miljöutveckling och hälsotrender.

De myndigheter som i första hand får hjälp av laboratoriet är socialstyrelsen, naturvårdsverket och produktkontrollnämnden. Vad gäller enskilda ärenden söker man begränsa sin hjälp till de centrala myndigheterna. Kommuner bör i första hand vända sig till de regionala miljömedicinska enheterna.

Försvarets forskningsanstalt

Vid försvarets forskningsanstalt (FOA) bedrivs forskning om skydd mot kemiska stridsmedel. Man har därför kompetens och laborativa resurser att framställa, hantera, analysera och bedöma högtoxiska ämnen. Den kemiska verksamheten bedrivs huvudsakligen vid FOA 4 i Umeå. Programmet C-skyddsteknik (främst kemiska stridsmedel) som inrymmer huvuddelen av denna verksamhet, upptar 11,8 milj. kr.

Inom FOA 4 finns institutioner för bl. a. biomedicin, mikrobiologi, strålningsbiologi och kemi. Inom institutionen för biomedicin finns en sektion för toxikologi (9 personer), med inriktning på hudgenomträngning, på inandning av luftburna ämnen, samt på neurotoxikologi. Inom den kemiska institutionen finns sektioner bl. a. för organisk och analytisk kemi samt för spridningsmodeller och riskanalys.

Som exempel på uppdragsverksamhet vid FOA 4 kan nämnas spridningsberäkningar och effektuppskattningar i räddningstjänstsammanhang. De största kunderna för uppdragsverksamheten är försvarsmakten

och enskilda företag, men vissa uppdrag från civila myndigheter förekommer. Som exempel kan nämnas civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar och arbetarskyddsstyrelsen (bl. a. tester av andningsskydd).

FOA 4 utför vissa toxikologiska standardtester i enlighet med OECD:s riktlinjer. FOA 4 åtar sig även att utifrån tillgänglig dokumentation bedöma kemiska ämnens och produkters hälsofarliga egenskaper. Man har betydande resurser för dokumentation och kan från egna terminaler göra litteratursökningar i nationella och internationella databaser. FOA har utvecklat en specialorganisation, FOA tox, för uppdragsverksamhet inom det toxikologiska området.

Giftinformationscentralen

Giftinformationscentralen är en statlig myndighet med socialstyrelsen som chefsmyndighet. Giftinformationscentralens resurser utgörs av ca 16 tjänster. De totala driftskostnaderna är drygt 4,5 milj. kr. per år.

Giftinformationscentralen lämnar information per telefon till privatpersoner vid akuta förgiftningsfall och till läkare som behöver behandlingsråd (100—150 frågor per dag). Jourtjänst upprätthålls dygnet runt med apotekare som primärjour vid centralen och läkare som bakjour. Man bidrar också med information via olika publikationer.

Frågor om förgiftningar hos barn dominerar kvantitativt. De mest kvalificerade insatserna gäller emellertid svårt förgiftade vuxna. Omkring en tredjedel av frågorna rör kemikalier, medan en fjärdedel avser läkemedel.

Som hjälpmedel utnyttjar giftinformationscentralen egna register med information om risker, symptom och behandling vid akut förgiftning. I registren finns uppgifter om ca 3 000 olika kemiska ämnen, ca 1 500 läkemedel och ca 600 växter, svampar och djur samt om ca 25 000 kemisk-tekniska produkter. Vid centralen finns också ett register med rapporter om informativa förgiftningsfall.

F. n. har statens förhandlingsnämnd i uppdrag att förhandla med sjukvårdshuvudmännen (landstingen) om deras deltagande i kostnaderna för giftinformationscentralens verksamhet. Vid dessa förhandlingar diskuteras även om verksamheten skall överföras till landstingen.

Studsvik Energiteknik AB

Studsvik Energiteknik AB är ett statligt forsknings- och utvecklingsföretag som bedriver merparten (95 procent) av sin verksamhet på uppdrag från statliga, kommunala och privata kunder. Företaget arbetar med mät- och analysservice, forskningsuppdrag och produktutveckling. Huvuddelen av verksamheten ligger inom området energiteknik men miljöfrågor utgör en ökande andel. Den 1 juli 1984 etablerades ett dotterbolag, Miljökonsulterna, för konsultverksamhet inom miljöområdet.

Miljökonsulterna kommer att på uppdrag utföra kemiska analyser. Man åtar sig även att sammanställa och utvärdera toxikologisk doku-

mentation samt att förmedla toxikologisk testning av kemikalier. Vidare avser Miljökonsulterna att på abonnemangsbasis stå för en löpande frågeservice. Abonnenterna får då möjlighet att vända sig till Miljökonsulterna även med enklare frågeställningar som kan klaras per telefon. Miljökonsulterna avser att inom kort genom avtal knyta till sig extern expertis hos universitet, privata företag m. m. såväl inom som utom landet.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) ägs via en stiftelse gemensamt av staten och näringslivet. IVL:s forsknings- och utredningsverksamhet är främst inriktad mot industrins vatten- och luftföroreningar, men har på senare år även inriktats mot arbetsmiljöfrågor. Vid sidan av forskningen bedriver institutet en omfattande uppdragsverksamhet med statliga, kommunala och privata kunder. Uppdragsverksamheten omfattar en tredjedel av den totala budgeten.

IVL har hög kompetens för att bedöma kemikaliers inverkan på den yttre miljön: spridning, omvandling, hälso- och miljöeffekter samt destruktion. Viss kompetens inom området kemiska arbetsmiljörisker finns också, och är under fortlöpande uppbyggnad. Institutet tar i dag emot och utför uppdrag som gäller provtagning, mät- och analysverksamhet, framtagning av toxikologisk dokumentation, ekotoxikologisk testning, miljö- och hälsoeffektbedömningar samt märkning av kemiska produkter.

Institutet håller på att bygga upp resurser för att ur litteratur och databaser ta fram dokumentation om kemikaliers miljörisker. I IVL:s serviceverksamhet ingår att besvara enklare telefonförfrågningar om problem inom arbetsmiljön (kemikalier, luftkvalitet, toxikologi etc.). Denna service är f. n. kostnadsfri.

Ansvarsbibliotek

Biblioteken har viktiga uppgifter inom dokumentation och information, bl. a. på miljöområdet. Under de senaste åren har ett system med ansvarsbibliotek börjat byggas upp, bl. a. med ansvarsområden som berör hälso- och miljöskydd.

Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning utredde på regeringens uppdrag förutsättningarna för ett system med ansvarsbibliotek (DFI-publikationer 1983:1). Delegationen föreslog bl. a. att

- ett system med ansvarsbibliotek successivt byggs upp i Sverige med början den 1 juli 1984
- ett ansvarsbibliotek är en institution som åtagit sig det nationella ansvaret för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning inom ett bestämt ämnesområde
- målsättningen med ansvarsbiblioteksystemet är att den vetenskapliga och tekniska informationsförsörjningen till landets samlade

forsknings- och utvecklingsverksamhet skall fungera effektivt på nationell nivå
- ansvarsbiblioteken skall ha följande uppgifter

□ Referensservice
- bevaka tillgången till referenstjänster och ämnesbibliografering och svara för sådana tjänster
- svara för nationella bidrag till internationella informationssystem
- svara för hänvisningsservice samt förmedla kontakter för anskaffning av svåråtkomlig litteratur.

□ Beståndsservice
- bevaka tillgången till litteratur och referensmaterial och anskaffa sådant material
- ha överblick över fjärrlånetrafiken och ansvara för utlån av litteratur och kopieservice till andra bibliotek.

□ Planering och utveckling
- ta initiativ till uppbyggnad av samlingar och databaser
- ta initiativ, på skilda plan, till samarbete inom ämnesområdet nationellt/internationellt samt medverka vid utvärdering och kontroll.

- ansvarsområden bör byggas upp kring relativt breda och centrala ämnesområden och anpassas till den indelning som gäller för forskningen, men med flexibel anpassning till förutsättningarna vid befintliga bibliotek
- man vid uppbyggnaden av systemet väljer ansvarsbibliotek med utnyttjande av befintliga resurser vid olika bibliotek.

Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön behandlade frågor om biblioteks- och dokumentationsservice i arbetsmiljöfrågor. (Se SOU 1982:30, s. 241—243.) Utredningen konstaterade att det fanns behov av ett centrum i landet, som har det nationella ansvaret för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning i arbetsmiljöfrågor, med andra ord ett ansvarsbibliotek för arbetsmiljöfrågor. Vid ett sådant bibliotek skulle en stor del av landets litteratur och dokumentation i arbetsmiljöfrågor finnas, bl. a. alla svenska forskningsrapporter av betydelse. Biblioteket skulle därtill ha sådan överblick att det kunde hänvisa till andra serviceställen.

Arbetarskyddsstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att svara för ett ansvarsbibliotek inom arbetsmiljöområdet (se prop. 1982/83:100 bil. 12, prop. 1983/84:100 bil. 12 samt prop. 1983/84:107 bil. 5).

Regeringen förordade i sin forskningspolitiska proposition (prop. 1983/84:107 bil. 5) att ansvarsbibliotek successivt byggs upp i huvudsak i enlighet med förslaget från delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. Enligt propositionen skall Karolinska institutets bibliotek och informationscentral ges ställning som ansvarsbibliotek inom området medicin fr. o. m. budgetåret 1984/85. Riksdagen fattade beslut i enlighet med propositionen den 7 juni 1984.

Yrkesmedicinska kliniker

Yrkesmedicinska kliniker finns f. n. i varje sjukvårdsregion, nämligen vid Karolinska sjukhuset och Södersjukhuset i Stockholm, vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg, samt vid regionsjukhusen i Jönköping, Lund-Malmö, Örebro, Uppsala och Umeå. Landstingen är huvudmän. Företagshälsovårdsutredningen lade i sitt delbetänkande Utbyggnad av yrkesmedicinen (SOU 1980:22) fram förslag om inrättande av yrkesmedicinska länskliniker. I prop. 1980/81:100 anmälde regeringen förslaget som fått ett positivt bemötande från huvudmännen. De yrkesmedicinska klinikernas huvuduppgift är att förebygga ohälsa orsakad av faktorer i arbetsmiljön. En av de viktigaste uppgifterna är att utgöra stöd och kvalificerat komplement till företagshälsovården. Informationsfunktionen är utomordentligt viktig och hänger samman med ansvaret för att omsätta kunskaper om arbetsmiljörisker i praktiskt förebyggande åtgärder i arbetslivet. Klinikernas utåtriktade information, som bl. a. skall täcka toxikologi och produktsammansättningar, skall rikta sig till bl. a. företagshälsovården, enskilda arbetstagare, skyddsombud, fackföreningar, arbetsledning, yrkesinspektionen, massmedia och allmänheten.

Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön föreslog i sitt betänkande *Information om arbetsmiljörisker* (SOU 1982:30) en försöksverksamhet med informationsservice om kemiska ämnens och produkters egenskaper och effekter. Denna borde förläggas till de yrkesmedicinska klinikerna. Arbetarskyddsfonden föreslogs få i uppdrag att organisera försöksverksamheten som skulle riktas särskilt till skyddsombud, personal inom företagshälsovården samt mindre företag utan tillgång till företagshälsovård. Regeringen behandlade utredningens förslag i prop. 1983/84:100 och underströk den stora betydelse som de yrkesmedicinska klinikerna har för rådgivning och informationsspridning om arbetsmiljörisker till olika grupper som är aktiva i skyddsarbetet på det lokala planet. Den av utredningen föreslagna verksamheten bedömdes ligga väl i linje med de yrkesmedicinska klinikernas nuvarande informationsansvar.

Arbetarskyddsfonden

Arbetarskyddsfonden ger bidrag till forskning, utveckling, utbildning och information som kan motverka arbetsmiljöbetingad ohälsa eller förbättra arbetsmiljön. Fonden skall beakta behovet av samordning av insatserna inom dessa områden.

5 Nuvarande kemikaliekontroll

Kemikaliekontroll används här som ett sammanfattande begrepp för de insatser som görs i samhället för att minska riskerna med användningen av kemiska produkter.

Den äldre termen produktkontroll används ofta i en begränsad mening som beteckning för myndigheternas arbete med att begränsa de hälso- och miljörisker som användningen av kemiska produkter kan ge upphov till. Man förbiser då den kemikaliekontroll som görs av andra än myndigheterna i de olika hanteringsleden: tillverkning, import, transport, användning, destruktion osv. Denna kontroll i företagens regi är mer omfattande än myndigheternas kemikaliekontrollerande verksamhet.

Företagens kemikaliekontroll har naturligtvis sin utgångspunkt i gällande rätt och i de skyldigheter som denna ålägger de olika hanteringsleden. Kontrollen utgör emellertid också ett naturligt led i åtskilliga tillverkares och importörers strävan att få fram konkurrenskraftiga produkter. Företag som kan visa att man på ett seriöst och kompetent sätt beaktar hälso- och miljöaspekter får ofta ett försteg gentemot mindre seriösa eller mindre kompetenta leverantörer. På motsvarande sätt ligger det i användande företags intresse att beakta hälso- och miljöriskerna t. ex. vid val av produkter och vid hanteringen av dem. Det är inte ovanligt att miljöförbättrande åtgärder även innebär rent produktionstekniska fördelar. Därtill kommer att en god arbetsmiljö i sig är positiv för produktionen. Färre olycksfall, sjukdomar och hälsobesvär reducerar frånvaron och påverkar även arbetsinsatserna på ett positivt sätt.

Myndigheternas kemikaliekontrollerande verksamhet är väsentligen en kontroll av att tillverkare, importörer, arbetsgivare m. fl. följer givna regler. Myndigheterna har också att vid behov utarbeta nya regler och att informera om dem samt om risker och skyddsåtgärder. En förutsättning för allt detta är att de har god sakkunskap och en god överblick över användningen av kemiska produkter.

5.1 Kemikaliekontroll inom företagen

Importörer eller tillverkare ligger först i hanteringskedjan från det en kemisk produkt förs ut i samhället fram till användning och eventuell destruktion. I lagarna om hälso- och miljöfarliga varor, om brandfarliga

och explosiva varor samt om transport av farligt gods kommer detta till uttryck i särskilda regler riktade till tillverkare och importörer om t. ex. undersöknings- och informationsskyldighet. De skall noga bedöma sina produkter från hälso- och miljösynpunkt. Utgående ifrån denna bedömning skall de utforma och sprida nödvändig produktinformation om risker, skyddsåtgärder m. m. till dem som hanterar produkterna i fortsättningen (för transport, användning, destruktion osv.).

Ett annat hanteringsled med ett betydande ansvar är användarledet. Enligt arbetsmiljölagen ansvarar arbetsgivarna för att ordna produkthanteringen så att en tillfredsställande arbetsmiljö kan nås. Arbetsgivarna skall också se till att arbetstagarna får tillräcklig information om risker och om skyddsåtgärder. Enligt miljöskyddslagen skall den som utövar miljöfarlig verksamhet vidta de åtgärder som behövs för att skydda miljön.

Tillverkning och import

Tillverkare och importörer måste bedriva en betydande kemikaliekontroll. De måste skaffa sig mycket god kännedom om produkternas egenskaper och sammansättning för att få tillräckligt underlag för att bedöma och klassificera sina produkter och för att utforma den information som skall åtfölja produkterna i form av bl. a. märkning.

Inom den närmaste tiden kommer flera nya tillämpningsföreskrifter om produktinformation att träda i kraft. Produktkontrollnämnden har gett ut nya regler för klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga varor som skall träda i kraft den 1 januari 1986. Inom kort kommer nämnden också att ge ut av arbetarskyddsstyrelsen utarbetade regler om mer utförlig risk- och skyddsinformation (varuinformationsblad). Tillverkare, importörer, arbetsgivare och arbetstagare har efter samråd med styrelsen utformat en blankett som tillgodoser de kommande kraven. Sprängämnesinspektionen har utarbetat nya regler för märkning av brandfarliga och explosiva varor. Genom dessa nya regler preciseras tillverkares och importörers skyldighet till produktinformation på ett sätt som för de flesta tillverkare och importörer ställer krav på ökade arbetsinsatser.

Underlaget för tillverkarnas och importörernas bedömningar kan vara utvärderade uppgifter om kemiska ämnens egenskaper som hämtas från handböcker eller annan form av skriftlig dokumentation t. ex. i utlåtanden från myndighet. Det kan emellertid också bli nödvändigt att låta undersöka en produkt, alternativt vissa ämnen i denna för att få ett tillräckligt bedömningsunderlag.

I fråga om sammansättningsuppgifter kan det bli nödvändigt att få ta del av information som finns hos underleverantörer. Detta gäller t. ex. för importerade sammansatta produkter både när de säljs vidare i oförändrat skick och när de används som komponenter i svenska tillverkares produkter.

De större kemikalietillverkarna gör egna undersökningar av hälso- och miljöfarligheten hos nya ämnen som de tillverkar. Flera större tillverkare i Europa och i USA har egna toxikologiska laboratorier för

ändamålet. Andra utnyttjar de toxikologiska konsultlaboratorier som finns att tillgå. Toxikologisk testning av nya ämnen utgör i vart fall för de stora kemikalieproducenterna ett rutinmässigt inslag i produktutvecklingen. De mest avancerade undersökningarna har av naturliga skäl gjorts i fråga om läkemedel, livsmedelstillsatser och bekämpningsmedel. Numera förekommer emellertid mera allmänt testning även av nya industrikemikalier. Till denna utveckling har OECD:s rekommendationer om hur nya kemikalier bör undersökas starkt bidragit. (Se avsnitt 2.2.) De kemiska tillverkarna i USA resp. Europa har organiserat sig och i USA även byggt upp gemensamma laboratorieresurser för att samordna och underlätta testnings- och övrig undersökningsverksamhet.

De ämnen som är i bruk är i regel betydligt sämre undersökta än nya ämnen. (Se avsnitt 1.2.) I OECD:s regi sker dock arbete i syfte att få till stånd en plan för genomförandet av undersökningar av ämnen som redan är i bruk.

I Sverige förekommer toxikologisk verksamhet på hög kompetensnivå inom läkemedelsindustrin. I övrigt förekommer toxikologisk undersökningsverksamhet endast i mycket begränsad omfattning. Erforderlig testning sker f. n. främst vid utländska laboratorier. Det finns dock några svenska laboratorier som visat intresse för att på uppdrag från företag m. fl. utföra toxikologisk testning av ämnen och produkter, t. ex. försvarets forskningsanstalt och institutet för vatten- och luftvårdsforskning. Det har dock visat sig svårt att konkurrera med utländska laboratorier. På grund av testverksamhetens ringa omfattning har kostnaderna blivit alltför höga. De i internationella sammanhang okända svenska laboratorierna har inte heller samma renommé som de stora väletablerade utländska laboratorierna. OECD-reglerna om att varje land förbinder sig att godta undersökningar gjorda i andra länder så länge de utförs enligt OECD:s rekommendationer (se avsnitt 2.2) torde dock göra det lättare för svenska laboratorier att få sina testresultat accepterade utomlands.

I sammanhanget kan nämnas att kostnaderna för att undersöka ett kemiskt ämne enligt OECD:s minimirekommendationer uppges kunna uppgå till storleksordningen 0,5 milj. kr. Skulle ytterligare undersökningar bli nödvändiga kan kostnaderna stiga till flera miljoner kr.

I viss utsträckning utvärderar tillverkare och importörer själva, eller låter utvärdera, vetenskaplig grunddokumentation. Vanligare är dock att man utnyttjar befintlig, redan utvärderad information om kemiska ämnen, som underlag för bedömning av hälsofarligheten hos samt för klassificeringen och märkningen av de produkter man marknadsför. Det är därför av största betydelse att sådan information finns lätt tillgänglig. Dokumentation om kemiska ämnens egenskaper återfinns t. ex. i handböcker och skyddsbladsserier. Under senare tid har i Sverige publicerats en del material av detta slag. Ett exempel på detta är den serie skyddsblad för kemiska ämnen som Sveriges Kemiska Industrikontor producerar i samverkan med arbetarskyddsstyrelsen.

Många importörer och tillverkare, särskilt de mindre, saknar resurser för att bygga upp en tillräcklig egen kompetens ens för bedömning, klassificering och märkning av produkter. De måste därför anlita utom-

stående sakkunskap för all sin kemikaliekontroll.

Tillverkare och importörer känner ofta inte till den faktiska hanteringen hos användarna av sina produkter i detalj. De kan då inte beskriva exakt vilka risker som är aktuella och vilka skyddsåtgärder som måste vidtas. Såväl riskbeskrivningar som skyddsanvisningar måste därför utformas mer allmänt så att de täcker den förutsebara hanteringen. Det är därvid naturligt att i första hand utgå ifrån de ändamål som en produkt är avsedd för. Eftersom hanteringen vanligen inte är känd i detalj måste emellertid särskilt riskbeskrivningen även utgå ifrån produktens inneboende hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Det är sedan varje användares sak att utifrån av leverantören erhållen information och den faktiska hanteringen bedöma vilka risker som kan komma i fråga och vilka skyddsåtgärder som måste vidtas.

Det framgår av det sagda att den kemikaliekontroll som åläggs tillverkare och importörer kan bli både omfattande och kostsam. Detta är särskilt fallet om det blir nödvändigt att låta utföra laboratorieundersökningar för att få underlag för bedömning av hälso- och miljöfarligheten hos produkter. Men även för enklare fall, som "bara" kräver utvärdering av befintliga uppgifter från olika slag av dokumentation, krävs resurser. Företagen måste organisera sin verksamhet och avsätta resurser för egna eller inköpta tjänster så att eventuella hälso- och miljörisker med säkerhet beaktas och att erforderlig risk- och skyddsinformation för produkternas hantering tas fram och överlämnas till brukarna. Därvid har man att beakta samtliga krav som olika myndigheter från säkerhetssynpunkt ställer på kemikaliehantering; i första hand innefattande hälso- och miljörisker, risker för brand och explosion samt risker vid transport.

Återförsäljning

Återförsäljarnas kemikaliekontroll består vanligen i att vidarebefordra den information de själva erhållit till köparna. De bör få sitt behov av information om saluförda produkter tillgodosett via den produktinformation (märkning och varuinformationsblad) som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna. Eftersom de utgör en länk mellan tillverkare/importörer och användare har i vart fall återförsäljare med en mer omfattande kemikaliehantering behov av att kunna besvara enklare frågor om risker och skyddsåtgärder. De behöver t. ex. tillräcklig kompetens för att kunna förklara innebörden av varningsmärkning och av den risk- och skyddsinformation tillverkare/importörer lämnar. Tillgång till enklare handböcker, skyddsblad o. d. med enklare utvärderad information kan därvid vara ett stort stöd.

Yrkesmässig användning

Företag som använder kemikalier har att kartlägga vilka risker som den aktuella hanteringen kan innebära. För detta krävs att man kartlägger vilka kemiska ämnen och produkter som förekommer i verksamheten, deras hälso- och miljöfarliga egenskaper samt hur de hanteras. Som tidigare nämnts är det den faktiska hanteringen som till slut avgör vilka

och hur stora riskerna är för människor, miljö eller egendom. Företaget (arbetsgivaren) skall vidta de åtgärder som behövs för att riskerna skall kunna undvikas, t. ex. införa erforderliga hanteringsrutiner, vidta tekniska skyddsåtgärder och ordna avfallsfrågor. Anställda och andra berörda måste informeras så att de blir uppmärksammade på riskerna och kan undvika dem.

Arbetarskyddsstyrelsen har nyligen meddelat föreskrifter med regler för 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 produkter inom företaget. Allmänna regler för hantering av farliga ämnen är under utarbetande.

För sina bedömningar behöver användarna utförlig risk- och skyddsinformation och annan produktinformation. Det är normalt också angeläget att få veta vilka kemiska ämnen i en produkt som orsakar riskerna. Detta 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. Det kan därför bli aktuellt att mäta halten i luft av ämnen med hygieniskt gränsvärde.

En stor del av den information de behöver kan användarna erhålla från leverantörerna genom märkning och varuinformationsblad. Inte sällan måste dock 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 av skyddsåtgärder m. m. Företagen kan i sådana fall ha 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 ett behov av att kontrollera att leverantörens information är riktig. Det finns i dag brister i informationsutflödet från leverantörer till brukare. 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 kan tvingas avsätta resurser till att inhämta information som de rätteligen borde få från leverantörerna utan att efterfråga den. Ett särskilt problem uppstår om det för en produkt helt saknas information om dess egenskaper från hälso- och miljösynpunkt. Brukarna ställs i sådana fall inför frågan om avsaknaden av information beror på att produkten bedömts som helt harmlös eller på att någon bedömning inte alls gjorts. Det är inte alltid leverantören kan ge besked. Framför allt gäller detta importföretag som har svårt att i sin tur få tillräcklig produktinformation från sin utländska leverantör. Kemikommissonen har i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) lagt fram förslag som syftar till att råda bot på dessa brister.

Kemikalieanvändande företag kan alltså behöva lägga ned betydande resurser för kemikaliekontroll. Liksom i fråga om tillverkare och importörer kan resurserna byggas upp inom företagen eller skaffas utifrån i form av t. ex. konsultmedverkan. Under alla omständigheter är det nöd-

vändigt att organisera den interna verksamheten så att nödvändig risk- och skyddsinformation tas fram och delges arbetstagarna, att riskerna vid aktuell hantering bedöms och att verksamheten ordnas så att hälso- och miljörisker undviks. Den lokala skyddsorganisation som skall finnas enligt arbetsmiljölagen, skyddsombud och skyddskommitté, är en viktig resurs i sammanhanget liksom företagshälsovården då sådan finns tillgänglig. I den senare finns normalt medicinsk och skyddsteknisk sakkunskap i form av företagsläkare och företagssköterska resp. skyddsingenjör. Det blir dessutom allt vanligare att yrkeshygieniker knyts till företagshälsovårdscentraler.

För de anställda och arbetsgivarna, speciellt inom små och medelstora företag, har företagshälsovården en mycket stor betydelse för att skapa en säker arbetsmiljö. Företagshälsovården är under kraftig utbyggnad och beräknas få en hög anslutningsgrad under slutet av 1980-talet. Företagshälsovårdens medicinska och tekniska expertis svarar vanligen för den grundläggande faroanalysen vid användningen av kemikalier. Företagshälsovården har med sin kännedom om det enskilda företaget goda möjligheter att anvisa lämplig eliminationsteknik och andra skyddsåtgärder. En mycket viktig uppgift är att informera anslutna företag om gällande myndighetsregler. En regeringsproposition om företagshälsovårdens fortsatta utbyggnad kan väntas under hösten 1984.

Det är, främst inom de större användarföretagen, vanligt att man också organisatoriskt tar konsekvenserna av sitt arbetsgivaransvar genom att ordna en särskild granskning av alla kemikalier som köps in. Produkter får inte köpas in förrän de har granskats med avseende på hälso- och miljöfarlighet, brandfarlighet och explosiva egenskaper samt eventuella andra farliga egenskaper. De får inte tas i bruk förrän nödvändiga hanterings- och skyddsinstruktioner utarbetats.

En granskning i inköpsskedet är nödvändig om hälso- och miljöfarligheten skall kunna vägas in redan vid produktvalet. Den kan då utgöra ett viktigt inslag vid bedömningen av offerter från olika kemikalieleverantörer. En inköpskontroll av detta slag underlättar också för företagen att hålla reda på vilka kemikalier som förekommer i verksamheten.

Användande företag utan tillgång till särskilda resurser för kemikaliekontroll måste i allt väsentligt utgå från den utvärderade information som leverantörerna lämnar. För dessa företag är det därför desto viktigare att kvaliteten på leverantörernas information är tillfredsställande. Tillgång till handböcker och skyddsblad på svenska med lättfattlig risk- och skyddsinformation om kemiska ämnen är givetvis också av stor betydelse.

Inom vissa branscher med många små företag har man byggt upp en företagshälsovårdsorganisation som betjänar hela branschen (t. ex. Bygghälsan, Lantbrukshälsan). På så sätt kan företagen få tillgång till kvalificerad service bl. a. i kemikaliefrågor.

Även branschorganisationer eller arbetsgivarorganisationer kan i viss utsträckning vara företagen behjälpliga, särskilt i frågor av mer principiell natur men i undantagsfall även vad gäller frågor om enskilda produkter.

Viss hjälp kan användande företag erhålla även ifrån tillsynsmyndig-

heterna, men även deras resurser är begränsade och måste prioriteras utgående ifrån behovet av tillsyn och inte primärt ifrån företagens behov av information.

De anställdas möjligheter att få information om de risker 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 leverantörerna. Arbetstagarna kan liksom företagen få viss hjälp från sina organisationer, normalt dock inte i fråga om enskilda produkter. Skyddsombuden har enligt arbetsmiljölagen rätt att ta del av de handlingar och erhålla de upplysningar i övrigt som de behöver för sin verksamhet.

På varje arbetsplats behöver arbetstagare som berörs av kemikaliehantering ha kännedom bl. a. om

- vilka kemiska ämnen och produkter som förekommer på arbetsplatsen
- vilka hälso- och miljörisker som kan uppkomma i samband med dessa
- vilken risk- och skyddsinformation (skyddsblad, varuinformationsblad m. m.) som finns tillgänglig
- vilka hanterings- och skyddsinstruktioner som gäller
- vilka tekniska skyddsåtgärder som skall vidtas och vilken personlig skyddsutrustning som skall användas
- vilka miljömätningar som är aktuella t. ex. för kontroll av exponeringsnivån.

Det är varje arbetsgivares skyldighet att tillgodose arbetstagarnas behov av information och kunskaper, att ombesörja att personlig skyddsutrustning finns tillgänglig samt att i övrigt se till att arbetsmiljön ordnas så att hälsorisker elimineras.

Skyddsombuden som företräder arbetstagarna har ett särskilt stort informationsbehov. De skall t. ex. ha möjlighet att bevaka att en bristfällig produktinformation från leverantörerna inte medför att arbetstagarna utsätts för hälsorisker. Av denna anledning kontaktar de ofta bl. a. tillsynsmyndigheterna eller den egna organisationen för att få hjälp med att kontrollera riktigheten och fullständigheten i den information man erhållit. Skyddsombuden har normalt inte sådan sakkunskap som behövs för mer ingående produktbedömningar. Behovet av hjälp från myndigheter är störst för skyddsombud verksamma i små och medelstora företag som, t. ex. på grund av att man saknar företagshälsovård, har begränsade möjligheter att på egen hand söka och bedöma information.

5.2 Konsumentanvändning

Konsumenterna är för sin kemikaliehantering mer än yrkesmässiga brukare beroende av den information och de bedömningar leverantörerna redovisar i märkning och annan varuinformation som åtföljer en produkt. De får normalt mindre information än 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 också mindre än vid en mer omfattande yrkesmässig användning. Konsumenter har t. ex. i regel ett mindre behov av utförlig risk- och skyddsinformation om sådana risker för skada och besvär som endast kan uppstå vid långvarig eller ofta upprepad användning. Å andra sidan har en vanlig konsument ofta kanske mindre insikter om kemiska risker och hur de förebyggs än arbetstagare som regelmässigt använder kemikalier. Detta kan leda till att riskerna för akut påverkan, t. ex. frätskador och förgiftning, i vissa fall blir större vid konsumentanvändning än vid yrkesmässig användning. Riskerna för barnolycksfall är speciella för en del typer av konsumentprodukter.

Effekterna på den yttre miljön av konsumenternas användning av kemikalier är på grund av de relativt små mängderna betydligt mindre än i yrkesmässig hantering. Där problem finns är de knutna till avfallshanteringen. Möjligheterna att där så behövs förhindra spridning i miljön är beroende dels av att leverantörerna ger information om risker, dels av möjligheterna att avhända sig kemikalieavfall (se vidare avsnitt 13.5).

Eftersom konsumenterna nästan uteslutande köper kemikalier av återförsäljare har deras möjligheter att bistå med tolkning av risk- och skyddsinformation stor betydelse. Konsumenterna kan också vända sig till miljö- och hälsoskyddsnämnderna för information och råd. Tillgång till enkla handböcker och skyddsblad (motsvarande) på de kommunala biblioteken bör också kunna bidra till att fylla informationsbehovet.

En riktig utformning av förpackningar, särskilt vad gäller förslutningen, ökar säkerheten vid all produktanvändning, men är av särskild vikt i konsumentledet.

5.3 Bransch- och arbetsmarknadsorganisationers roll

Svårigheterna för enskilda företag att få till stånd en god företagsintern kemikaliekontroll, t. ex. att få fram nödvändig risk- och skyddsinformation, har lett till att flera näringslivsorganisationer engagerat sig i kemikaliekontrollfrågor. Detta gäller även arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Den vanligaste formen av engagemang består av rådgivning och information till medlemmarna, t. ex. i frågor om lagstiftning och avtal som berör kemikaliekontrollen eller om hur man inom företagen organiserar en god kontroll. Utbildning av olika personalkategorier inom företagen är också vanligt förekommande.

Sveriges Kemiska Industrikontor (Kemikontoret), branschorgan för kemikalietillverkare, utarbetar som nämnts ovan skyddsblad för kemiska ämnen och för vissa produktgrupper. Kemikontoret har också tagit fram ett omfattande informationsmaterial om lagen om hälso- och miljöfarliga varor och utarbetar vidare transportkort för farligt gods. Dess-

utom ger organisationen konsulthjälp åt medlemmarna med toxikologisk utvärdering av ämnen och produkter.

Kemikontoret och Plast- och Kemikalieleverantörers Förening (PKL) en sammanslutning av importörer av kemikalier, har som tidigare nämnts tillsammans med andra organisationer utarbetat en blankett som leverantörer kan utnyttja som underlag för varuinformationsblad. PKL har bl. a. genom utbildning verkat för att kemikaliekontroll blir ett naturligt led i marknadsföringen av kemikalier.

Verkstadsföreningen, ett arbetsgivarförbund, har inrättat en s. k. miljöbank med information om kemiska ämnen och produkter. I denna finns uppgifter bl. a. om risker och om skyddsåtgärder. En av målsättningarna är att låta alla medlemmar ta del av miljötekniska lösningar som tagits fram inom ett företag.

Inom vissa branscher har man i partsammansatta arbetsmiljöorgan gjort betydande insatser för en bättre kemikaliekontroll och produktinformation. Den grafiska branschen och måleribranschen har infört branschegna märkningssystem som komplement till den lagstadgade märkningen. Det förekommer också att man gjort sammanställningar över ämnen och produkter som används i en bransch inkluderande riskbeskrivningar och allmänna skyddsanvisningar. Centrala fackliga organisationer har också i vissa fall själva genomfört sådana kartläggningar. Som tidigare nämnts förekommer också branschgemensam företagshälsovård.

Skogsindustrin har t. ex. inrättat ett centralt kemikalieregister under överinseende av pappersindustrins arbetsmiljöråd och sågverksindustrins kommitté för arbetsmiljöfrågor. Parterna inom branscherna har enats om att det vid varje arbetsställe skall finnas en kemikaliegrupp med uppgift att säkerställa att ingen kemisk produkt används utan att den är godkänd (av gruppen) och att anvisningar gjorts om hanteringen. De lokala kemikaliegrupperna samverkar med branschens övergripande kemikaliegrupp som är ansluten till det centrala kemikalieregistret.

5.4 Myndigheternas verksamhet

Myndigheterna har i första hand att se till att de produktansvariga i olika hanteringsled lever upp till sitt i lag ålagda ansvar och följer gällande regler. Ett medel är den direkta kontrollen av efterlevnaden. Information och rådgivning är andra medel för att initiera och stödja företagens egen kemikaliekontroll. Myndigheterna måste följa utvecklingen inom området kemiska hälso- och miljörisker för att ha beredskap för nödvändiga ingripanden.

Kunskapsuppbyggnad

Myndigheternas bedömningar av hälso- och miljörisker vid kemikaliehantering gäller främst ämnen och ämnesgrupper. För sådana bedöm-

ningar behövs kunskaper om enskilda ämnens egenskaper och förekomst. Myndigheterna har att bevaka resultat från forskning om kemiska ämnens hälso- och miljörisker samt att följa kemikalieanvändningen i samhället.

Vissa av kemikaliemyndigheterna har en egen forsknings- och utredningsverksamhet. Vid arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning bedrivs en omfattande forskning bl. a. om arbetsmiljörisker orsakade av kemiska ämnen. Vid naturvårdsverkets undersökningslaboratorier bedrivs forskning och utredningar om kemiska miljörisker. Såväl arbetarskyddsstyrelsen som naturvårdsverket och produktkontrollnämnden lägger ut forsknings- och utredningsuppdrag till externa institutioner, t. ex. vid universitet och högskolor.

Kunskaperna om enskilda ämnen kan också ligga till grund för ställningstaganden om riskerna med sammansatta produkter. Bedömningar och uttalanden om enskilda kemiska produkter kan av resursskäl dock aldrig bli en huvuduppgift för myndigheterna, men kan bli aktuella t. ex. då myndigheten vid sin tillsyn uppmärksammat sådana problem med en produkt som måste åtgärdas.

I kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor har produktkontrollnämnden ålagts skyldighet att på begäran meddela beslut om en viss vara är att anse som hälsofarlig, den s. k. responsumskyldigheten (se vidare avsnitt 8.2). Även sprängämnesinspektionen, liksom transportmyndigheterna enligt lagstiftningen om transport av farligt gods, har skyldighet att i vissa fall uttala sig om en viss vara är brandfarlig resp. faller under transportreglerna.

Myndigheter som förhandsprövar produkter måste för ändamålet bygga upp en förhållandevis hög sakkunskap. Förhandsprövning sker f. n. dock endast för ett begränsat antal produktslag, bekämpningsmedel (produktkontrollnämnden), läkemedel (socialstyrelsen) och livsmedelstillsatser (livsmedelsverket). Arbetarskyddsstyrelsen har infört tillståndskrav för användning av vissa cancerframkallande ämnen.

Kemikommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) föreslagit att nya ämnen skall förhandsanmälas till kemikaliemyndigheten innan de förs ut på marknaden.

Information

Information utgör ett självklart inslag i myndigheternas verksamhet. Den är i allmänhet inriktad på att informera om regler och andra ställningstaganden från myndigheterna. Information sprids i skriftlig form samt i samband med direkta kontakter mellan myndigheterna och dem som är berörda av deras verksamhet. Det sistnämnda är särskilt omfattande inom myndigheter med en utbyggd inspektionsverksamhet som arbetarskyddsmyndigheterna och sprängämnesinspektionen.

Informationen om nya rön om kemikaliers hälso- och miljöfarlighet, om nya risker vid kemikaliehantering eller om andra förhållanden av intresse för hälso- och miljöskyddet är däremot inte systematiserad hos någon av de aktuella myndigheterna. Sådan information förekommer normalt bara i anslutning till att myndigheterna finner resultaten så

anmärkningsvärda att de föranleder andra åtgärder än bara information t. ex. hanteringsföreskrifter eller förbud.

Författningsarbete

De olika miljömyndigheterna utger i varierande omfattning tillämpningsförfattningar och allmänna råd.

Produktkontrollnämndens författningsarbete är av begränsad omfattning, mindre än 10 nya författningar per år. Allmänna råd liksom kommentarer till föreskrifter har utgetts i enstaka fall.

Inom arbetarskyddsstyrelsen utgör författningsarbetet av tradition en betydande del av verksamheten (30—50 procent). F. n. ges ca 20 författningar ut per år, varav ca hälften delvis eller helt är inriktade på kemiska miljöfaktorer. En helt övervägande del av de författningar som utfärdas med stöd av arbetsmiljölagen är föreskrifter med förklarande kommentarer. Allmänna råd har hittills utgetts i begränsad utsträckning. De författningar som utfärdades före den 1 juli 1978 med stöd av den gamla arbetarskyddslagen utgjordes nästan enbart av s. k. anvisningar eller meddelanden vilka närmast är att jämföra med nuvarande allmänna råd. Arbetarskyddsstyrelsens författningar inom det kemiska området är i allmänhet hanteringsinriktade. De kan avse risker med enskilda kemiska ämnen, ämnesgrupper och produktgrupper. De kan också vara branscheller teknikinriktade. Vissa regler är övergripande och gäller farliga ämnen generellt.

Naturvårdsverket har inte formella möjligheter att utfärda föreskrifter. Verkets författningsarbete är därför helt inriktat på allmänna råd och riktlinjer eller s. k. meddelanden. De är väsentligen avsedda som stöd för länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöskyddslagen, t. ex. för tillämpningen av tillståndsvillkor och kontrollprogram. Antalet per år är 10—20 st.

Sprängämnesinspektionen utarbetar 5—10 tillämpningsföreskrifter per år till lagen om explosiva och brandfarliga varor.

Enheten för landtransport av farligt gods, sjöfartsverket och luftfartsverket utarbetar föreskrifter till lagen om transport av farligt gods. Särskilt reglerna för landtransport är mycket omfattande. Antalet regelverk och liknande som behöver uppdateras i genomsnitt en gång per år är fyra. Det rör sig främst om ändringar av gällande bestämmelser för att fortlöpande anpassa dem till de internationella reglerna.

Kontroll

Produktkontrollnämnden har inga kontrollerande uppgifter.

Arbetarskyddsmyndigheterna bedriver en omfattande tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen och arbetarskyddsstyrelsens tillämpningsförfattningar till denna. Den direkta kontrollen sker huvudsakligen genom arbetsplatsbesök som utförs av yrkesinspektionen och i viss mån av s. k. kommunala tillsynsmän. I genomsnitt besöks ett arbetsställe vartannat år. Kontrollen av kemiska arbetsmiljöfaktorer utgör ett stort inslag i yrkesinspektionens verksamhet.

Utöver den reguljära besöksverksamheten bedriver yrkesinspektionen särskilda tillsynsprojekt dels distriktsvisa i egen regi, dels centrala projekt initierade av arbetarskyddsstyrelsen. Projekten syftar t. ex. till att förbättra arbetsmiljön i en bransch där arbetsmiljöförbättrande åtgärder är särskilt aktuella.

Yrkesinspektionens syn på arbetsmiljön på ett företag framförs i inspektionsmeddelanden. Dessa kan innehålla såväl direkta krav som allmänna råd. Yrkesinspektionen kan också utfärda föreläggande och förbud.

Handläggning av ärenden rörande enskilda produkter gäller ibland klassificerings- och märkningsfrågor med anknytning till LHMV. Oftast är det dock fråga om yrkeshygieniska problem vid produkthantering och behovet av förbättrad hantering och av skyddsåtgärder. Denna typ av handläggning utgår helt från arbetsmiljölagen och eventuella åtgärdskrav riktas mot arbetsgivarna. Kontakter med enskilda leverantörer är dock vanliga bl. a. för att få fram nödvändig produktinformation och för påpekanden om t. ex. bristfällig märkning. Arbetarskyddsmyndigheterna utför dock inte en systematisk kontroll av leverantörsledets efterlevnad av LHMV. Detta är i överensstämmelse med den uppdelning av tillsynsuppgifterna som görs i KHMV.

Yrkesinspektionen har också vissa specificerade arbetsuppgifter enligt KHMV som gäller dels anmälningsskyldighet för användning av gift, dels krav på godkänd föreståndare vid viss hantering av hälsofarliga varor.

Huvuddelen av *naturvårdsverkets* och *länsstyrelsernas* tillsyn vad gäller kemiska hälso-och miljörisker utgår ifrån miljöskyddslagen. Den tekniska avdelningen vid naturvårdsverket utför driftuppföljningar och utsläppsmätningar på olika anläggningar som bistånd till länsstyrelserna i kvalificerade tillsynsärenden.

Naturvårdsverket gör också kemikaliegenomgångar i samarbete med berörda branscher. Syftet är att få till stånd ett utbyte av kemikalier med oacceptabel miljöpåverkan mot mindre skadliga kemikalier samt minskad användning av skadliga kemikalier, processförändringar och rening av utsläpp.

Den direkta kontrollen av företagens kemikalieanvändning från miljöskyddssynpunkt utförs i huvudsak av *länsstyrelserna* och är normalt begränsad till koncessions- resp. tillståndspliktig verksamhet, dvs. till en mindre del av företagen i länet. Tillsynen utgår från det kontrollprogram som ålagts företagen i anslutning till tillståndet från koncessionsnämnden eller länsstyrelsen. En del *miljö- och hälsoskyddsnämnder* har en viss tillsyn över efterlevnaden av miljöskyddslagen. (Se avsnitt 3.5.)

Tillsynen över efterlevnaden av LHMV är relativt begränsad såväl från naturvårdsverkets som länsstyrelsernas och miljö- och hälsoskyddsnämndernas sida. De största insatserna görs av miljö- och hälsoskyddsnämnderna. (Se avsnitt 4.8.) Länsstyrelsens tillsyn innefattar främst den tillståndsgivning som regleras i KHMV. Vid naturvårdsverket förekommer ärendehandläggning enligt LHMV men ingen inspekterande verksamhet.

Sprängämnesinspektionen har en betydande tillsynsverksamhet. Till-

synsbesök görs oftast på förekommen anledning, som en planerad utbyggnad eller en olycka. (Se avsnitt 4.4.)

Efterlevnaden av lagstiftningen om transport av farligt gods kontrolleras vad gäller landtransporter av polisen, sjötransporter av sjöfartsverket, lufttransporter av luftfartsverket och järnvägstransporter av statens järnvägar. Dessutom utövar tullverket gränskontroll.

II Målsättning

6 Kemikaliekontrollens mål och medel

I detta kapitel redovisar kommissionen sitt förslag till mål för kemikaliekontrollen.

6.1 Huvudmålet för kemikaliekontrollen

Det övergripande målet för den av myndigheter och företag bedrivna kemikaliekontrollen skall vara att *förhindra skada på människor och miljö.* Som precisering av detta huvudmål kan fyra grundsatser för kemikaliekontrollen ställas upp. De båda första av dessa handlar om att skaffa och sprida information om risker och skyddsmetoder, de båda senare om att på grundval av denna information åstadkomma en säker hantering.

Den första grundsatsen är att *alla ämnen och andra produkter som hanteras skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö.* Detta behövs för den grundläggande bedömningen om ämnet eller produkten alls skall tas i bruk. Det behövs också för att skyddsåtgärder skall kunna planeras för de ämnen och produkter som tas i bruk. Vilka åtgärder som behövs för att förhindra skador bör vara känt innan ett ämne eller en produkt tas i bruk.

Den andra grundsatsen är att *alla som hanterar kemiska produkter skall vara tillräckligt informerade om skaderisker och förebyggande åtgärder för att de skall kunna hantera produkterna på ett säkert sätt.* Sådan information behövs både för den yrkesmässiga användningen och för konsumentbruk. Informationen till arbetsplatserna måste nå såväl dem som ansvarar för hantering av produkterna som dem som faktiskt hanterar dem. Information om de enskilda produkterna måste följa dessa och ha sådan form att den kan omsättas i praktiska skyddsåtgärder. Dessutom behövs information och utbildning av mera allmän karaktär om kemiska hälso- och miljörisker.

Den tredje grundsatsen är att *riskabla kemiska produkter skall ersättas av produkter som kan hanteras säkrare.* Arbetet med att ersätta produkter och ämnen med andra som är mindre farliga måste utföras både hos dem

som tillverkar och importerar kemikalier och hos dem som hanterar kemikalier. Produktutveckling måste bedrivas för att få fram säkrare produkter. Produkter vars hantering innebär oacceptabla risker skall inte få förekomma.

Den fjärde grundsatsen är att *hanteringen av kemiska produkter skall ordnas så att skada på hälsa och miljö undviks.* Detta kan ske dels genom förebyggande tekniska åtgärder, dels genom hanteringsrutiner och skyddsföreskrifter.

Ansvaret för att kemikaliekontrollens mål uppnås måste i första hand ligga hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter och hanterar kemiska ämnen och produkter. Myndigheternas huvuduppgift inom kemikaliekontrollen är att se till att företagen gör vad som behövs för att undanröja hälso- och miljörisker.

Det är angeläget att åtgärderna för att förebygga skada vidtas på ett så tidigt stadium som möjligt. Mycket höga krav skall därför ställas på tillverkare och importörer. De skall genom sitt val av produkter, samt genom utredningar och information om hälso- och miljörisker, ge goda förutsättningar för en säker hantering hos brukarna. Väsentligt ökade myndighetsinsatser måste inriktas på att se till att tillverkare och importörer lever upp till detta ansvar.

En avgörande förutsättning för en fungerande kemikaliekontroll är att kunskapsnivån är tillräcklig i kemikaliehanteringens alla led och hos ansvariga myndigheter. Internationellt samarbete är nödvändigt för att lösa många av problemen med kemiska hälso- och miljörisker.

6.2 Undersökning av ämnen och produkter

Den första grundsatsen för kemikaliekontrollen är att alla ämnen och produkter som används skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö.

Många av de ämnen och produkter som används är otillräckligt undersökta med avseende på hälso- och miljöfarlighet. En avsevärd förbättring i detta hänseende är en grundförutsättning för att åstadkomma ett riktigt kemikalieval och en tillfredsställande hantering av kemikalier i samhället. Undersökningen av hälso- och miljöriskerna bör finnas med redan på produktutvecklingsstadiet och vara en starkt styrande faktor för vilka produkter som utvecklas. Härvid måste även de risker beaktas som avfall från produkter kan ge upphov till.

Det mest ändamålsenliga sättet att använda de samlade resurserna för laboratorietestning är att genomföra tester av enskilda ämnen. Produkter får i allmänhet bedömas på grundval av testresultaten för de ingående ämnena.

Nya ämnen måste undersökas noga innan de förs ut i användning. Samtidigt bör våra kunskaper om ämnen som redan är i bruk ökas genom systematiska undersökningsprogram. Denna uppgift är så stor att den kräver internationellt samarbete.

Nya ämnen som förs ut i samhället måste vara noggrant undersökta med avseende på eventuella negativa effekter på människor eller miljö.

Ansvaret för undersökningarna måste ligga hos den som för ut ett ämne i användning, dvs. hos tillverkaren eller importören. Resultaten skall granskas av ansvariga myndigheter, som då får möjlighet att vid behov ingripa med restriktioner redan innan ämnena tas i bruk.

Arbetet med förhandsgranskning bör så långt möjligt förenklas genom internationellt samarbete. De dokumentationskrav och övriga kriterier som utarbetats inom OECD:s kemikalieprogram ger en god grund för ett sådant samarbete.

Ämnen som är i bruk. För de flesta av de ämnen som redan används är kunskaperna otillräckliga om vilka effekter de han ha på människa och miljö. Eftersom undersökningsresurserna är små i förhållande till det stora antalet ämnen är det nödvändigt att prioritera sådana ämnen som är särskilt angelägna att undersöka.

För ämnen som redan används är det oftast svårt att peka ut ett enskilt företag som ensamt skall ansvara för att ämnet undersöks. Samarbete inom näringslivet är önskvärt i sådana fall. Av praktiska skäl är det ofta lämpligt att myndigheter tar initiativ till att undersökningar av sådana ämnen kommer till stånd.

Ett internationellt samarbete är även här nödvändigt för att resurser och kompetens skall kunna utnyttjas effektivt. Sverige bör aktivt verka för ett sådant samarbete. Vi måste samtidigt vara beredda att vid behov själva se till att de undersökningar blir gjorda som behövs utgående från situationen i Sverige. Resurser måste finnas för att undersökning av ämnen som är i bruk skall kunna utföras i tillfredsställande omfattning.

Produktutredningar. Kemiska produkter måste vara tillräckligt utredda från hälso- och miljöskyddssynpunkt innan de förs ut i användning. Innan en produkt tas i bruk måste det också vara känt hur avfallet kan tas om hand på ett säkert sätt. Ansvaret för produktutredningen skall ligga hos tillverkare och importörer.

En tillverkares eller importörs utredningsskyldighet innebär bl. a. att han skall ta reda på vad som redan är känt om de toxikologiska och ekotoxikologiska verkningarna hos ämnen eller ämneskombinationer som ingår i produkten. Om resultaten av hittillsvarande undersökningar är otillräckliga för att bedöma produkten måste han se till att de kompletterande undersökningar som behövs kommer till stånd.

Nya kemiska produkter bör få marknadsföras först när tillräckligt bedömningsunderlag finns, och då endast under förutsättning att de gjorda undersökningarna visar att varan kan kan hanteras på ett från hälso- och miljösynpunkt acceptabelt sätt.

Vad gäller varor som redan har introducerats skall tillverkaren (importören) fortlöpande hålla sig informerad om sådan forskning som har betydelse för att bedöma varans egenskaper och för möjligheterna att förändra dess sammansättning på ett sätt som minskar hälso- eller miljöriskerna. Han skall föranstalta om kompletterande undersökningar när detta behövs för att hålla kunskapen om varan på nivå med den vetenskapliga utvecklingen.

Information som är av betydelse för att bedöma en kemisk produkts egenskaper från hälso- och miljösynpunkt är i normalfallet bl. a. ingående ämnens identitet och fysikalisk-kemiska egenskaper samt deras

akuta giftighet, giftighet vid upprepad tillförsel, genetiska effekter, cancerframkallande, sensibiliserande, frätande och irriterande egenskaper, ekotoxicitet, nedbrytbarhet och eventuell bioackumulering samt metoder för att ta om hand avfallet på ett säkert sätt.

Användare och andra hanterare av produkter måste bedöma hälso- och miljöriskerna vid aktuell hantering och vara uppmärksamma på nya, tidigare okända effekter. Det är viktigt att deras erfarenheter återförs till tillverkare och importörer samt till myndigheterna för eventuella åtgärder.

Till stöd för tillverkarnas och importörernas undersökningsverksamhet måste finnas av samhället fastlagda generella riktlinjer som närmare klargör skyldighetens omfattning.

Förhandskontroll av vissa produkter. För produktgrupper som är av särskilt intresse från hälso- och miljöskyddssynpunkt kan det vara befogat att tillämpa ett system med förhandskontroll av produkter. Detta innebär att varje produkt måste vara godkänd av tillsynsmyndigheten. Sådan förhandskontroll är mycket resurskrävande. Förhandskontroll finns redan för läkemedel, livsmedelstillsatser och bekämpningsmedel. Såvitt nu kan bedömas torde det inte, under de närmaste åren, vara en lämpliga resursanvändning att införa förhandskontroll för några stora produktgrupper utöver dessa.

Däremot måste kontrollen av bekämpningsmedel förbättras. Äldre preparat, som registrerats på grundval av tidigare lägre krav, måste omprövas efter de nu gällande kraven. Alla registreringar bör regelbundet omprövas. Preparat som ur hälso- och miljöskyddssynpunkt kan ersättas med medel som är bättre eller som från effektsynpunkt kan avvaras bör avregisteras. Använda mängder skall inte vara större än vad som är nödvändigt för önskad effekt. Ett systematiskt arbete skall bedrivas för att utveckla odlingsmetoder som är bättre från hälso- och miljöskyddssynpunkt än de nu dominerande, starkt kemikalieberoende metoderna.

6.3 Information om risker och skadeförebyggande åtgärder

Den andra grundsatsen för kemikaliekontrollen är att alla som hanterar kemiska produkter skall ha tillräcklig information om skaderisker och förebyggande åtgärder för att kunna hantera produkterna på ett säkert sätt.

De som för ut produkter i användning, tillverkare och importörer, har ansvar för att varan åtföljs av den information som är nödvändig från hälso- och miljöskyddssynpunkt. De som överlåter kemiska varor skall förse mottagaren med den produktinformation som behövs för hanteringen. Arbetsgivare skall förse sina anställda dels med tillräcklig information om varornas egenskaper, dels med den ytterligare information som behövs för hanteringen på arbetsplatsen.

Informationsbehovet kan vara olika för olika användare av samma produkt, vilket måste beaktas av dem som ansvarar för informationen.

Så t. ex. kan konsumenter och yrkesmässiga brukare ha olika informationsbehov.

Varje produkt skall åtföljas av identitetsuppgifter om produkten och om det i Sverige ansvariga företaget. Hälsofarliga och miljöfarliga produkter skall åtföljas av information om art och grad av farlighet (hälso- eller miljöfarlig, brand- eller explosionsfarlig), ingående ämnen som ger de skadliga effekterna, andra uppgifter som behövs för att bedöma riskerna vid hantering samt behovet av skyddsåtgärder och metod för omhändertagande av avfall.

Den av samhället föreskrivna produktinformationen har hittills endast gällt hälsofara, således inte miljöfara. I fortsättningen måste särskild vikt fästas vid att utveckla klassificeringskriterier, hanteringsföreskrifter m. m. för miljöfarliga varor.

Marknadsföringen av kemiska varor skall vara vederhäftig och får inte ge en felaktig information om risker och skyddsåtgärder.

Det behövs också information av mer allmän karaktär om kemiska hälso- och miljörisker och om åtgärder för att förebygga att skada uppstår. Det är en viktig uppgift för ansvariga myndigheter men också för företag, organisationer m. fl. att fortlöpande delge dem som hanterar kemikalier nya rön och upptäckter som kan vara av betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Myndigheterna måste också ge god information om gällande bestämmelser och deras tillämpning.

6.4 Val av produkter

Den tredje grundsatsen för kemikaliekontrollen är att sådana ämnen och produkter skall undvikas som kan ersättas av andra ämnen och produkter som medför mindre risker vid hanteringen. Den som tillverkar eller importerar produkter skall välja en så bra produktsammansättning som möjligt från hälso- och miljösynpunkt. Detta kräver för tillverkarens del att hälso- och miljöaspekterna är starkt styrande i produktutvecklingen.

Den som svarar för yrkesmässig hantering skall välja ämnen och produkter som kan hanteras säkert i alla hanteringsled, inkl. avfallsbehandlingen. Detta kräver bl. a. väl utvecklade rutiner för att beakta hälso- och miljöaspekter vid inköp av kemiska produkter.

I vissa fall kan myndigheter genom restriktioner och information närmare styra valet av produkter. I flertalet fall måste dock näringsidkare och konsumenter välja mellan olika produkter med ledning av den information som tillverkare och importörer tillhandahåller. Produktinformationen om hälso- och miljörisker som följer med varan måste därför vara utformad efter enhetliga kriterier, så att riskerna med produkter från olika leverantörer kan jämföras.

Valet av kemiska produkter underlättas av en god överblick över kemikalieförekomsten. Bl. a. därför är det angeläget att produktgrupps- och branschvisa kartläggningar görs av använda ämnens och produkters hälso- och miljöeffekter. De kan ge underlag för dels myndighetsåtgärder, dels frivilliga åtaganden varigenom farliga produkter kan ersättas av andra, mindre farliga. Så långt möjligt bör både hälso- och miljösyn-

punkterna tas upp i sådant kartläggningsarbete. Detta bör bedrivas i samarbete mellan berörda tillsynsmyndigheter, arbetsmarknadens parter och berörda branschorganisationer för att tillvarata all den sakkunskap som finns inom olika delar av samhället.

6.5 Hantering

Den fjärde grundsatsen för kemikaliekontrollen är att hanteringen av kemiska produkter ordnas så att skada på hälsa och miljö undviks. Dels kan detta ske genom tekniska åtgärder som inkapsling, ventilation, recirkulation, avloppsrening och teknik för omhändertagande av avfall. Dels kan det ske genom hanteringsrutiner, skyddsföreskrifter o. d. Förebyggande tekniska åtgärder bör utnyttjas så långt möjligt.

Konsumenter som för privat bruk använder kemiska produkter, är i vissa avseenden en särskilt utsatt grupp. De har sällan tillgång till personlig skyddsutrustning, och de har oftast sämre förkunskaper. De har inte heller samma möjligheter som kemikalieanvändande företag att vidta tekniska åtgärder för att förebygga skadliga effekter på hälsa eller miljö. Det är därför särskilt angeläget att kemiska produkter avsedda för konsumentbruk är så ofarliga som möjligt. Barnskyddande förpackningar skall införas för sådana produktgrupper där de minskar risken att barn skadas av kemiska produkter. Samhället bör organisera omhändertagandet av kemiskt avfall från konsumentbruk av kemikalier.

6.6 Myndigheternas uppgifter

Tillsynsmyndigheternas uppgift är att med olika medel se till att företagen fullgör sina skyldigheter i fråga om kemikaliekontrollen. I myndigheternas uppgifter ingår:

- kunskapsuppbyggnad: att inhämta och utvärdera information, dels om kemikaliehanteringen i samhället, dels om riskerna med kemikalier
- författningsarbete: att utfärda tillämpningsbestämmelser och rådgivande publikationer
- information: att utforma och sprida information till leverantörer, yrkesmässiga brukare, arbetstagare och konsumenter
- kontroll: att kontrollera att kemikaliehanteringen i samhället sker i enlighet med utfärdade bestämmelser och i övrigt på ett från hälso- och miljösynpunkt acceptabelt sätt, samt vid behov ingripa mot olämplig hantering.

Tillsynsmyndigheternas verksamhet måste i allt väsentligt koncenteras kring de uppställda huvudmålen för kemikaliekontrollen. Myndigheterna bör för sina prioriteringar utgå från egna, vetenskapligt välunderbyggda bedömningar. Det måste ständigt bevakas att rutinärenden och detaljfrågor inte upptar utrymme i myndigheternas verksamhet som borde ägnas åt åtgärder med generell räckvidd för att minska riskerna i kemikaliehanteringen. Tillräckliga resurser skall avsättas åt kunskapsuppbyggnad och åt att följa utvecklingen.

Kunskapsuppbyggnad. För att myndigheterna skall kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter krävs att de följer utvecklingen inom områden av betydelse för sin verksamhet.

Det är angeläget att myndigheterna har god överblick över vilka kemiska ämnen och produkter som förekommer i landet och över vem som för ut produkterna på marknaden. De måste också hålla sig noga underrättade om den allmänna utvecklingen inom den toxikologiska vetenskapen. Myndigheterna måste också följa de enskilda vetenskapliga undersökningsresultat som kan ha betydelse för bedömningen av i Sverige använda kemikalier.

Myndigheterna måste vidare hålla sig underrättade om utvecklingen inom yrkesmedicin och miljömedicin samt inom den epidemiologiska vetenskapen. En epidemiologisk verksamhet på hög vetenskaplig nivå kan lämna viktiga bidrag till kemikaliekontrollen. Register över sjukdomar, missbildningar och dödsfall är viktiga redskap för att fortlöpande bevaka förändringar. De tecken på miljöbetingade skador som fås från dessa register måste i allmänhet kontrolleras och kompletteras bl. a. med riktade epidemiologiska undersökningar.

På motsvarande sätt bör mätningar göras i den yttre miljön som ett led i en fortlöpande miljöövervakning. Tecken på rubbningar i ekosystem eller skador hos enskilda arter bör följas upp så att orsakerna kan klarläggas och åtgärdas.

Myndigheterna måste ha möjlighet att beställa den forskning och de undersökningar som behövs för myndighetsarbetet.

Författningsarbete. Myndigheterna har att utfärda föreskrifter och allmänna råd som behövs för att det skall stå klart för olika parter vad de skall göra för att uppfylla de krav som ställs i lagar och regeringsförfattningar. Myndighetsförfattningarna skall vara överskådliga och begripliga.

Information. För att lagstiftningens allmänna syften och de olika tillämpningsföreskrifterna skall efterlevas är det avgörande att alla som berörs av kemikaliehanteringen är tillräckligt informerade. Myndigheterna bör informera om de mål för kemikaliekontrollen som uppsatts av samhället, om gällande författningar och deras tolkning och om olika parters ansvar. De bör sprida allmän information om kemikaliers hälso- och miljöfarlighet och risker vid deras hantering samt om lämpliga skyddsåtgärder. Denna typ av rådgivning kan i sin betydelse för att uppnå praktiska resultat jämställas med myndigheternas kontrolluppgifter.

De viktigaste målgrupperna för sådan information är: levererande företag, hanterande företag, anställda och skyddsombud samt allmänheten.

Kontroll. Myndigheternas kontroll av att företagen efterlever gällande bestämmelser måste vara effektiv. Därigenom uppnås inte bara en bättre kemikaliekontroll utan också förutsättningar för en konkurrens på lika villkor mellan företagen. Företag som inte följer gällande regler kan skaffa sig kostnadsmässiga fördelar om kontrollen är svag.

Tillverkare och importörer har en nyckelroll i kemikaliekontrollen. Det är de som har huvudansvaret för att produkterna är tillräckligt

undersökta och att de vid marknadsföringen förses med den information som behövs om risker och skyddsåtgärder. Det är därför av utomordentlig betydelse att myndigheterna noga ser till att tillverkare och importörer lever upp till det ansvar de ålagts i lagstiftningen.

Tillsynsverksamheten innebär också att kunskaper om den praktiska kemikaliehanteringen inhämtas. Dessa bör nyttiggöras i myndigheternas planering av sin verksamhet och kan föranleda t. ex. tillämpningsföreskrifter och informationsinsatser.

Arbetsformer. Kemikaliekontrollen är uppdelad mellan flera olika myndigheter. Det är angeläget att dubbelarbete undviks. Ett nära samarbete mellan myndigheterna är nödvändigt för att samordna bedömningar och åtgärder i fråga om sådana ämnen som förekommer i skilda miljöer. Samarbete behövs också för att förhindra att problem lämnas utan åtgärd därför att ingen känner ansvar för att lösa dem.

De kemiska hälso- och miljöproblemen är i stor utsträckning internationella. I många fall kan de inte lösas utan internationellt samarbete. Därför måste det internationella arbetet ges hög prioritet i myndigheternas arbete. Samarbetet mellan de nordiska länderna bör vidareutvecklas.

För att målen för kemikaliekontrollen skall kunna uppnås är det angeläget att ha ett gott samarbete kring dessa mål mellan myndigheterna och näringslivet. För detta krävs att myndigheternas agerande gentemot näringslivet präglas av fasthet men också av kunskaper om och insikter i näringslivets förhållanden.

Den gemensamma uppgiften att skydda arbetstagarna från hälsorisker ger en god grund för samarbete mellan myndigheterna och arbetstagarnas organisationer. Väl informerade skyddsombud kan utföra en mer omfattande kontroll på arbetsplatserna än vad som kan uppnås genom rena myndighetsåtgärder. Företagshälsovården har en viktig roll. Företagen har ett klart intresse av att kemikaliekontrollen i samhället fungerar på ett sådant sätt att de kan uppfylla sina förpliktelser i fråga om arbetsmiljö och miljöskydd. Ett gott samarbete med arbetstagarnas organisationer och med näringslivet är således en central angelägenhet i myndigheternas kemikaliekontroll.

Allmänheten måste kunna ha förtroende för myndigheternas arbete. För att ett sådant förtroende skall kunna upprätthållas krävs effektivitet i myndighetsarbetet, samt att allmänheten informeras om hur myndigheterna arbetar och hur de gör sina prioriteringar och bedömningar. En så stor öppenhet som möjligt bör eftersträvas i myndigheternas arbete. Beslutsunderlag och beslutsgrunder bör vara tillgängliga för allmänheten och ge en god bild av hur myndigheten handlagt olika ärenden.

Bedömningar av risk och nytta. Miljömyndigheterna har som en av sina uppgifter att med utgångspunkt i den vetenskapliga dokumentationen om olika kemiska ämnen bedöma vilken exponering och därmed vilken hantering som kan accepteras. I detta sammanhang måste göras bedömningar av två olika slag, dels vetenskapliga bedömningar av vilka risker och vilken nytta som uppstår vid olika handlingsalternativ, dels en samhällsetisk bedömning av hur stora risker som kan accepteras.

De samhällsetiska bedömningarna måste göras på ett så konsekvent sätt som möjligt och redovisas för medborgarna så att de kan påverka

bedömningarna genom den politiska beslutsprocessen. Faktadelen och de samhällsetiska bedömningarna måste klart åtskiljas och så långt möjligt särredovisas.

De vetenskapliga bedömningarna av risker måste grundas på vid varje tillfälle bästa möjliga kunskap. Principerna för tolkning av det vetenskapliga underlaget och i förekommande fall kraven på dokumentation måste bygga på den vid varje tillfälle aktuella vetenskapliga kunskapsnivån. I de hänseenden där dessa frågor är gemensamma mellan olika myndigheter bör de så långt möjligt samordnas. Dokumentationskrav och tolkningskriterier bör också så långt möjligt utgå från rekommendationer utarbetade av internationella organ som t. ex. OECD och olika FN-organ. Det behövs ett fast samarbete mellan de olika myndigheter som är ansvariga för riskanalyser.

En riskanalys bör redovisas så att inte bara den kunskap framgår som man har om ett visst ämne, utan också de kunskapsluckor och den osäkerhet som finns.

I många fall räcker befintlig kunskap inte för att med någorlunda säkerhet avgöra om ett ämne har en viss misstänkt skadlig effekt eller inte. Man bör då så långt praktiskt möjligt tillämpa principen att ämnet räknas som om det hade den skadliga effekten intill dess det finns tillräckliga skäl att anse att så inte är fallet.

Myndigheterna bör ha tillgång till god kompetens för att bedöma samhällsekonomiska, handelspolitiska, företagsekonomiska och sysselsättningsmässiga effekter av olika ingripanden.

6.7 Allmän kunskapsuppbyggnad

För att målen för kemikaliekontrollen skall kunna uppnås måste det finnas tillräckliga kunskaper i de olika hanteringsleden om kemikaliers påverkan på människan och miljön. Behovet varierar kraftigt beroende på vem som efterfrågar kunskaperna.

De primärt produktansvariga, tillverkarna och importörerna, behöver tillgång till hög humantoxikologisk, ekotoxikologisk och kemisk kompetens för att bedöma hälso- och miljöfarligheten hos sina produkter. Återförsäljare behöver elementära kunskaper om kemiska hälso- och miljörisker för att till köpare och användare kunna vidarebefordra korrekt, utvärderad risk- och skyddsinformation.

Inom användande företag har man att bedöma vilka hälso- och miljörisker som kan uppstå vid den aktuella hanteringen och vilka åtgärder som måste vidtas för att eliminera dem. Om hanteringen av kemiska produkter är omfattande eller innebär speciella risker kan det för bedömningen krävas betydande kompetens; såväl kemisk, toxikologisk, eliminationsteknisk som yrkeshygienisk.

Många företag har således ett betydande kunskapsbehov på olika områden. Detta behov kan i många fall endast delvis tillgodoses inom företagen. I många fall måste behoven tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom konsultverksamhet och informationsservice. Toxikologisk konsultverksamhet av hög kvalitet måste finnas tillgänglig.

Arbetstagare och konsumenter som utsätts för kemiska ämnen har behov av grundläggande kunskaper om kemiska ämnens hälso- och miljöeffekter. De måste kunna tolka den risk- och skyddsinformation de erhåller. Det är nödvändigt för att de skall veta i vilka situationer olika skyddsåtgärder måste vidtas.

Myndigheterna behöver bred kunskap inom kemi, humantoxikologi, ekotoxikologi, eliminationsteknik, yrkeshygien m. m. För det rutinmässiga tillsynsarbetet kan baskunskaper vara tillräckliga. För en del ställningstaganden behövs högsta vetenskapliga kompetens.

Det är ett samhällsansvar att utbildning finns tillgänglig som möjliggör den kunskapsuppbyggnad som behövs hos olika parter och intressenter i kemikaliekontrollen.

Kemikommissionen avser att i ett kommande betänkande närmare behandla utbildningsfrågorna.

Toxikologisk laboratorieverksamhet är en förutsättning för god kemikaliekontroll. För det första behövs toxikologisk forskning för att utvidga vårt vetande om kemikaliers effekter på människor och miljö. För det andra kräver bedömningen av kemikalier att de undersökts med avseende på hälso- och miljöfarlighet. För det tredje behövs tillgång till toxikologiska laboratorier för utbildningen av toxikologer.

Toxikologisk forskning bedrivs i Sverige vid universitet och högskolor samt vid forskningsenheter knutna till centrala myndigheter. Det är av stor betydelse för kemikaliekontrollen att en hög forskningskompetens upprätthålls och att en kvalificerad toxikologisk forskning, bl. a. vad gäller metodutveckling, bedrivs inom landet. Forskarutbildningen är en grundförutsättning för den allmänna kunskapsuppbyggnaden i toxikologi.

Testresultat som skall användas som beslutsunderlag måste vara pålitliga. När samma typ av administrativt beslut skall fattas om olika ämnen är det angeläget att undersökningar av likartat slag är genomförda för de olika ämnena. Inom ramen för OECD:s kemikalieprogram har kvalitetskrav för standardtest utarbetats. De internationellt framtagna kvalitetskrav som Sverige ställt sig bakom bör ställas på tester som skall utgöra underlag för svenska myndighetsbeslut. Självfallet skall i utlandet utförda tester som följer dessa krav godtas som underlag för svenska myndigheters beslut.

I allmänhet skall de ansvariga företagen svara för att testerna genomförs. Ett behov för myndigheten att själva beställa standardtester kan dock uppstå som en följd av ökade insatser i fråga om kemiska ämnen som redan är i bruk.

För att i utlandet utförda standardtester skall kunna tolkas på ett riktigt sätt hos svenska myndigheter och företag krävs en god inhemsk kompetens på de speciella frågor som gäller standardtestning. Resurser måste finnas inom landet för praktisk utbildning i olika toxikologiska standardtester.

Om förutsättningar skulle uppstå för en från samhällsekonomisk synpunkt bärkraftig verksamhet med standardtester bör det övervägas att starta en sådan verksamhet. Därvid bör möjligheterna till ett nordiskt samarbete prövas.

7 Brister i nuvarande kemikaliekontroll

I detta kapitel redovisas översiktligt några av de största bristerna i dagens kemikaliekontroll, satt i relation till kemikaliekontrollens mål enligt kapitel 6. Följande brister framhålls som särskilt allvarliga:

Flertalet av de kemikalier som används har tagits i bruk utan att vara tillräckligt undersökta. För flertalet ämnen och produkter är också de nuvarande kunskaperna om hälso- och miljöeffekter ofullständiga. Många av myndigheternas och företagens beslut om kemikaliernas användning måste därför fattas på ett osäkert beslutsunderlag.

Produktinformationen till hanteringsledet är i många fall bristfällig. Produktinformation om miljörisker har ännu inte genomförts på något systematiskt sätt.

Det finns inte någon systematisk myndighetstillsyn riktad mot tillverkare och importörer, trots att det är avgörande för kemikaliekontrollen att dessa företag fullgör sina omfattande skyldigheter i fråga om produktutredningar och produktinformation.

Samordningen mellan myndigheterna är inte tillräckligt utvecklad och ansvarsfördelningen är i några avseenden oklar. Produktkontrollnämndens organisation har inte visat sig ändamålsenlig.

Myndigheternas risk-nyttovärderingar, och de vetenskapliga underlagen till dessa, görs inte på ett tillräckligt systematiskt och samordnat sätt.

Kemikaliekontrollen har omfattande och svåra uppgifter. De är omfattande därför att kemiska ämnen och produkter har stor spridning i samhället, inte minst därför att kunskaperna om många kemiska ämnen är otillräckliga.

I föregående kapitel framhölls en del av kemikaliekontrollen som har strategisk betydelse för att kemikaliekontrollen i dess helhet skall fungera, nämligen de utredningar av ämnens och produkters egenskaper

och den produktinformation som måste komma till stånd redan innan produkterna hanteras. Detta torde också vara det område där de brister finns som det nu är mest angeläget att rätta till.

Detta område svarar i huvudsak mot den egenkontroll som tillverkare och leverantörer bör utföra och mot den myndighetstillsyn som f. n. regleras av LHMV.

7.1 Undersökning av ämnen och produkter

Nya ämnen som tillhör de specialreglerade grupperna bekämpningsmedel, livsmedelstillsatser och läkemedel förhandskontrolleras sedan länge i Sverige. För övriga ämnen finns det f. n. ingen systematisk förhandsgranskning. En del av de nya ämnen som sedan år 1981 förts ut i användning i Sverige kan dock ha varit föremål för förhandsgranskning inom EG med ganska stränga krav på toxikologisk dokumentation. (Ett förslag om förhandsgranskning av nya ämnen lämnades i kemikommissionens delbetänkande SOU 1984:24).

Ämnen som är i bruk kan aktualiseras för undersökningar av t. ex. arbetarskyddsstyrelsen eller produktkontrollbyrån. Det är endast ett ringa antal ämnen årligen som f. n. kan bli föremål för forsknings- och utredningsinsatser på grund av sådana initiativ. Denna initiativverksamhet gäller därför i allt väsentligt ämnen för vilka man har starka misstankar om skador. Det är viktigt att ett systematiskt arbete kommer till stånd, där man prioriterar mellan de otillräckligt undersökta ämnena och därefter gör de undersökningar som getts högst prioritet. Något sådant systematiskt arbete under svensk medverkan pågår f. n. inte. Sverige medverkar däremot aktivt i OECD-arbetet för att få till stånd ett sådant arbete genom internationell samverkan och arbetsfördelning.

Utredning av produkters hälso- och miljöfarlighet är tillverkarnas och importörernas skyldighet. Skillnaden är mycket stor mellan olika företag i hur de uppfyller denna skyldighet. En del, särskilt större, företag vidtar ganska omfattande undersökningar innan de släpper ut sina produkter på marknaden. Andra, särskilt mindre, företag är oklara eller inte ens medvetna om vilka slags utredningar de bör genomföra. I allmänhet är ämnens miljöfarlighet mindre väl utredd än deras hälsofarlighet. Eftersom det inte bedrivs någon nämnvärd myndighetstillsyn av tillverkarnas och importörernas utredningar av sina produkter är det svårt att mera noggrant veta hur stora bristerna är. Vägledning och riktlinjer från myndigheterna om hur utredningsskyldigheten skall fullföljas har inte förekommit i tillräcklig utsträckning.

En stor del av de registrerade bekämpningsmedlen är registrerade i enlighet med äldre dokumentationskrav, som var betydligt lägre än de nuvarande. Någon regelbunden omprövning av äldre registreringar förekommer inte. Ett projekt har dock påbörjats för att som en engångsföreteelse ompröva tidigare registrerade medel efter nu gällande regler.

Flertalet av de kemikalier som används har tagits i bruk utan att vara tillräckligt undersökta. För flertalet ämnen och produkter är också de nuvarande kunskaperna om hälso- och miljöeffekter ofullständiga. Många

av myndigheternas och företagens beslut om kemikaliernas användning måste därför fattas på ett osäkert beslutsunderlag.

7.2 Produktinformation

Kvaliteten på den produktinformation om hälsofarliga varor som i dag lämnas av tillverkare och importörer till deras kunder är mycket varierande. Flertalet företag förser sina produkter med föreskriven märkning, och en del kompletterar märkningen med utförliga varuinformationsblad, i första hand för yrkesmässigt använda produkter. Andra företag lämnar otillräcklig information. Bristerna i produktinformationen är särskilt stora i fråga om mindre tillverkare och importörer samt för produkter som företag utanför kemibranscherna importerar för eget bruk.

Systematisk tillsyn riktad mot de primärt informationsansvariga företagen, tillverkare och importörer, saknas. Yrkesinspektionens erfarenheter från hanteringsledet tyder på att en betydande del av produktsortimentet inte har adekvat produktinformation om hälsoriskerna.

Nyligen har två beslut fattats av produktkontrollnämnden som väsentligt kommer att kunna förbättra informationen om kemiska hälsorisker. Vi får nu moderna och ändamålsenliga regler dels för märkning med avseende på hälsofarlighet, dels för varuinformationsblad med avseende på hälsofarlighet.

Bestämmelser om produktinformation med avseende på miljöfarlighet saknas. Viss sådan information förekommer ibland på varuinformationsblad. Produktkontrollbyrån deltar i ett samnordiskt arbete där utformningen av produktinformation om miljöfarlighet diskuteras.

Regler saknas också om produktinformation om kemiska varor som bedömts vara varken hälso- eller miljöfarliga. I kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) föreslås regler om att sådana varor skall vara försedda med uppgift om det svenska produktansvariga företagets namn och adress. Vad gäller yrkesmässigt använda varor föreslås i delbetänkandet också att en uppgift om att varan bedömts från hälso- och miljösynpunkt skall åtfölja varan.

Nya regler om märkning av explosiva och brandfarliga varor har nyligen getts ut av sprängämnesinspektionen. Dessa regler är moderna och ändamålsenliga. Visst samråd om märkningsregler har ägt rum mellan produktkontrollnämnden och sprängämnesinspektionen, och en gemensam vägledning har nyligen getts ut.

Det förekommer en del fall av marknadsföring som är vilseledande i fråga om varans hälso- och miljöverkningar. Detta problem är inte försumbart, även om det är litet i förhållande till problemen med otillräcklig produktinformation.

Varje arbetsgivare är skyldig att informera sina anställda om de kemiska ämnen och produkter som förekommer på arbetsplatsen, med avseende på risker och skyddsåtgärder. Kvaliteten på denna information är i allmänhet starkt avhängig den information om de olika produkterna som arbetsgivaren fått från sina leverantörer. Den är också beroende av

vilken kompetens arbetsgivaren har tillgång till. Helt avgörande är här företagshälsovårdens utbyggnad. Den omfattar f. n. ca 60 procent av de anställda. Den är sämst utbyggd i småföretag. Brister i leverantörsinformationen medför risk för att skyddsåtgärder inte blir vidtagna.

Arbetarskyddsstyrelsen har nyligen meddelat föreskrifter för arbetsgivarens information till de anställda. Frågor om denna information tas ofta upp i yrkesinspektionens tillsynsverksamhet.

Skillnaden är stor mellan olika användande företag i förmågan att välja ämnen och produkter på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt riktigt sätt. Många företag saknar möjlighet att skaffa sig överblick över de olika alternativ som finns på marknaden. Bäst är det i allmänhet ställt på företag som har företagshälsovård och där denna konsulteras före inköp av nya produkter.

Konsumenterna blir särskilt utsatta vid brister i leverantörernas information. Deras möjligheter att få tag på ytterligare information är sämre än företagens.

Produktgrupps- och branschvisa kartläggningar av använda ämnen och produkter och deras egenskaper görs med avseende på den yttre miljön bl. a. av naturvårdsverket och av institutet för vatten- och luftvårdsforskning. Med avseende på arbetsmiljön görs sådana kartläggningar i olika projekt finansierade bl. a. av arbetarskyddsfonden samt i vissa fall av arbetarskyddsstyrelsen. Flera partsgemensamma organ såsom branschföretagshälsovård gör här betydande insatser. Det är dock endast en del av de angelägna produktgrupperna och branscherna som blivit föremål för kartläggningar. Någon samordning av yttre och inre miljöaspekter i samband med dessa olika kartläggningar förekommer inte i nämnvärd utsträckning.

Produktinformationen till hanteringsledet är i många fall bristfällig. Produktinformation om miljörisker har ännu inte genomförts på något systematiskt sätt.

7.3 Myndighetsarbetet

Kunskapsuppbyggnad: Uppgiften att inhämta och utvärdera information om kemikaliehanteringen samt om riskerna med kemikalier har knappast hos någon av de berörda myndigheterna kunnat få den höga prioritet i tillsynsarbetet som är önskvärd. Arbetet med att systematiskt följa den tekniska utvecklingen och utvecklingen inom olika produktområden samt nya fakta om kemikaliers hälso- och miljöeffekter riskerar hela tiden att komma i efterhand på grund av mera akuta arbetsuppgifter. Detsamma gäller arbetet med att följa nya rön inom den toxikologiska vetenskapen. Den forskningsverksamhet som förekommer vid myndigheterna ger fördjupade kunskaper i vissa frågeställningar. Det är emellertid omöjligt att inom en myndighet bedriva forskning med en sådan bredd att hela ansvarsområdet täcks in. Överblicken över kemikalieförekomsten och med denna förbundna hälso- och miljörisker blir därför inte tillfredsställande.

Författningsarbete: Regler finns om klassificering av hälsofarliga äm-

nen men inte i övrigt om tillverkares och importörers undersökningsskyldighet. För produktinformation finns nya författningar som ännu inte trätt i kraft. De behöver dock kompletteras i fråga om miljöfarlighet. För hanteringen finns ett ganska omfattande regelverk med avseende på arbetsmiljön i form av arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter, anvisningar och meddelanden. En revidering av detta regelverk pågår f. n.

Naturvårdsverket ger ut allmänna råd till skydd för den yttre miljön, medan bindande föreskrifter enligt miljöskyddslagen måste fastställas för varje enskild verksamhet genom koncessions- eller tillståndsförfarande.

Information: Arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket sprider en kontinuerlig information riktad till yrkeslivet och hanterande företag. Informationen avser huvudsakligen gällande regler eller annan upplysning om myndigheternas ställningstaganden i olika frågor. Information i systematiserad form om nya forskningsresultat, ny eliminationsteknik eller om andra förhållanden som kan vara av betydelse för företagens riskbedömningar och skyddsarbete lämnas i begränsad utsträckning, normalt endast om resultat från myndigheternas egen forsknings- och utredningsverksamhet. Myndighetsinformation riktad till tillverkare och importörer eller till konsumenter förekommer endast i enstaka fall.

Kontroll: Tillsynen av yrkesmässig hantering från arbetsmiljösynpunkt bedrivs av yrkesinspektionen under arbetarskyddsstyrelsens överinseende och ledning. I genomsnitt besöks varje arbetsställe ca vartannat år av yrkesinspektionen. Arbetsplatser med svåra problem t. ex. från kemiska produkter besöks i många fall betydligt oftare. Det har dock bl. a. från arbetstagarhåll ifrågasatts om mindre arbetsställen med sämre arbetsmiljö prioriteras tillräckligt högt i yrkesinspektionens tillsyn. Yrkesinspektionens verksamhet utreds f. n. av en särskild utredning (Dir 1983:55). Den s. k. YKT-utredningen skall bl. a. belysa hur rationaliseringsvinster kan göras genom bättre planering och se över behovet av och formerna för arbetarskyddsstyrelsens styrning av yrkesinspektionen.

Utredningen har också att överväga konsekvenserna av att huvudmannaskapet för den kommunala tillsynen överförs från kommunerna till yrkesinspektionen.

Tillsynen av yrkesmässig hantering från yttre miljösynpunkt bedrivs av länsstyrelserna samt av miljö-och hälsoskyddsnämnderna. Inspektionsbesök förekommer här i väsentligt mindre omfattning än i yrkesinspektionens tillsynsverksamhet. I stället bygger man mera på företagens egenkontroll och granskning av inkomna mätrapporter. Tillsynen av kemikalieanvändningen på företag som inte är prövningspliktiga enligt miljöskyddslagen är mycket begränsad. Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn gäller främst spridning av bekämpningsmedel och hantering av miljöfarligt avfall. De har inte tillräckligt stöd från centrala myndigheter för sitt tillsynsarbete.

Någon kontroll av tillverkares och importörers produktutredningar och produktinformation förekommer inte i nämnvärd utsträckning bortsett från arbetarskyddsmyndigheternas närmast stickprovsvisa kontroll (se avsnitt 5.4). Mot bakgrund av dessa företags centrala roll i kemika-

liekontrollen är detta en mycket allvarlig brist. Den medför också att produktkontrollnämnden inte fått den erfarenhetsåterföring som skulle behövas för dess arbete, t. ex. för utfärdandet av föreskrifter riktade mot leverantörsledet.

Någon tillsyn av återförsäljare eller med inriktning på konsumentskyddet förekommer inte heller annat än sporadiskt.

Prioritering: Tillsynsmyndigheterna har stora svårigheter att tillräckligt prioritera de stora och långsiktiga frågorna. Den intensiva diskussionen i miljö- och arbetsmiljöfrågor har resulterat i ett stort antal dagsaktuella ärenden och förfrågningar utifrån med krav på att myndigheterna skall ta ställning. Sådant har tagit en mycket stor del av resurserna i anspråk.

Ansvarsfördelning och samarbete: Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är oklar i flera hänseenden. Bl. a. finns det en del kemiska miljöproblem som det anses oklart vem som ska ta hand om. Det gäller t. ex. kosmetiska och hygieniska preparat, odontologisk-tekniska och kirurgisk-tekniska preparat, husgeråd, förpackningsmaterial för livsmedel och tillsatser till råvatten. Det finns också flera luckor i lagstiftningen. Det är inte möjligt för någon myndighet att ingripa mot kemiskt betingade hälso- eller miljörisker hos radioaktiva ämnen eller mot kemiskt betingade miljörisker hos livsmedel, läkemedel och fodermedel.

I den nuvarande myndighetsorganisationen har det inte blivit naturligt för någon myndighet att till skydd för den yttre miljön ge ut föreskrifter eller allmänna råd för t. ex. olika branschers användning av kemiska produkter. Naturvårdsverket saknar befogenhet att ge ut generella föreskrifter. Produktkontrollnämnden som har sådana befogenheter har inte gett ut föreskrifter om produktanvändning annat än för bekämpningsmedel. På arbetsmiljöområdet har däremot föreskrifter getts ut i betydligt större omfattning. Arbetarskyddsstyrelsen har vittgående befogenheter att med stöd av arbetsmiljölagen gripa in mot kemiska risker.

Fördelningen av tillsynsansvar mellan centrala, regionala och lokala myndigheter har inte i alla delar klargjorts tillräckligt. Detsamma gäller de centrala myndigheternas ansvar för stöd till regional och lokal tillsyn.

Det var ursprungligen avsikten att produktkontrollnämnden skulle bli ett forum för övergripande samordning av olika myndigheters arbete med kemiska hälsorisker. Den har dock i praktiken nästan enbart fungerat som beslutsfattare i en del ärenden som beretts av naturvårdsverkets produktkontrollbyrå (och som endast undantagsvis är av övergripande natur). Något forum där övergripande samordning sker finns alltså i praktiken inte. Samordningen mellan myndigheterna fungerar nöjaktigt i en del, dock inte i alla enskilda ärenden.

Naturvårdsverkets produktkontrollbyrå skall dels vara produktkontrollnämndens kansli, dels fullgöra uppgifter som åligger naturvårdsverket. Oklarheter har ofta uppstått såväl för dem som vänt sig till byrån som inom byrån själv om i vilken egenskap byrån uppträder i olika sammanhang. Produktkontrollnämnden saknar befogenheter att styra byråns arbetsinriktning och prioriteringar.

Det internationella samarbetet har getts en hög prioritet i produktkontrollbyråns verksamhet, och Sverige har lämnat betydande bidrag både

till OECD:s och olika FN-organs verksamhet på området. Även inom bl. a. arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket bedrivs internationellt samarbete. En brist är däremot att OECD-samarbetet, som sköts av produktkontrollbyrån, inte i tillräcklig utsträckning har kommit att engagera de andra myndigheterna inom kemikaliekontrollen.

Samverkan med näringslivet och arbetsmarknadens parter har tagit fasta former både hos arbetarskyddsstyrelsen och hos naturvårdverkets tekniska avdelning. I arbetarskyddsstyrelsens fall utgår man från den samverkan med arbetsmarknadens parter som föreskrivs i arbetsmiljölagen, och parterna deltar i ett stort antal arbetsgrupper inom arbetarskyddsstyrelsen, främst i anslutning till föreskriftsarbete. Naturvårdsverkets tekniska avdelning utgår från det partsförhållande gentemot näringslivet som myndigheten har enligt miljöskyddslagen. För produktkontrollbyrån, som arbetar med frågor av betydelse både för arbetsmiljön och den yttre miljön, är samverkansformerna mera oklara. Både från näringsliv och från arbetstagarsidan klagar man över otillräcklig insyn och brist på tillfällen till samråd.

Det finns inte någon systematisk myndighetstillsyn riktad mot tillverkare och importörer, trots att det är avgörande för kemikaliekontrollen att dessa företag fullgör sina omfattande skyldigheter i fråga om produktutredningar och produktinformation. Det föreligger också brister i fråga om kunskapsuppbyggnad, författningsarbete och information.

Samordningen mellan myndigheterna är inte tillräckligt utvecklad och ansvarsfördelningen är i några avseenden oklar. Produktkontrollnämndens organisation har inte visat sig ändamålsenlig.

7.4 Myndigheternas bedömningar av risk och nytta

Den vetenskapliga riskanalysen görs naturligtvis med utgångspunkt i varje myndighets ansvarsområde samt dess resurser och kompetens. Viktiga delar av dessa bedömningar är specifika för den enskilda myndighetens ansvarsområde, t.ex. exponeringsanalyser. Andra delfrågor, främst den vetenskapliga tolkningen av testresultat och av annan toxikologisk dokumentation, är gemensamma för de olika myndigheterna.

De vetenskapliga tolkningsfrågorna bedöms i viss mån olika hos olika myndigheter. Det finns också skillnader i hur mycket man utnyttjar internationella riktlinjer och kriterier. Möjligheterna till samordning mellan myndigheterna i fråga om principer för tolkning av toxikologiska data m. m. är inte tillräckligt väl tillvaratagna. Något forum för att diskutera gemensamma toxikologiska tolkningsproblem finns inte.

Överlag har myndigheterna dålig egen kompetens för att bedöma ekonomiska konsekvenser av olika handlingsalternativ. I de fall då sådana bedömningar måste göras har man ofta blivit beroende av partsinlagor.

Hos en del myndigheter har man eftersträvat att organisatoriskt och i den skriftliga dokumentationen klart skilja mellan de olika leden i bedömningen, nämligen mellan å ena sidan vetenskapliga bedömningar av risk och nytta, å andra sidan den samhällsetiska bedömningen av hur

stora risker som kan accepteras. Hos andra myndigheter är dessa två led i myndighetsutövningen mycket svåra att åtskilja. Hos några men inte alla av myndigheterna har man dokumenterat de principer man tillämpar vid riskanalysen. Någon dokumentation av principer för den samhällsetiska bedömningen finns inte i något fall.

Myndigheternas risk-nyttovärderingar, och de vetenskapliga underlagen till dessa, görs inte på ett tillräckligt systematiskt och samordnat sätt.

7.5 Kunskapsnivån

Det finns stora skillnader i fråga om kompetens och kunskaper om kemiska risker hos alla berörda kategorier: tillverkare och importörer, arbetsgivare, arbetstagare och konsumenter. Kunskapsnivån är allmänt sett inte tillfredsställande. Inte minst gäller detta mindre tillverkare och importörer. Också vad gäller brukarna finns de största bristerna i allmänhet i mindre företag, särskilt i företag utan företagshälsovård. Bristande kompetens hos en del av de levererande och hanterande företagen hör till de främsta orsakerna till att kemiska risker inte åtgärdas.

I Sverige finns ingen rutinmässig laboratorietestning av toxiciteten hos kemikalier.

Det har visat sig svårt att i Sverige bedriva laboratorieverksamhet med toxikologisk standardtestning. Svenska laboratorier har inte klarat sig i konkurrensen med internationellt etablerade utländska storlaboratorier.

Det finns i Sverige inte heller något undervisningslaboratorium där kunskaper och praktiska erfarenheter av standardtester kan förmedlas. Som en följd av detta är kompetensen hos myndigheterna att bedöma standardtester inte heller tillräcklig.

7.6 Lagstiftning

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) är en ramlag. Den har i huvudsak gett de befogenheter som behövts för myndighetsutövningen. Vissa oklarheter har emellertid uppstått om undersökningsskyldighetens omfattning. Det är t. ex. en brist i LHMV att uttryckliga bestämmelser inte finns om en grundläggande bedömningsskyldighet för alla kemiska varor, oberoende av om de har farliga egenskaper eller inte.

Kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (KHMV) har tillkommit genom sammanslagning av ett flertal äldre författningar, och utgör en blandning av bestämmelser med mycket skiftande valör. Det finns behov av en ny förordning, som bättre ansluter till lagen och som reglerar huvudfrågorna inom kemikaliekontrollen.

III Kemikaliekontrollens innehåll

8 Undersökningar av ämnen och produkter

I detta kapitel föreslås följande:

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) modifieras och får namnet Lag om kemiska produkter. Lagen får ett vidgat tillämpningsområde, och därigenom täpps vissa luckor i nuvarande lagstiftning igen. Det blir därigenom möjligt att ingripa mot kemiskt betingade hälso- och miljörisker hos radioaktiva ämnen, samt mot kemiskt betingade miljörisker hos livsmedel, läkemedel och fodermedel.

Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka.

Den som yrkesmässigt, t. ex. som tillverkare eller importör eller som konsult, utreder ämnens hälso- och miljöeffekter skall vara skyldig att göra det i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.

Det s. k. responsum avskaffas. (Det har inneburit att företag haft rätt till besked från myndigheten om en viss vara är gift eller vådligt ämne. Det har knappast använts i praktiken.)

Tillverkare, importörer och handelsagenter blir skyldiga att till kemikaliemyndigheten rapportera nya rön som de får tillgång till och som kan antas vara okända för myndigheten, t. ex. opublicerade undersökningsresultat.

Sverige verkar för en internationell arbetsfördelning för testning av ämnen som är i bruk men som hittills inte undersökts tillräckligt. Vidare görs en prioriteringslista över ämnen som det, utgående från svenska förhållanden, är angeläget att få testade.

I kapitlet erinras också om att kommissionen i sitt delbetänkande föreslog följande:

Ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen införs. Tillverkare och importörer blir skyldiga att till ansvarig myndighet anmäla de 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. Kemikaliemyndigheten ges i uppdrag att föra en förteckning över kemiska ämnen som är i bruk. Överläggningar bör föras med EG om lämpliga former för samarbete.

8.1 Tillämpningsområdet för kemikaliekontrollen

Tillverkares och importörers skyldighet att undersöka och klassificera kemiska produkter är grundläggande för kemikaliekontrollen. Lagens tillämpningsområde är avgörande bl. a. för vilka produkter som skall omfattas av denna skyldighet.

LHMV:s tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för undersökningsskyldigheten enligt LHMV har föranlett en del diskussioner. Rättsläget är inte helt klart och åtminstone två olika synsätt förekommer.

Det vanligaste synsättet är följande. Såvitt gäller ämnen sammanfaller den undre gränsen för hälsofarlighet i 1 § LHMV och 2 § KHMV. Ett ämne som inte har så farliga egenskaper att det räknas som vådligt enligt 2 § KHMV är inte heller att anse som hälso- och miljöfarlig vara enligt LHMV. Detta hindrar inte att myndigheten har rätt att rikta vissa tillsynsåtgärder mot den som hanterar eller importerar ett sådant ämne. Särskilt tillverkare och importörer har nämligen mycket långtgående skyldigheter beträffande alla kemiska produkter oberoende av farlighet.

Miljökontrollutredningens betänkande innehåller bl.a. följande uttalanden under rubriken "Allmänna hanteringsföreskrifter" (SOU 1972:31 s. 87 f.).

> Helt allmänt måste gälla att all hantering av varor, som kan utgöra en risk för hälsa och miljö, skall präglas av kunskap, noggrannhet och ansvarskänsla. Den som tillverkar eller importerar varan skall i första hand *själv bedöma vilka skadeförebyggande åtgärder som behövs.* Han måste bedöma risken och vilka försiktighetsmått som behöver vidtas inom ramen för de allmänna reglerna härom. För att kunna fullgöra denna sin skyldighet skall han i första hand, så långt det kan anses skäligt, klarlägga, vilka ämnen den av honom tillverkade eller importerade varan innehåller och vilka effekter för hälsan och miljön dessa ämnen kan ha i förhållande till varans avsedda eller beräknade användning.

Undersökningsplikten är såvitt gäller hälsoeffekten ingen nyhet. Redan nuvarande reglering i giftförordningen innebär, att tillverkaren, importören och den som saluför en hälsofarlig vara skall ha kännedom om varans egenskaper av hälsofarlig art och vidta vissa åtgärder på grund härav. — — — Plikten att avgöra huruvida en kemisk vara är att anse som hälsofarlig åvilar alltså i första handa tillverkaren och den som saluför varan. För att vara säker på att giftförordningens föreskrifter inte åsidosätts kan således den som säljer ett ämne eller en beredning strängt taget inte lämna ut varan utan att först ha förvissat sig om huruvida den är att anse som hälsofarlig. — — —

Frågan hur långt det nu uppställda kravet på undersökningsskyldighet skall sträcka sig bör enligt MKU:s mening besvaras så att innan en kemisk vara saluhålls skall den, så långt det är praktiskt genomförbart, vara undersökt beträffande sin sammansättning inkl. föroreningar. Avsteg från regeln kan tillåtas endast om det på grund av erfarenheter och vetenskapens senaste rön är uppenbart, att varan är harmlös ur hälso- och miljösynpunkt. Regeln innebär att en företagare måste vidta aktiva åtgärder för att förvissa sig om sammansättningen av sin vara.

Miljökontrollutredningen föreslog inte någon regel om undersökningsskyldighet i lagen. I LHMV infördes ändå en regel om undersökningsskyldighet. Den avser hälso- och miljöfarliga varor (prop. 1973:17 s. 98).

När man läser förarbetena till LHMV måste man följaktligen ha klart för sig att mycket av det som sägs om undersökningsskyldighet *inte* avser samma undersökningsskyldighet som nämns i 5 § LHMV. Det råder nämligen enighet om att tillverkare och importörer har långtgående skyldigheter att bedöma sina produkter även om de inte är hälso- och miljöfarliga. De måste ju alltid ta ställning till om produkten faller under lagens bestämmelser om hälso- och miljöfarliga varor eller inte.

Ett helt annat synsätt kan kort redovisas på följande sätt. Som hälsofarlig vara enligt LHMV måste räknas varje ämne där det finns vissa på vetenskapliga grunder godtagbara skäl att tro att ämnet med hänsyn till sin hantering kan medföra skada på människor. En produkt som enligt KHMV är vådligt ämne har farligare egenskaper än som krävs för att produkten skall bedömas som hälsofarlig vara enligt LHMV. Skyldigheten för tillverkare och importörer att noga känna sin produkts sammansättning och egenskaper är angiven i 5 § LHMV och inträder bara om produkten är att anse som hälso-och miljöfarlig vara. Det är vidare en förutsättning för åtgärder från myndighetens sida med stöd av t. ex. 12 § LHMV att produkten är att anse som hälso- och miljöfarlig vara.

En nackdel med det sist redovisade synsättet är att det inte ger utrymme för någon övergångszon mellan uppenbart harmlösa varor och hälso- och miljöfarliga varor. Det leder helt enkelt till slutsatsen att alla varor som inte är uppenbart harmlösa är att anse som hälso- och miljöfarliga varor.

Det totala antalet kemiska produkter är ungefär 100 000 varav ungefär 30 000 — 50 000 produkter bedöms som vådliga i KHMV:s mening.

LHMV är inte särskilt lättillgänglig. Det finns tecken på att allt fler åtgärder som myndigheterna i fortsättningen bör vidta med stöd av LHMV kan komma att försenas av diskussioner om huruvida den aktuella varan skall anses som hälso- och miljöfarlig vara eller inte.

Hälso- och miljöfarliga egenskaper följs i allmänhet åt. Därför har ett mindre skönhetsfel i LHMV inte hittills väckt större uppmärksamhet. LHMV definierar nämligen såväl varor med *enbart hälsofarliga egenskaper* som varor med *enbart miljöfarliga egenskaper* som hälso- *och* miljöfarliga varor. Vid en reglering av de specifikt miljöfarliga egenskaperna kan detta verka förvillande.

Med hälso- och miljöfarlig vara avses i LHMV inte bara vissa ämnen eller beredningar utan även vissa *föremål.* Enligt 1 § 2 LHMV skall nämligen med hälso- och miljöfarlig vara avses också föremål som innehåller eller har behandlats med hälso- eller miljöfarligt ämne eller beredning, om föremålet därigenom och med hänsyn till sin hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön.

Den tolkning av LHMV som innebär att varje ämne som inte är uppenbart harmlöst skall anses som hälso- och miljöfarlig vara kan leda till att antalet föremål som skall anses som hälso- och miljöfarlig vara blir ganska stort. Lagens regler om hälso- och miljöfarliga varor skulle därmed gälla inte bara praktiskt taget alla ämnen och beredningar utan också ett mycket stort antal föremål. Med en sådan tolkning riskerar vi att respekten för reglerna tunnas ut avsevärt. Risken är särskilt stor med hänsyn till att föremålen endast i mycket liten utsträckning har reglerats med stöd av LHMV.

Livsmedel, läkemedel, fodermedel och *radioaktiva ämnen* är undantagna från LHMV med motiveringen att de på ett effektivt sätt är underkastade kontroll i annan ordning. Gränsdragningen är emellertid sådan (se 3 § LHMV) att livsmedel, läkemedel, fodermedel och radioaktiva ämnen undantas helt från LHMV trots att inte alla sådana varor omfattas av kontroll i alla avseenden som regleras i LHMV.

Utanför samhällets lagstadgade kontroll står därför bl. a.

- varor som livsmedelsverket eventuellt undantar från tillämpningen av livsmedelslagen enligt det bemyndigande att göra sådana undantag som verket har,
- sådana homeopatiska preparat och naturmedel som inte är avsedda att förtäras eller injiceras,
- de kemiska riskerna med radioaktiva ämnen,
- miljöriskerna med livsmedel, läkemedel och fodermedel.

Livsmedelslagen och läkemedelsförordningen har visserligen ett klart hälsoskyddssyfte, men de har inga miljöskyddssyften. Det har inte fodermedelslagen heller; den har inte ens något primärt hälsoskyddssyfte. För vissa varor med hälso- och miljöfarliga kemiska egenskaper gäller alltså inte några sådana baskrav som LHMV är avsedd att åstadkomma. Förhållandet är detsamma för radioaktiva ämnen.

Förslag

Ett steg i riktning mot ökad begriplighet skulle tas om lagtexten i fortsättningen avstod från att definiera hälso- och miljöfarlig vara. De skyldigheter som lagstiftningen skall åstadkomma skall täcka ett långt större område av produkter än vådliga ämnen enligt KHMV. En modern

kemikalielagstiftning måste klarlägga vilka skyldigheter som finns i samband med import samt tillverkning eller annan hantering av kemiska produkter. Den skall vara avsedd att fånga upp hela spektrum av hälso- och miljöfarliga egenskaper hos bl. a. ämnen och beredningar.

LHMV använder begreppet hälso- och miljöfarlig vara redan i rubriken. Begreppet bör inte heller användas där. I stället kan begreppet kemiska produkter användas för att ange det huvudsakliga tillämpningsområdet. Motsvarigheter till uttrycket kemiska produkter används i andra länders lagstiftning på området, t. ex. i Danmark och i Frankrike. Uttrycket kemiska produkter omfattar helt klart beredningar, dvs. blandningar av två eller flera ämnen. Kemisk produkt har emellertid såväl inom industrin som hos myndigheterna använts som en samlande benämning för både ämnen och beredningar. Detta bruk har inte medfört några påtagliga nackdelar.

Kemikommissionen föreslår att LHMV modifieras och får namnet *Lag om kemiska produkter.* Lagens tillämpningsområde avgränsas genom en inledande paragraf som beskriver lagens syfte: att förebygga hälso- eller miljöskador som kan orsakas vid hanteringen av kemiska produkter. (Se författningsförslag 1, 1 §.)

Självklart kommer därvid förarbetena till LHMV att gälla i de avseenden som den nya lagen inte innebär förändringar i sak.

Med den föreslagna formuleringen kommer lagen inte att omfatta kemiska ämnen som genom sin normala förekomst i naturen kan orsaka skada. Om de däremot hanteras på något sätt faller de naturligtvis inom tillämpningsområdet.

Det är inte nödvändigt att lagtexten i fortsättningen beskriver vilka egenskaper hos de kemiska produkterna som lagen skall skydda mot. LHMV beskriver dessa som "kemiska eller fysikalisk-kemiska". Denna avgränsning har t. ex. lett till långa diskussioner i produktkontrollnämnden innan denna fann att asbest omfattas av lagen. Beträffande kvarts har nämnden ännu inte funnit anledning att frångå miljökontrollutredningens uttalanden som innebär att ämnet inte omfattas av LHMV (SOU 1972:31, s. 81 f.).

Enligt kommissionens förslag blir det tillräckligt för att lagen skall vara tillämplig att den skadliga effekten uppstår genom att människor eller miljö utsätts för ämnet. Detta synsätt präglar också all modern lagstiftning på området i andra länder. Rent mekaniska skador av typen att människor eller djur skär sig på kemiska produkter bör inte omfattas. Begreppet "utsätts för" bör i stället, när det gäller kemiska risker, ha i huvudsak samma innebörd som "exponeras för" har i arbetslivet. Då avses exponering för kemiska grundämnen eller deras föreningar. Självfallet skall asbest, kvarts och andra mineraler som kan förorsaka hälsoskador vid exponering innefattas i tillämpningsområdet.

Lagen om kemiska produkter bör reglera föremålen på ett i viss mån annorlunda sätt än LHMV. Det kan sägas att en lagstiftning som syftar till skydd mot vissa egenskaper hos ämnen och beredningar också omfattar ämnen som härrör från föremål. Vid tillkomsten av LHMV valde

man emellertid att reglera föremålen särskilt. Det kan därför bli vilseledande om lagen i fortsättningen inte nämner dem. Det är däremot inte önskvärt att lagen använder benämningen kemisk produkt på föremål.

Kemikommissionen föreslår att föremålen regleras genom ett särskilt bemyndigande. Med stöd därav kan föreskrifter meddelas som innebär att lagens centrala bestämmelser och bemyndiganden tillämpas också på föremål som kan orsaka hälso- eller miljöskador genom hanteringen därför att de innehåller eller har behandlats med kemiska produkter. Föreskrifterna kan också avse skydd mot t. ex. effekter av ett ämne som avges när ett föremål hanteras, även om ämnet som sådant inte ingår i föremålet utan bildas vid hanteringen. I tillämpningsförfattningar får särskilt anges vilka regler som gäller också föremålen. (Se författningsförslag 1, 11 § och författningsförslag 2, 39 §.)

Här som vid annan ramlagstiftning bör man ha i minnet att ramlagens tillämpningsområde i praktiken bestäms i författningar av lägre valör. Som framgår i kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) kan knappast en avgränsning av t. ex. skyldigheten att märka kemiska produkter klaras utan en hänvisning till tulltaxan.

En lagstiftning om kemiska produkter bör innehålla en möjlighet att ställa vissa baskrav på hanteringen av alla produkter som är förbundna med kemiska hälso- och miljöproblem, oberoende av vad produkterna skall användas till. Samhällets kemikaliekontroll bör ha en god beredskap inför nya risker. Detta krav är inte tillgodosett om det krävs riksdagens beslut om lagändring för att samhället skall få möjlighet att kontrollera vissa kemiska risker, som t. ex. beträffande radioaktiva ämnen. Det måste vidare anses vara otillfredsställande att den gällande avgränsningen inte medger något ingripande mot t. ex. kemiskt betingade miljörisker hos livsmedel, läkemedel eller fodermedel.

Kemikommissionen föreslår att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall få föreskriva att lagen om kemiska produkter skall tillämpas även på livsmedel, läkemedel och fodermedel om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Vidare bör radioaktiva ämnen samt explosiva och brandfarliga varor omfattas av lagen i den mån det behövs för att förebygga andra hälso- eller miljöskador än resp. specialagstiftning gör. (Se författningsförslag 1, 3 § första och andra stycket.)

Beträffande andra källor till joniserande strålning, såsom röntgenapparater m. m. behövs ingen gränsdragning i lagtexten utöver vad som redan sagts om föremål.

Kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor (KHMV) har tillkommit genom sammanslagning av ett flertal äldre författningar, och utgör en blandning av bestämmelser med mycket skiftande valör. Det finns behov av en ny förordning, som bättre ansluter till lagen och som reglerar huvudfrågorna inom kemikaliekontrollen.

Kemikommissionen föreslår att KHMV ersätts av en ny regeringsförordning med namnet förordning om kemiska produkter. (Se författningsförslag 2.)

8.2 Skyldigheten för tillverkare m. fl. att utreda och klassificera

Den praktiska utredningen

Oavsett på vilket underlag som bedömningen av hälso- och miljöfarligheten hos en produkt som skall marknadsföras görs är det i första hand tillverkaren eller importören som ansvarar för att underlaget är tillräckligt och bedömningen riktig. Han måste alltid göra sådana utredningar om sina produkters egenskaper att han kan ta detta ansvar. I avsnitt 6.2 har kommissionen redovisat sin syn på utredningsskyldighetens omfattning.

Utifrån sina utredningar om ämnens och produkters egenskaper från hälso- och miljösynpunkt skall tillverkare och importörer klassificera sina produkter (se nedan), förse dem med produktinformation (se kapitel 10) och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för en säker hantering i de följande hanteringsleden. En varas egenskaper kan motivera en speciell förpackning för att förebygga risk för skador vid hanteringen.

Kemikommissionen föreslår att det föreskrivs en skyldighet för den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. (Se författningsförslag 1, 5 § andra stycket.)

Kunskaper som behövs för att bedöma kemiska ämnens och produkters hälso- eller miljöfarliga egenskaper kan inhämtas på olika sätt. I vissa fall kan det vara nödvändigt att låta genomföra regelrätta undersökningar på laboratorium. Detta torde t. ex. bli nödvändigt om det finns misstankar om hälso- eller miljöfarliga egenskaper som varken kan vederläggas eller verifieras på annat sätt. Sådana undersökningar blir nödvändiga för alla *nya ämnen* om förslaget i kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) om förhandsgranskning av nya ämnen genomförs.

I andra fall kan nödvändiga kunskaper för att bedöma ämnens och produkters egenskaper från hälso- och miljösynpunkt inhämtas från befintlig vetenskaplig dokumentation. Det kanske då krävs en avancerad utvärdering av de vetenskapliga resultaten avseende bl. a. deras tillförlitlighet och relevans. I ytterligare andra fall kan tillverkaren resp. importören få tillräckligt underlag för sin bedömning från litteratur med redan utvärderad information, t. ex. handböcker och liknande. Han får även i sådana fall ta ansvaret för att den gjorda utvärderingen är korrekt. Givetvis kan även myndigheternas redovisade syn på ämnens och produkters hälso- och miljöeffekter utgöra bedömningsunderlag. I undantagsfall kan det för att avgöra om ett ämne är hälsofarligt eller inte, räcka med att t. ex. konstatera att ämnet sedan länge har använts som livsmedelstillsats i höga halter och utan negativa effekter. Det får då givetvis inte heller i övrigt finnas någon som helst anledning att misstänka att produkten kan orsaka skada på människa eller miljö, t. ex. att det ger andra effekter vid inandning än vid förtäring.

Även andra än tillverkare och importörer kan ha anledning att söka kunskaper om kemiska produkters egenskaper från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Riskerna vid användningen är t. ex. starkt beroende av hanteringssättet. En brukare kan inte alltid vara säker på att tillverkaren eller importören känner till just hans hantering och de risker som är förbundna med denna. Det måste till slut vara brukarnas sak att bedöma vilka risker som deras hantering orsakar och hur man skall skydda sig mot dessa. De måste därför aktivt verka för att få all den information som behövs för deras bedömning av risker och skyddsåtgärder. Detta är särskilt viktigt vid yrkesmässig användning som ju ofta är omfattande och som dessutom kan vara olikartad från arbetsplats till arbetsplats. Om det ändå skulle råda osäkerhet om riskerna vid hanteringen måste arbetsgivarna vidta extra kraftiga eliminationstekniska åtgärder och skyddsåtgärder så att eventuella risker kan undvikas. Konsumentanvändningen är vanligen både mindre till omfattning och mer ensartad. Leverantörens information kan då bättre anpassas till hanteringssituationen. Detta är också önskvärt eftersom konsumenternas möjligheter att göra egna bedömningar och söka efter ytterligare information är begränsade.

Dessa förhållanden får konsekvenser för tillverkarnas och importörernas utredningsskyldighet och informationsskyldighet. Eftersom de normalt inte kan förutse varje möjlig hantering, måste deras riskinformation ge en bred upplysning om de risker som *kan vara* förenade med produkternas hantering. Det är rimligt att skyddsinformationen utgår från normala hanteringsfall men den bör också beakta skaderisker som kan uppstå vid annan förutsebar hantering än den avsedda och självklart vid en olyckshändelse. Den utredning som föregår klassificeringen och utformningen av produktinformationen måste därför syfta till att klarlägga produkternas *inneboende* hälso- eller miljöfarliga egenskaper och andra egenskaper som är av betydelse. (Se vidare avsnitt 9.3.) Den skadliga effekten hos en produkt är helt beroende av om människor eller miljö kan utsättas för de ämnen som ger produkten dess farliga egenskaper. Därför är, vid sidan av hanteringen, bl. a. också produktens aggregationstillstånd och beredningsform (gas, vätska, pulver, pasta osv.), samt flyktighet av betydelse. Det är av största vikt att den risk- och skyddsinformation som åtföljer produkten är så utförlig att brukarna får den vägledning de behöver för att bedöma riskerna och för att ordna med en säker hantering.

Naturligtvis behöver tillverkaren eller importören inte själv genomföra de utredningar om produktens egenskaper från hälso- och miljösynpunkt som behövs för hans verksamhet. Han måste ha möjlighet att förlita sig på resultat från utredningar som andra har gjort och att t. ex. anlita konsulttjänster. En förutsättning är att utredningarna har genomförts och redovisats på ett vetenskapligt korrekt sätt. Det är angeläget att all yrkesmässig utredningsverksamhet inom detta område håller en hög kvalitet, såväl den som bedrivs av tillverkare och importörer som den som bedrivs av t. ex. konsulter.

Kemikommissionen föreslår att en regel införs om yrkesmässig utredningsverksamhet. Det bör där föreskrivas att sådan verksamhet skall bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. (Se författningsförslag 1, 6 §.)

Klassificeringen

Klassificeringen av en produkt syftar till att klargöra om den kan ha hälso- eller miljöfarliga egenskaper och vilka dessa i så fall är. Såväl arten (akut eller kronisk giftighet, frätande, allergiframkallande, cancerframkallande, miljöfarlig osv.) som graden (frätande eller starkt frätande, svagt giftig eller mycket giftig osv.) av farlighet är nödvändig att få fram. Arten *och* graden av farlighet avgör t. ex. om produkten omfattas av särskilda bestämmelser om tillståndskrav för import och hantering (Se kapitel 11). Arten och graden av farlighet är helt avgörande för utformningen av den risk- och skyddsinformation som skall åtfölja produkter i form av t. ex. märkning och varuinformationsblad. Självfallet är det för brukarna också av vikt att få veta att en produkt över huvud taget inte har sådana egenskaper som från hälso- eller miljöskyddssynpunkt behöver beaktas vid hanteringen.

Klassificering av en produkt är inte möjlig utan en ingående utredning av vilka eventuella farliga egenskaper produkten besitter. Detta kan ske t. ex. genom att produkten som sådan testas i laboratorieförsök. Ett annat och vanligare sätt är att man vid utredningen utgår från egenskaperna hos de ämnen som ingår i en produkt och bedömer om och i vilken utsträckning de slår igenom i produktens egenskaper. Kunskap om *produkternas sammansättning* är således väsentlig för tillverkare och importörer. Kännedom om vilka ämnen i en produkt som bidrar till dess farlighet är också av stor betydelse för brukarna. Särskilt vid yrkesmässig användning är det nämligen ofta inte tillräckligt att enbart känna till den sammanvägda farligheten hos en produkt som sådan. Valet av skyddsåtgärder och hanteringsrutiner kan också vara beroende av vilka de ingående farliga komponenterna är och av *deras* egenskaper.

Kravet på klassificering innebär i praktiken en omfattande skyldighet att inhämta kunskaper om produktens egenskaper. Av produktkontrollnämndens tillämpningsföreskrifter och allmänna råd framgår vilka egenskaper som skall beaktas och hur utvärderingen av riskerna bör ske. Det finns också råd för hur hälsofarligheten hos sammansatta produkter skall bedömas utgående ifrån kunskaper om ingående ämnens hälsofarlighet och deras halt i produkten.

I dag indelas hälsofarliga varor i gifter och vådliga ämnen enligt bestämmelser i KHMV, som använder de sistnämnda begreppen för sitt regelsystem om tillståndskrav m. m.

Enligt den s. k. märkningskungörelsen (SNFS 1982:5, PK:14) skall en annorlunda och mera detaljerad indelning göras, och KHMV:s indelning benämns där administrativ klassificering. Miljöfarliga egenskaper har ännu inte blivit föremål för några klassificerings- eller märkningsbestämmelser utanför LHMV. Kommissionen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) att en skyldighet införs att lämna produktinfor-

mation också om kemiska produkter som inte har sådana egenskaper att varningsmärkning behövs.

Frågan om klassificeringskriterier för miljöfarliga varor behandlas i avsnitt 10.2.

Att klassificera den egna produkten efter den indelning som samhället anger är en grundläggande skyldighet för tillverkare och importörer.

Kemikommissionen föreslår att det i förordningen om kemiska produkter föreskrivs att den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall bedöma produkten och med hänsyn till arten och graden av farliga egenskaper klassificera den med avseende på dels hälsofarlighet, dels miljöfarlighet. Särskilt hälsofarliga produkter skall indelas i livsfarliga produkter och mycket farliga produkter.

Därigenom understryks grundprincipen inom kemikaliekontrollen: det är tillverkaren resp. importören som skall göra bedömningen av produkten och som har bevisbördan för klassificeringens riktighet. En klassificering som är behäftad med allvarliga fel kan t. ex. innebära att produkten måste märkas om.

KHMV:s nuvarande indelning i gifter och vådliga ämnen kan avvaras. I regelsystemet om tillståndskrav kan istället användas den föreslagna indelningen av särskilt hälsofarliga produkter i livsfarliga och mycket farliga produkter (se kap. 11). Därmed nås en samordning med indelningsgrunden för märkning av produkter. Närmare bestämmelser om klassificeringen bör som f. n. utfärdas av kemikaliemyndigheten.

Handelsagenter

En inte oväsentlig del av de kemiska produkter som saluförs förmedlas av handelsagenter. Som framgår av kommissionens delbetänkande har det ansetts att LHMV:s hanteringsbegrepp inte omfattar agentens befattning med produkterna. Detta synsätt har lett till vissa problem särskilt i fråga om importerade produkter.

En handelsagent kan vara helt fristående från de utländska företag vars produkter han förmedlar men det är inte ovanligt att svenska agenter t. ex. är dotterbolag till företag i utlandet. Det förekommer också att utländska företags representanter i Sverige omväxlande uppträder som importörer och som handelsagenter.

Det är vanligt att handelsagenter på samma sätt som importörer har ett stående produktsortiment som de aktivt marknadsför t. ex. genom annonser, broschyrer och annan reklam. Åtskilliga agentföretag besitter betydande egen sakkunskap beträffande produkterna. Genom sina kontakter med de utländska företag de representerar kan de också få tillgång till där befintlig kompetens.

För kunderna, särskilt för mindre företag, kan det ibland bli oklart vem som bär importörsansvaret. Det är inte ovanligt att köparen på grund av t. ex. handelsagentens uppträdande vid marknadsföringen uppfattar denne som importör. Detta kan leda till att ingen iakttar nödvändiga försiktighetsmått.

Enligt kommissionens mening bör handelsagenternas verksamhet anses vara en form av hantering jämförlig med saluförande. De har därför skyldighet att iaktta en allmän aktsamhet, dvs. vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Myndigheterna kan vid behov utfärda bestämmelser riktade mot handelsagenter, t. ex. i fråga om uppgiftsskyldighet till myndighet eller upplysningsskyldighet till kunden dvs. importören. De kan också utöva tillsyn avseende handelsagenternas befattning med kemiska produkter.

Att handelsagenterna blir medvetna om sitt ansvar bör leda till att det vid handel med kemiska produkter som levereras från utlandet ingår som ett avtalsmoment att ta ställning till hur ansvaret för försiktighetsmått m. m. enligt lagen om kemiska produkter är fördelad.

Kemikaliemyndigheten bör noga följa handelsagenternas verksamhet och utfärda de tillämpningsbestämmelser som behövs för att få till stånd nödvändiga försiktighetsmått och åtgärder för av handelsagenter förmedlade produkter.

Responsum

I giftförordningen (1962:702) fanns en bestämmelse om skyldighet för giftmyndigheten att på begäran meddela beslut om en viss vara skulle anses som hälsofarlig och om den i så fall skulle behandlas som gift eller som vådligt ämne. Denna s. k. responsumskyldighet bör ses mot bakgrund av att giftförordningens gränsdragningssystem innebar en stor förändring. Tidigare hade gränsdragningen skett genom att utömmande förteckningar över gifter av första och andra klassen publicerades i bilagor till giftstadgan. Enligt förordningen skulle förteckningarna i fortsättningen vara endast vägledande. Det skulle därför ankomma på tillverkare m. fl. att själva klassificera sina varor. Det ansågs följaktligen att det fanns behov av responsum.

Responsumregeln behölls när LHMV infördes. En bestämmelse i 10 § LHMV bemyndigar regeringen att föreskriva skyldighet för myndighet att på begäran meddela beslut om en vara är att anse som hälsofarlig eller som miljöfarlig. Ett sådant beslut ger besked om huruvida myndigheten bedömer varan som hälso- och miljöfarlig i lagens mening eller inte. Det är alltså inte fråga om att myndigheten skall bedöma graden av t. ex. hälsofarlighet i något annat hänseende, utan prövningen går ut på att fastställa om lagens bestämmelser om hälso- och miljöfarliga varor är tillämpliga på varan eller inte.

55 § KHMV upptar närmare bestämmelser om responsum. Produktkontrollnämnden skall på begäran av den som saken angår meddela beslut om en vara med hänsyn till sina egenskaper och uppgivna eller troliga hantering är att anse som hälsofarlig. Om det är av stor betydelse från allmän synpunkt och förhållandena medger det får produktkontrollnämnden också meddela beslut om en vara är att anse som miljöfarlig. Sökanden skall betala avgift med ett belopp som motsvarar kostnaderna för den undersökning som har behövts för ett responsumbeslut. Produktkontrollnämnden får dock bestämma avgiften till lägre belopp,

om det med hänsyn till undersökningens karaktär är uppenbart oskäligt att ta ut de fulla kostnaderna.

Om en tillverkare i dag begär att få veta om hans produkt är hälsofarlig eller inte bör en effekt av den s. k. omvända bevisbördan vara att produktkontrollnämnden i sin prövning utgår från att produkten är hälsofarlig. Detta antagande måste anses vara befogat när inte ens tillverkaren kan bedöma dess egenskaper. Om inte den utredning som tillverkaren bekostar kan övertyga nämnden om att antagandet var oriktigt bör nämnden i sitt responsum svara att produkten är att anse som hälsofarlig enligt LHMV. Härigenom undviker nämnden att osäkerheten om produktens egenskaper går ut över allmänheten.

En tillverkare som har fått ett responsum kan inte slå sig till ro med det. Han måste som andra tillverkare följa utvecklingen och vid behov ändra klassificeringen av produkten. Av samma skäl bör ett responsum inte anses bindande för nämnden.

Responsa har aldrig spelat någon praktisk roll. Däremot har produktkontrollbyrån, liksom tidigare giftnämnden, under vissa tider fungerat som frågelåda. De underhandsbesked som därvid lämnas har inte karaktären av responsum.

Toxikologin har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena. Internationella riktlinjer har utarbetats för hur toxikologiska tester skall utföras, bl. a. inom ramen för OECD:s program för testning av kemikalier. Ökad utbildning har medfört att betydligt flera personer med grundläggande kunskaper i toxikologi finns tillgängliga. De produktansvarigas förmåga att själva bedöma sina varors egenskaper från hälso- och miljösynpunkt har därför ökat väsentligt.

I slutet av år 1982 publicerades produktkontrollnämndens kungörelse (SNFS 1982:5, PK 14) om klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga ämnen och beredningar, den s. k. märkningskungörelsen. Därefter har produktkontrollnämnden gett ut rekommendationer för tillämpningen av märkningskungörelsen. Naturvårdsverket har i samarbete med sprängämnesinspektionen gett ut en publikation med mer detaljerade råd för märkningen, *Märkning av kemiska produkter* (Statens naturvårdsverk, RR 1983:6). Publikationen innehåller bl. a. en ämneslista med rekommendation för riskupplysningar beträffande ett tusental kemiska ämnen, rekommendationer för utformning och användning av olika risk- och skyddsfraser, exempel på bedömning av sammansatta produkter och exempel på lämplig utformning av varningstexten.

De produktansvariga har alltså numera betydligt bättre förutsättningar för att bedöma om en produkt är hälsofarlig eller inte.

Att lagstiftningen i dag föreskriver en responsumskyldighet kan leda till missförstånd bland de produktansvariga om deras skyldighet att alltid själva bedöma om varan är hälso- och miljöfarlig eller inte. Allmänheten kan också vilseledas i sin uppfattning om kemikaliekontrollens verksamhet och ställa förväntningar på den som varken kan eller bör infrias.

Företrädare för kemiindustrin har framhållit att man sätter stort värde på responsuminstitutet bl. a. för att kunna få besked huruvida LHMV är tillämplig på en viss vara eller inte. Om responsuminstitutet utmönstras

innebär detta självfallet inte att myndigheten i fortsättningen inte behöver ta ställning till frågor av liknande karaktär. Skillnaden blir bara att myndigheten i så fall inte längre har en skyldighet att fatta formella beslut med så liten räckvidd som det här kan bli fråga om.

Den produktansvarige skall göra en så fullständig utredning om varans egenskaper att han kan bedöma varan från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Bedömningen får ske med ledning bl. a. av myndighetens kriterier för klassificering. Däremot är det inte myndighetens uppgift att överta ansvaret för bedömningen.

Kemikommissionen föreslår att ingen regel om responsum skall finnas i lagen om kemiska produkter.

8.3 Förhandskontroll av nya ämnen

Kemikommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) föreslagit ett system för förhandsgranskning av nya ämnen. Ett sådant system kan införas tidigast den 1 januari 1987. Här återges i avkortat skick kommissionens överväganden och förslag. (Se också författningsförslag 1, 12 § och författningsförslag 2, 29-31 §§.)

Det ligger i samhällets intresse att nya ämnens egenskaper från hälso- och miljösynpunkt är tillräckligt väl undersökta innan de förs ut i användning. I den mån farliga egenskaper konstaterats skall ämnena åtföljas av nödvändig risk- och skyddsinformation. Om hanteringen av ett ämne innebär oacceptabla risker bör det över huvud taget inte föras ut i användning.

Den kemikaliekontroll som f. n. utövas av myndigheterna är i allt väsentligt en kontroll i efterhand. I den löpande tillsynsverksamheten upptäcks ibland brister t. ex. i bedömningen av ämnens 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 kemikommissionen att pröva formerna för en förhandskontroll av kemiska ämnen. Med förhandskontroll avses enligt regeringsdirektiven att nya ämnen inte får marknadsföras eller tas i bruk utan att ansvarig kontrollmyndighet fått möjlighet att bedöma ämnena. Denna form av förhandskontroll beskrivs 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.

Förhandsgranskning av produkter eller av ämnen?

Antalet nya ämnen som årligen förs ut på marknaden är avsevärt (flera hundra gånger) mindre än antalet nya produkter. 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 kontrollåtgärder som avser 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.

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.

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 är betydligt lägre än antalet ämnen i USA och EG.

Under förutsättning att den av kemikommissionen i delbetänkandet föreslagna ämnesdeklarationen (etapp 4) till produktregistret genomförs kan produktregistret efter etapperna 3 och 4 av uppbyggnaden utnyttjas för att ta fram en förteckning över ämnen som är i bruk i Sverige.

När bör en förhandsanmälan ske?

Förhandsanmälan kan som inom EG ske före *marknadsföring* eller som i USA göras före *tillverkning eller import.*

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 har angetts som 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 tillverkares och importörers 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.

Dokumentationskrav för nya ämnen

Kemikommissionen 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 betydligt längre än USA i sina krav på dokumentation. Inom EG skall tillverkare och importörer redovisa minst den dokumentation som anges i OECD:s minimikrav på dokumentation före marknadsföring (Minimum Pre-Marketing Set of Data, MPD). 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. MPD-kraven beskrivs på s. 163.

Vad gäller *ämnen som är nya både för Sverige och EG* måste EG:s krav på uppgifter och undersökning vid anmälan bedömas som fullt acceptabla även ur svensk synvinkel.

En del ämnen kommer 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.

MPD-kraven är för omfattande för att kunna användas som generella krav för dessa ämnen. I praktiken torde det f. n. endast 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 redovisa den klassificering och märkning av ämnet man gjort inför marknadsföringen samt det underlag på vilket man grundat sina ställningstaganden. Som resultat av internationellt samarbete kan det senare bli möjligt att ställa krav på att vissa specificerade tester skall vara utförda.

Resurser och organisation för granskning av anmälningar

Det förefaller naturligt att kemikaliemyndigheten (f. n. produktkontrollnämnden) 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.

Sannolikt kan det av bl. a. ekonomiska skäl bli svårt att inom kemikaliemyndigheten bygga upp alla för granskningen nödvändiga resurser. Av denna anledning bör det prövas om granskningsmyndigheten kan tillgodose delar av resursbehovet genom att utnyttja expertis hos utomstående institutioner och myndigheter.

Det totala antalet ämnen som är nya både i Sverige och EG kan

uppskattas till högst 100 per år. Antalet ämnen per år som är nya i Sverige men redan är i bruk inom EG är mycket svårt att uppskatta. Under förutsättning att 10 procent 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.

Internationellt samarbete

EG är en naturlig samarbetspartner för Sverige i fråga om förhandsanmälan av nya ämnen. 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.

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.

8.4 Kontroll av ämnen som är i bruk

Flertalet av de kemiska ämnen som i dag förekommer på olika marknader i världen har inte testats på ett tillfredsställande sätt med avseende på hälso- och miljöfarlighet. I en nyligen i USA genomförd undersökning, konstaterades att det för ca 80 procent av de där kommersiellt använda kemiska ämnena knappast går att finna någon som helst information om deras hälsofarlighet. (Se närmare avsnitt 1.2.)

Ekonomiska skäl samt bristande tillgång på experter, testlaboratorier och testdjur gör att det är omöjligt att inom en rimlig framtid testa samtliga ämnen. Av denna anledning måste testresurser inriktas på ämnen och ämnesgrupper som av olika skäl bör prioriteras. Ett första steg i prioriteringsprocessen är att upprätta en förteckning över vilka ämnen som är i bruk. Ur denna förteckning kan sedan de ämnen väljas ut som anses mest angelägna att testa.

En förhandsgranskning av nya ämnen förutsätter att det är känt vilka ämnen som redan finns i samhället. Inventeringar av ämnen som är i bruk har därför utförts i Japan, USA samt inom EG. Antalet kemiska ämnen på dessa förteckningar varierar från ca 25 000 (Japan) till 50 000 –60 000 kemiska ämnen (USA och EG).

De kemiska ämnen som förekommer i samhället är en heterogen grupp med avseende på tillgänglig mängd information. Gruppen kan grovt indelas i tre kategorier:

- ämnen med kända hälso- och miljöeffekter
- andra ämnen för vilka tillgängliga toxikologiska data är av sådan kvalitet att en utvärdering är möjlig
- övriga ämnen.

Hittills har det nationella och internationella arbetet med i bruk varande ämnen huvudsakligen inriktats på ämnen för vilka det är känt att de har hälso- eller miljöeffekter. Dessa ämnen sammantaget med de ämnen för vilka tillgängliga toxikologiska data är tillräckliga för att tillåta en utvärdering torde emellertid endast utgöra en bråkdel av det totala antalet ämnen som är i bruk. För övriga ämnen finns det för ett fåtal tillgång till begränsade toxikologiska data, men för det övervägande flertalet saknas sådana data helt.

På grund av bristande ekonomiska och laborativa resurser kan inte samtliga i bruk varande ämnen testas ens på internationell basis. Därför är det ofrånkomligt att datainsamling och testning utförs stegvis. Låga produktionssiffror, låga exponeringsnivåer och sådana resultat från redan utförd testning som tyder på att ett ämnes skadliga egenskaper är ringa är förhållanden som minskar behovet av att ämnet genomgår ytterligare steg i utvärderingen.

I flertalet länder förekommer ännu ingen systematisk utvärdering av ämnen som är i bruk. I Japan och USA har emellertid en sådan utvärdering påbörjats med de inventeringar som grund som utförts i samband med införandet av förhandsgranskning av nya ämnen. Det har på senare år blivit allt mer uppenbart att internationellt samarbete är nödvändigt. Av särskilt betydelse är det arbete som bedrivs i OECD.

Japan

Redan år 1973 infördes förhandsgranskning av nya kemiska ämnen i Japan. För de ämnen av kommersiell betydelse som redan förekom i Japan när förhandsgranskningen infördes fastställdes inga krav på att testning skulle utföras. Lagen föreskrev dock att dessa ämnen skulle inrapporteras till handels- och industridepartementet.

Denna rapporteringsskyldighet innefattar uppgifter om:

- namn på tillverkare eller importör
- kemiskt namn
- kemisk formel
- kemiska och fysikaliska egenskaper
- produktions- och importvolym
- användningsområde
- tillverkningsprocess
- analysmetoder
- tillgängliga toxikologiska och ekotoxikologiska data.

Myndigheterna garanterar sekretess för lämnad information med undantag av kemisk benämning.

Med denna inrapportering som grund utarbetade myndigheten en förteckning över i bruk varande ämnen. Denna förteckning omfattar ca 24 000 kemiska ämnen och utgör grundstommen i det program för utvärdering av i bruk varande ämnen som finns i Japan. Sådana faktorer som produktions- och importvolym, användningsområde m. m. är starkt tidsberoende. Av denna anledning korrigeras förteckningen vart tredje år.

De japanska myndigheterna har utarbetat stegvisa urvalskriterier efter vilka högprioriterade ämnen väljs ut. Ungefär 100 ämnen väljs varje år ut för utvärdering. Urvalskriterierna indelas i tre faser.

Av de ca 24 000 kemiska ämnena på förteckningen väljs i fas 1 huvudsakligen sådana ut som tillverkas eller importeras i stor skala och där risk för kvantitativt stora utsläpp i miljön föreligger. Andra viktiga urvalskriterier är testdata som tyder på risk för hälso- och miljöskador. Ämnen som uppfyller något av dessa urvalskriterier testas vidare i fas 2. Om resultaten från denna testning tyder på en långsam nedbrytning i miljön eller på bioackumulerande egenskaper genomgår ämnena ytterligare testning i fas 3. I fas 3 testas akut och kronisk toxicitet, påverkan på reproduktionen, neurotoxicitet, omsättning i kroppen samt inverkan på ett antal biologiska funktioner. Om testningen i fas 3 tyder på att ett ämne har hög kronisk toxicitet införs stränga restriktioner för produktion, import och användning.

Eftersom en stor del av den japanska kosten utgörs av vattenlevande organismer är förorening av de akvatiska näringskedjorna av primärt intresse. Detta tar sig tydliga uttryck i det japanska urvalssystemet. Stor vikt fästs vid nedbrytbarhet i miljön och bioackumulerande egenskaper.

Fram t. o. m. år 1982 hade 757 kemiska ämnen valts ut för att testas vidare i fas 2 och 3. Av dessa hade 7 ämnen, bl. a. polyklorerade bifenyler (PCB), hexaklorbensen (HCB) och polyklorerade naftalener (PCN) utsatts för stränga restriktioner.

Vidare genomförs i Japan ett omfattande analysprogram. Genom mätningar på 42 platser i landet samlar man varje år in data om vissa kemiska ämnens förekomst i t. ex. sjöar, havsområden, bottensediment, fisk och atmosfär. Sådana kemiska ämnen prioriteras som har påvisad eller misstänkt hög hälso- eller miljöfarlighet samt sådana ämnen för vilka det finns risk för omfattande utsläpp i miljön. Varje år undersöks förekomsten av ca 50 ämnen.

USA

År 1978 infördes i USA ett system för förhandsgranskning av nya kemiska ämnen byggt på provisoriska regler. Det amerikanska naturvårdsverket EPA (Environmental Protection Agency) publicerade under våren 1983 de nu gällande reglerna för anmälningsförfarandet. Som grund för systemet utarbetades en förteckning över i bruk varande ämnen (Inventory of Chemical Substances). Listan upprättades genom en delvis obligatorisk anmälan för tillverkare och importörer. Alla ämnen som inte finns på denna lista och inte är undantagna från TSCA (Toxic Substances Control Act) räknas som nya. Exempel på från TSCA undan-

tagna ämnen är bekämpningsmedel, tobaksprodukter och livsmedel. Denna förteckning, som publicerades år 1979, omfattar ca 55 000 ämnen.

Förteckningen över i bruk varande ämnen utgör även grundvalen för det prioriteringssystem som ITC (Interagency Testing Committee) har utarbetat för utvärdering av de kemiska ämnen som redan förekommer i samhället.

För sådana kemiska ämnen som antingen misstänks kunna medföra oacceptabla skaderisker eller vars produktionsvolym är hög kan i enlighet med TSCA testning krävas. Även faktiska expositionsnivåer är enligt TSCA ett viktigt kriterium när behovet av testning fastställs. En första prioriteringslista utgjordes av ca 2 000 ämnen.

Ett antal faktorer har preciserats, som anses vara särskilt viktiga vid det fortsatta prioriteringsarbetet:

- □ producerad mängd
- □ mängd som når miljön
- □ antalet exponerade människor samt exponeringstiden
- □ exponeringsnivåer
- □ strukturlikheter med ämnen med kända toxiska effekter
- □ information om kända effekter på hälsa och miljö
- □ ställningstagande om testning kan bidra med användbar information
- □ tillgängliga testresurser.

Man har utarbetat ett poängsystem för prioriteringsarbetet som bygger på expositionsförhållanden och biologiska effekter. Ett sådant system har givetvis klara begränsningar och i slutfasen tillkommer därför expertomdömen om vilken testning som anses vara nödvändig. Detta utvärderingssteg har reducerat antalet högprioriterade ämnen till ca 100 stycken.

EG

EG-kommissionen har medverkat till att ett prioriteringssystem utarbetats för sådana ämnen som är av särskilt intresse när det gäller den akvatiska miljön. Uppgifter från medlemsländerna om bl. a. produktionsvolymer och avfallsmängder har använts som en grov sorteringsmekanism. Med hjälp av experter från de olika medlemsländerna har ca 130 ämnen placerats på en speciell prioritetslista.

EG-länderna arbetar vidare aktivt inom ramen för OECD för att få till stånd ett utvidgat internationellt samarbete på området.

OECD

Internationellt samarbete för att testa och utvärdera kemiska ämnen kräver att inblandade länder accepterar tester utförda utanför det egna landets gränser. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt med internationella överenskommelser om bl. a.:

- □ vilka testsystem som är adekvata samt efter vilka riktlinjer testerna skall utföras

- vilka kvalitetskriterier som skall vara uppfyllda
- ömsesidigt accepterande av testdata.

Harmoniseringsarbetet inom OECD är omfattande och har lett till att de grundläggande förutsättningarna nu finns för ett betydande internationellt samarbete på området. OECD:s aktiviteter på området omfattar bl.a. harmonisering av testnings- och utvärderingsmetoder samt projekt som är direkt inriktade på de ämnen som redan är i bruk.

År 1977 började arbetet med att utarbeta *riktlinjer för hur testning av ämnen bör utföras.* Detta arbete har medfört att sådana riktlinjer nu finns tillgängliga, de s. k. OECD Guidelines for Testing of Chemicals. År 1981 utarbetades ett program för kontinuerlig uppdatering av dessa riktlinjer. Riktlinjerna är indelade i fyra sektioner:

- tester med avseende på fysikaliska och kemiska egenskaper hos ämnen
- tester med avseende på effekter på andra biologiska system än människa
- tester med avseende på nedbrytbarhet och bioackumulering
- tester med avseende på hälsoeffekter.

Dessa riktlinjer ger allmänt hållna regler för hur ämnens inneboende kemiska, fysikaliska och biologiska egenskaper skall testas. Riktlinjerna behandlar bl. a. testning av kemiska ämnens ansamling och nedbrytning i miljön, deras negativa effekter på miljön och deras förmåga att orsaka allergi, cancer, reproduktionsskador och andra toxiska effekter. Riktlinjerna tillåter viss variation i testutförande under förutsättning att testningen utförs på ett vetenskapligt godtagbart sätt.

En annan viktig hörnsten i det arbete som syftar till att toxikologiska data ska accepteras på internationell basis är OECD:s *kvalitetskrav för laboratorier* (GLP Good Laboratory Practice). Kvalitetsbrister hos vissa kommersiella testlaboratorier var en orsak till att krav ställdes på speciella kvalitetsregler. Syftet med GLP är att verksamheten i de laboratorier som utför toxikologisk testning ska hållas på en jämn och hög kvalitetsnivå. GLP-kriterierna berör fyra huvudområden:

- de olika personalkategoriernas ansvar
- intern kvalitetskontroll
- lokaler och testanordningar
- dokumentation.

En nödvändig förutsättning för att ett omfattande internationellt samarbete på området kemiska hälso- och miljörisker ska fungera är att *resultaten från tester utförda i ett land även accepteras som underlag för utvärdering av sådana risker i andra länder.* Ett för medlemsländerna bindande beslut rörande ömsesidigt accepterande av testdata togs inom OECD år 1981 (Decision of the Council Concerning the Mututal Acceptance of Data in the Assessment of Chemicals). Detta beslut gäller om testerna är utförda enligt OECD Guidelines for Testing of Chemicals och i överensstämmelse med OECD Principles of Good Laboratory Practice.

Överenskommelser inom OECD om *dokumentationskrav för förhandsgranskning* (Minimum Pre-marketing Set of Data, MPD) var av stor betydelse när EG införde förhandsgranskning av nya kemiska ämnen.

MPD-kraven omfattar uppgifter om:

- kemisk identitet
- produktionsvolym, användningsområde och destruktionsmetoder
- försiktighets- och nödfallsåtgärder
- analysmetoder
- fysikaliska och kemiska data
- akut toxicitet
- toxicitet vid upprepad tillförsel
- mutagenicitetsdata
- ekotoxocitet
- data om nedbrytbarhet och bioackumulering.

En viktig princip i MPD-kraven 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.

MPD-kraven är utformade efter principen att utförda undersökningar skall möjliggöra att flertalet toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper hos kemiska ämnen kan komma till uttryck i testsystemet. Av denna anledning kan MPD-kraven förväntas få betydelse även när systematisk utvärdering av i bruk varande ämnen diskuteras. Eftersom MPD-kraven är relativt omfattande kommer troligen ett urval av de tester som innefattas i MPD-kraven att utgöra en grund vid utvärdering av de ämnen som redan är i bruk.

Det faktum att vissa data om kemiska ämnen betraktats som konfidentiella är en begränsande faktor i informationsutbytet mellan länder. OECD har fastställt *rekommendationer som syftar till att underlätta utbytet av konfidentiella data.* (Exchange of Confidential Data on Chemicals.) Utbytet av konfidentiella data mellan olika länders myndigheter är enligt rekommendationerna enbart avsett att underlätta utvärdering av hälso- och miljörisker. Erhållen information får under inga omständigheter användas för andra ändamål. Vidare fastslås att det land som begärt konfidentiella data måste behandla erhållen information med åtminstone samma grad av sekretess som det land som lämnat information samt att informationen inte får vidarebefordras till annat land.

OECD har även utarbetat en *rekommendation om vilka data som skall anses vara icke-konfidentiella.* Data av denna typ skall kunna förmedlas mellan länder och till allmänheten utan restriktioner. Följande information skall enligt rekommendationerna alltid betraktas som icke-konfidentiell:

- handelsnamn
- allmänna data angående ämnens funktion
- försiktighetsåtgärder
- destruktionsmetoder
- nödfallsåtgärder

- kemiska och fysikaliska data som inte är av den karaktären att de avslöjar den kemiska identiteten
- sammanfattningar av data rörande hälsa och miljö.

Arbete med kemikaliekontroll i OECD och andra internationella organ har hittills huvudsakligen varit inriktat på förhandsgranskning av nya kemiska ämnen. Orsakerna till detta är dels att man prioriterar att minska tillflödet av nya ämnen med dåligt kända miljö- och hälsoeffekter, dels att det är lättare att ställa upp standardiserade regelsystem för granskning av nya kemiska ämnen än för i bruk varande ämnen.

På ett högnivåmöte i OECD år 1980 fanns emellertid ett starkt stöd för en förbättrad kontroll av ämnen som är i bruk. Detta resulterade bl. a. i ett arbetsmöte i juni 1981 (Workshop on the Control of Existing Chemicals). Som ett led i arbetet att ta fram underlagsmaterial till mötet gjordes en förfrågan till de olika medlemsländerna i OECD om hur många ämnen dessa bedömde utgöra fara för hälsa resp. miljö. Svaren varierade från 1 000 till 5 000 vad avsåg risk för skador på miljö och mellan 500 och 10 000 vad avsåg risk för skador på hälsan.

Storleksordningen på de kostnader det skulle medföra att utvärdera samtliga i bruk varande kemiska ämnen har beräknats inom ramen för OECD:s arbete. Som utgångspunkt antogs att antalet ämnen är 50 000, varav 2 500—5 000 ämnen behöver testas i enlighet med MPD-kraven. Det antogs vidare att en stor del av dessa ämnen efter en första testomgång behöver genomgå ytterligare toxikologisk och/eller ekotoxikologisk testning. Den totala kostnaden för denna utvärderingsmodell beräknades uppgå till mellan 3 000 och 10 000 miljoner D-mark. Denna beräkning är givetvis behäftad med stor osäkerhet, men den ger en bild av problemets storleksordning.

På arbetsmötet år 1981 framkom att internationellt samarbete är nödvändigt. Inget enskilt land kan bära de stora kostnaderna för ett omfattande testprogram. Vidare är det av djurskyddsskäl väsentligt att tester inte upprepas i onödan.

Arbetet inom OECD med i bruk varande kemiska ämnen delades år 1982 in i fyra projektområden.

Syftet med projekt I är dels att utveckla riktlinjer för hur utvärderingar av kemiska ämnens hälso- och miljöfarlighet bör vara sammanställda, dels att öka utvärderingarnas internationella användbarhet och verka för en effektiv spridning av informationsmaterial av detta slag. Vidare syftar arbetet till att ta fram flexibla riktlinjer för hur en systematisk och stegvis informationsinsamling bör bedrivas.

Projekt II syftar till en förbättrad tillgång till opublicerat informationsmaterial. Bland annat övervägs en försöksverksamhet med någon form av internationellt referenssystem.

Syftet med projekt III och IV är att verka för att tillgängliga resurser för testning och utvärdering används på ett effektivt sätt. I arbetet ingår att utarbeta kriterier för prioritering av ämnen som bör testas.

Avsikten är att samtliga projektgrupper skall ha avslutat sitt arbete vid slutet av år 1984.

Situationen i Sverige

Arbetet i Sverige med ämnen som är i bruk har hittills — liksom i flertalet andra länder — huvudsakligen varit inriktat på ämnen om vilka det är känt eller starkt misstänkt att de förorsakar hälso- eller miljöproblem. Produktkontrollbyrån och arbetarskyddsstyrelsen har verksamhet på området.

För identifiering av problemämnen finns en rad olika källor. Genom Sveriges deltagande i internationellt arbete finns ett kontaktnät för att få del av andra länders erfarenheter. Rapporter i den vetenskapliga litteraturen spelar också en viktig roll.

Inom det av naturvårdsverkets forskningsnämnd bedrivna projektet "Systems for Testing and Hazard Evaluation of Chemicals in the Aquatic Environment" (ESTHER) pågår ett utvecklingsarbete för att få fram praktiskt användbara riktlinjer för att bedöma kemiska ämnens miljöfarlighet. Avsikten är att arbetet skall bedrivas på ett sådant sätt att internationella erfarenheter på området utnyttjas; av speciellt intresse är det samarbete som bedrivs inom ramen för OECD.

Naturvårdsverkets internationella enhet svarar för Sveriges kontakter med IPCS, IRPTC och OECD Chemicals Programme. Sverige deltar aktivt i OECD-arbetet bl. a. inom de projekt som är inriktade på utvärdering av i bruk varande ämnen. Sverige har ordförande- och sekretariatsfunktion för ett av projekten.

I Sverige finns ingen förteckning upprättad över vilka kemiska ämnen som förekommer i samhället. Efter etapp 3 i den pågående produktregisteruppbyggnaden kommer emellertid registret att innehålla uppgifter om de ämnen som ger produkterna deras hälsofarliga egenskaper. Det förslag till förhandsgranskning som redovisats i kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) innebär att produktkontrollmyndigheten ges i uppdrag att även föra en förteckning över övriga i bruk varande ämnen. Uppgifterna kan inhämtas som ett led i den föreslagna etapp 4 i produktregistrets uppbyggnad. Ämnen som inte blir upptagna på denna förteckning skulle definitionsmässigt anses vara nya ämnen.

Förslag

Det är angeläget att ett systematiserat prioriterings- och utvärderingsarbete kommer till stånd. Med data hämtade från produktregistret och med specialinriktade prioriteringar som grund kan ett rimligt antal ämnen prioriteras för fortsatta utvärderingar. På grund av små laboratorieresurser samt begränsade personella och ekonomiska resurser kan emellertid inte Sverige ensamt bygga upp ett utvärderingssystem som kräver långtgående testning. Det är därför angeläget att Sverige — liksom hittills — aktivt deltar i det internationella samarbetet på området. Av speciell vikt är det arbete som bedrivs inom ramen för OECD.

Kemikommissionen föreslår att Sverige bör aktivt verka för att en internationell arbetsfördelning kommer till stånd i arbetet med i bruk varande ämnen. Om en sådan arbetsfördelning förverkligas bör Sverige vara

berett att medverka med egna insatser. En nära nordisk samordning av insatserna i det internationella arbetet bör eftersträvas.

Det är väsentligt att bedöma vilka i Sverige förekommande ämnen som är angelägna att få undersökta. Detta bör ske dels för att kunna påverka vilka ämnen som utvärderas inom ramen för det internationella samarbetet, dels för att kunna prioritera egna undersökningar av sådana ämnen som anses angelägna för svenska förhållanden, men som inte finns på den internationella prioriteringslistan. Att ett sådant nationellt prioriteringsarbete kommer till stånd är även viktigt för att möjliggöra en effektiv bevakning av den vetenskapliga litteraturen.

Kemikommissionen föreslår att ett prioriteringsarbete genomförs som syftar till att bedöma vilka i Sverige förekommande ämnen som det är angeläget att få undersökta.

Det är viktigt att sådana rön om produkter som har betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt kommer till kemikaliemyndighetens kännedom. Importörer, handelsagenter och tillverkare kan via utländska kontakter få tillgång till t.ex. opublicerade undersökningsresultat eller rapporter om observerade skador i andra länder. De har även en god överblick över produktens användning i Sverige och kan därför även på detta sätt få kännedom om misstänkta skador. Det är viktigt att sådana rön rapporteras som det kan antas att myndigheten inte har kännedom om. För utförda undersökningar gäller detta både negativa och positiva resultat.

Kemikommissionen föreslår att en skyldighet införas för tillverkare, importörer och handelsagenter att till kemikaliemyndigheten rapportera sådana rön om hälso- och miljörisker som kan antas vara okända för myndigheten. (Se författningsförslag 1, 9 § 2.)

9 Myndigheternas bedömningar av risk och nytta

I detta kapitel föreslås följande:

Som vägledning för myndigheternas arbete fastslås dessa riktlinjer för bedömningar av risk och nytta i kemikalieanvändningen:

1. Faktabedömningar bör vara klart sammanställda. De bör även vara redovisade skilt från de samhällsetiska bedömningarna.

2. Kriterier, bedömningsprinciper och beslutsunderlag skall så långt möjligt vara redovisade och lättillgängliga. Myndigheterna skall aktivt eftersträva att berörda intressenter får insyn i beslutsprocessen. Särskilt angeläget är det att människor som utsätts för risker får tillgång till information om dessa risker, så att de kan framföra sina synpunkter till myndigheterna.

3. Myndigheternas riskanalyser skall grundas på vid varje tillfälle bästa möjliga kunskap. Toxikologisk expertis skall finnas på myndigheterna.

4. Det är angeläget att myndigheterna drar nytta av kunskaper och material från det internationella samarbetet inom bl. a. FN och OECD. Internationellt fastlagda riktlinjer för utvärdering av toxikologisk dokumentation skall användas så långt möjligt. Handläggare som utvärderar toxikologisk dokumentation bör ha ingående kunskaper om sådana riktlinjer.

5. De olika myndigheterna bör så långt möjligt samordna principerna för tolkning av vetenskapliga data. Så långt möjligt bör riktlinjer utarbetas för tolkning av data med betydande vetenskaplig tolkningsbredd.

6. Osäkerhetsfaktorer i den vetenskapliga dokumentationen bör klart redovisas i beslutsunderlaget. Myndigheterna bör också i sitt arbete eftersträva att gradvis skärpa beviskraven för att hanteringen av ett ämne inte skall anses innebära en viss risk.

7. Myndigheterna bör ha möjlighet att göra eller låta göra objektiva utvärderingar av redovisade ekonomiska bedömningar.

8. Det är angeläget att när så är möjligt ersätta djurexperimentella tester med försöksdjursfria metoder. Det får emellertid inte ske under former som medför en ökad risk för att människor skadas. Sverige bör i det internationella samarbetet aktivt verka för att försöksdjursfria testmetoder används i sådana fall där detta kan ske utan att osäkerheten i riskanalysen ökar. För att bra försöksdjursfria testmetoder skall kunna utvecklas är det viktigt att toxikologisk grundforskning stöds.

Ett toxikologiskt råd utses av regeringen. Det skall bestå av representanter för arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, livsmedelsverket, naturvårdsverket och kemikaliemyndigheten, samt av utomstående sakkunniga. Rådet får till uppgift:

- att verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas riskanalyser och för en samordning av dessa
- att utarbeta kriterier och vägledningar för arbetet med vetenskapliga tolkningsfrågor
- att verka för en samordning i myndigheternas medverkan i det internationella samarbetet i toxikologiska frågor.

Tre år efter det att riktlinjerna antagits och det toxikologiska rådet utsetts skall de i rådet representerade myndigheterna rapportera till regeringen om sitt arbete med bedömningar av risk och nytta med kemikalier. Det toxikologiska rådet skall ett halvår senare lämna en rapport i samma ämne, där man även utvärderar myndigheternas redovisningar.

En enhetlig terminologi införs för de olika stegen i bedömningen av risk och nytta med kemikalier.

Syftet med kemikaliekontrollen är att minska riskerna för skador på människor och miljö. Myndigheterna skall se till att de produktansvariga följer gällande lagstiftning och regler. I vissa fall utför myndigheterna egna bedömningar av risk och nytta med enskilda kemiska ämnen eller produkter. Huvudparten av kemikaliekontrollen sker emellertid hos tillverkare, importörer och användare, dvs. de produktansvariga företagen. Detta innebär även att flertalet bedömningar av risk- och nyttoaspekter görs av företagen. Myndigheternas verksamhet på området, t. ex. de principer för bedömning av olika sorters risker som utarbetas, är emellertid av stor betydelse bl. a. som normgivare för de bedömningar som sker ute på företagen.

9.1 Terminologi

Ett flertal olika termer används f. n. för att beskriva de olika delstegen i den process som skall leda fram till ett beslut om vilken risk som från samhällets synpunkt är acceptabel vid beslutstillfället. Det är angeläget att delstegen i denna process klart definieras. En nationellt accepterad terminologi skulle i hög grad bidra till att minska de språkliga missförstånd och sammanblandningar som nu förekommer. Strikta definitioner och entydig terminologi kan även medverka till att de vetenskapliga delarna av bedömningen mer markerat hålls åtskilda från övriga beslutssteg, vilket är nödvändigt för att bedömningen skall kunna anses vara korrekt utförd.

Inom ramen för OECD:s Chemicals Programme har en terminologi på detta område nyligen fastställts, som kan förväntas få god internationell genomslagskraft. Av denna anledning är tidpunkten nu lämplig för att införa en väldefinierad fackspråklig svensk terminologi. Som ett led i detta arbete utarbetade kommissionens sekretariat i samråd med Svenska Språknämnden och Tekniska Nomenklaturcentralen ett förslag till terminologi. För att få en bred belysning av terminologifrågan sändes förslaget på remiss till ett stort antal intressenter.

Efter att remissvaren utvärderats i samråd med de nämnda språkvårdsorganen föreslås följande termer och begreppsdefinitioner:

Faroanalys: Bedömning av kemiska ämnens inneboende möjligheter att framkalla skada på hälsa och miljö.

Riskanalys: Bedömning av sannolikheten för att skada skall uppkomma och av skadans möjliga omfattning.

Nyttoanalys: Bedömning av möjliga fördelar med en viss användning av en kemisk produkt.

Konsekvensanalys: Bedömning av vilka olika effekter som ett visst beslutsalternativ kan medföra.

Risk—nyttovärdering: Bedömning grundad på samhällsvärderingar av vilken risk som från samhällets synpunkt är acceptabel vid beslutstillfället.

Kemikommissionen föreslår att regeringen ger Sveriges Standardiseringskommission i uppdrag att fastställa en fackspråklig terminologi på området, sedan detta betänkande remissbehandlats.

9.2 Förutsättningar för myndigheternas bedömningar

Förutsättningarna för myndigheternas bedömningar varierar beroende på vilken typ av produkt som bedöms. För registreringspliktiga produkter finns oftast en omfattande dokumentation tillgänglig. Tillgänglig dokumentation för övriga kemiska produkter är av mycket skiftande kvalitet och kvantitet. Behovet av information varierar bl. a. beroende på produktens funktion och hantering.

Registreringspliktiga kemiska produkter

Samhället har krav på att vissa kemiska produkter genomgår en omfattande testning innan de får användas. Exempel på sådana produkter är läkemedel, livsmedelstillsatser och bekämpningsmedel. Dessa produkter har bedömts vara av särskilt intresse från hälso- och miljöskyddssynpunkt och är därför registreringspliktiga.

Läkemedel och livsmedelstillsatser är vanligtvis avsedda att förtäras och kan därför tillföras kroppen i betydande mängder. Bekämpningsmedel kan i vissa fall tillföras kroppen genom förtäring av livsmedel som innehåller resthalter. Användningen av bekämpningsmedel kan dessutom innebära hälsorisker för berörda arbetstagare. Eftersom bekämpningsmedel ofta är avsedda för direkt spridning i miljön är det även viktigt att känna till vilka skador som kan uppkomma på miljön. Registrering av produkter av dessa slag är därför förenad med omfattande dokumentationskrav.

Avsikten med dokumentationskraven är att ge myndigheten tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna ta ställning till en registreringsansökan. Eftersom behovet av uppgifter varierar är en viss flexibilitet inbyggd i dokumentationskraven.

Dokumentationskraven innefattar testresultat för att belysa möjliga skadliga effekter på människan och i vissa fall möjliga skadliga effekter på miljön. Det krävs också att produktens användbarhet ska belysas: kliniska tester för att belysa läkemedels terapeutiska nytta, fältförsök för att belysa effektiviteten hos bekämpningsmedel och tester som visar att livsmedelstillsatser har den avsedda effekten. Myndigheterna har därmed tillgång till ett omfattande faktamaterial för att bedöma risk- och nyttoaspekter. En förhandskontroll av detta slag är emellertid mycket resurskrävande och är därför begränsad till produktgrupper som är särskilt angelägna från hälso- och miljöskyddssynpunkt.

Övriga kemiska produkter

Ett kemiskt ämnes inneboende förmåga att orsaka skadliga effekter på hälsa och miljö kan ses som en egenskap hos ämnet i sig. De faktiska skadliga effekter som ämnet orsakar på hälsa och miljö beror emellertid också på exponeringsnivån.

Beroende på exponeringsförhållandena varierar även behovet av testning. Med tanke bl. a. på de omfattande kostnader som testverksamhet är förenad med kan det inte anses ändamålsenligt att kräva samma ingående kunskaper om ett ämnes inneboende egenskaper när det t. ex. endast förekommer som forskningskemikalie på några få laboratorier som när det förekommer som tillsats i livsmedel. Mellan dessa två ytterligheter finns en skala av situationer med mycket skiftande exponeringsförhållanden och därmed olika behov av testning. Information om kända skador på hälsa och miljö samt strukturlikheter med substanser med kända negativa effekter är andra faktorer som är av betydelse.

Många av de ämnen och produkter som används är otillräckligt undersökta med avseende på hälso- och miljöfarlighet. För några av dessa,

t. ex. vissa ämnen som förekommer i stor omfattning inom industrin, kan behovet av undersökningar vara stort. För andra ämnen vars användning är begränsad och för vilka tidigare erfarenheter inte tyder på några skador är behovet av undersökningar mindre.

Vanligen är kunskaperna om risker sämre för kemiska produkter som inte är registreringspliktiga än för sådana som är registreringspliktiga. Myndighetsbeslut måste därför ofta fattas på ofullständigare och mer osäkert underlag.

9.3 Faroanalys och riskanalys

Hälso- och miljörisker

Syftet med *faroanalysen är att bedöma kemiska ämnens inneboende möjligheter att framkalla skador på hälsa och miljö.*

Det finns stora skillnader i giftighet mellan olika kemiska ämnen. Vissa ämnen är starkt irriterande för ögon och hud. Andra ämnen kan redan vid låga exponeringsnivåer orsaka t. ex. lever- eller njurskador. Vissa ämnen är cancerframkallande. Betydligt fler ämnen är allergiframkallande. Det stora flertalet ämnen är emellertid varken starkt giftiga, allergiframkallande eller cancerframkallande.

Kemiska ämnen kan även orsaka skador på miljön. Vissa ämnen har t. ex. hög fiskgiftighet. Andra ämnen anrikas i näringskedjorna och kan på grund av detta orsaka svåra skador i naturen.

Kemiska ämnens inneboende möjligheter att framkalla skador på hälsa och miljö varierar följaktligen mycket mellan olika ämnen, men alla ämnen kan orsaka skador vid tillräckligt höga exponeringsnivåer. I faroanalysen ingår därför även att grovt bedöma vilka halter av ämnet som människor och natur kan tänkas utsättas för och att från denna bedömning avgöra om det finns risk för skador.

Riskanalysen innebär att resultatet från faroanalysen sammanvägs med ytterligare information med syftet att *bedöma sannolikheten för att skada skall uppkomma samt att bedöma skadans omfattning.*

För att en riskanalys skall vara möjlig att genomföra krävs god kännedom om hur och för vilka halter som människor och miljö exponeras.

I vissa fall kan det fastställas att exponering för en kemikalie har skadat människor. Sådana samband kan upptäckas t. ex. vid hälsoundersökningar, genom erfarenheter från arbetsplatser eller med epidemiologiska studier. Att en kemikalie orsakar skador i naturen kan upptäckas med miljöövervakningsprogram eller genom rapportering på annat sätt av observerade skador.

Djurexperimentell forskning och toxikologisk testning är av stor betydelse för att klargöra olika biologiska mekanismer och för att fastställa kemiska ämnens egenskaper. Dels har information om ämnens giftighet därigenom kunnat fås innan människor och natur exponerats. Dels har denna information kompletterat de kunskaper som man fått från observerade skador på människor och natur. Djurtester och andra laboratorieförsök är därför en grundförutsättning för att ett riktigt val av ämnen

skall kunna göras och för att dessa skall kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt. Trots detta kan det ofta vara svårt att tolka toxikologiska data. I faro- och riskanalysen ingår därför även att karakterisera de osäkerhetsfaktorer som är inbyggda i använda test- och undersökningsmetoder. Kunskaper om dessa osäkerhetsfaktorer är avgörande för att bedöma vilka säkerhetsmarginaler som behövs i myndighetsbeslut om t. ex. gränsvärden. De olika osäkerhetsfaktorerna behandlas mer utförligt i bilaga 1.

Underlagsosäkerhet. Syftet med toxikologisk testning är att kunna identifiera vilka skador på hälsa och miljö som kemiska ämnen kan orsaka. Därför testas ämnens kemiska och fysikaliska egenskaper, hur svårnedbrytbara ämnen är och om de anrikas i naturen samt vilka skador som kan uppkomma på växter, djur och människa.

Det är endast i undantagsfall möjligt att göra en fullständig utvärdering av ämnens hälso- och miljöfarlighet. Oftast är tillgången på toxikologiska data bristfällig. I en rapport från National Research Council i USA har påvisats att tillgången till toxikologiska data som belyser hälsoeffekter ofta är dålig. (Se avsnitt 1.2.) Tillgången till data som belyser miljöeffekter är ännu mindre.

En annan viktig aspekt är kvaliteten på tillgänglig toxikologisk dokumentation. Under de senaste åren har olika internationella och nationella riktlinjer utarbetats för hur testning bör bedrivas. Allmänt gäller att det är viktigt att hänsyn tas till kvaliteten hos de undersökningsresultat som ingår i beslutsunderlaget.

Det är följaktligen viktigt att både kvantitativa och kvalitativa aspekter på den toxikologiska dokumentationen redovisas. En sådan redovisning ger ett mått på underlagsosäkerheten. Vilken grad av osäkerhet i underlagsmaterialet som accepteras måste ställas i relation till exponeringsförhållanden m. m.

Statistisk osäkerhet. När resultat från toxikologisk testning och epidemiologiska undersökningar utvärderas används statistiska metoder. En statistisk analys kan aldrig åstadkomma någon absolut sanning om ett ämnes egenskaper utan endast ge information om olika sorters sannolikheter. Den s. k. statistiska styrkan är ett mått på vilket bevisvärde man från statistisk synpunkt kan tillmäta en undersökning där ingen skadlig effekt påvisats.

Vetenskaplig osäkerhet. Målet med all toxikologisk testverksamhet är att förutsäga möjliga skador på människa eller i naturen. Djurexperimentella tester är f. n. de testsystem som är mest användbara för att förutsäga möjliga skador på människa. De kostnader och de etiska problem som användandet av försöksdjur är förenat med har emellertid medfört att intresset för försöksdjursfria testmetoder är stort. Dessa metoder innebär att ämnens giftighet testas på mikroorganismer eller celler.

Resultaten från tester på djur ger ofta betydande tolkningsproblem när det gäller att förutsäga risken för människor. Skillnader i bl. a. ämnesomsättning mellan den testade djurarten och människan kan medföra att de reagerar olika vid exponering för ett visst ämne. I vissa fall är den testande djurarten känsligare än människan, i andra fall är männi-

skan känsligare. En annan faktor som försvårar tolkningen är att de doser som används i djurförsök vanligtvis måste vara betydligt högre än de nivåer människan normalt exponeras för. Avgiftnings- och reparationsmekanismer kan sättas ur spel hos försöksdjuren på grund av de höga doserna, vilket påtagligt ökar risken för skador. Eftersom endast ett begränsat antal försöksdjur med liten genetisk variation används i ett test kan man i vissa fall förvänta sig en väsentligt större spridning i känslighet för skador av kemiska ämnen bland människor än bland försöksdjur.

För de försöksdjursfria testmetoderna tillkommer ytterligare tolkningsproblem. Vanligen gäller att ju större skillnad det är mellan testorganismen och människan, desto svårare är tolkningsproblemen. Detta till trots kan vissa försöksdjursfria testmetoder bidra med viktig information vid toxikologiska utvärderingar. Ett fortsatt utvecklingsarbete bör kunna leda till ökade möjligheter att utvinna information ur försöksdjursfria testmetoder.

Under lång tid har studier bedrivits av människokroppens normala funktioner och dess olika sjukliga tillstånd. Kunskapsluckorna är betydligt större när det gäller olika naturtypers struktur och sårbarhet. Testning av miljöeffekter är, i motsats till testning av hälsoeffekter, inte primärt inriktad på skador på enskilda individer utan på skador på bestånd, arter och hela naturområden.

För att kunna bedöma vilka skador ett kemiskt ämne kan orsaka i naturen används testsystem med t. ex. alger och fiskar. Sådana tester kan aldrig bidra med direkt information om effekter på förhållanden mellan olika djur- och växtarter. Vid tolkning av testdata är den vetenskapliga osäkerhetens storlek kopplad till den ekologiska relevansen hos det testsystem som används. För att öka den ekologiska relevansen — och därmed minska den vetenskapliga osäkerheten — har vissa naturimiterande testsystem med flera djur- och växtarter utvecklats. Sådana testsystem går inte att standardisera och de är därför kostsamma.

Brand och explosion

Olyckor med brand och explosion kan i vissa fall medföra omfattande personskador. Vid mitten av 1970-talet inträffade flera svåra olyckor i Europa. Den petrokemiska industrin, inom vilken man hanterar brandfarliga produkter vid högt tryck och höga temperaturer, drabbades av ett antal svåra olyckor. En vanlig olycksorsak var att läckage av brandfarlig gas eller av ångor från brandfarliga vätskor bildade gasmoln som sedan antändes. Gnistbildning från elmateriel har i vissa fall misstänkts vara den direkta orsaken till antändning.

Brand- och explosionsrisken är kopplad dels till produktens kemiska och fysikaliska egenskaper, dels till hanteringen. Flampunkt och kemisk reaktivitet är exempel på inneboende egenskaper hos produkten som är av stor vikt. Vissa produkter kan explodera vid uppvärmning eller vid blandning med oxiderande ämnen. För andra produkter kan stötar eller friktion vara tillräckligt för att utlösa en explosion. Självantändning i luft eller bildande av brandfarlig gas vid kontakt med vatten är exempel

på egenskaper som kan karakterisera vissa brandfarliga kemiska produkter. Ett säkert hanteringssätt måste utformas med hänsyn tagen till de egenskaper som ger en produkt dess brandfarliga eller explosiva beskaffenhet. Inneboende kemiska och fysikaliska egenskaper hos produkten är följaktligen av stor betydelse när man fastställer om produkten t. ex. skall förvaras torrt, skall förvaras svalt, skall hållas avskild från vissa andra produkter eller inte får utsättas för stötar eller friktion. Sprängämnesinspektionen har utarbetat föreskrifter för klassificering och märkning av brandfarliga och explosiva varor.

Eftersom följderna av olyckor av detta slag kan vara mycket svåra är säkerhetsanalysen av stor betydelse. För att lindra verkningarna av en eventuell olycka fastställs i vissa fall skyddsavstånd. Skyddsavståndets längd beror av en mängd faktorer såsom typ av kemiska produkter, produktmängder, hanteringssätt, områdets topografi m. m. Detta medför att skyddsavståndet måste avgöras i varje enskilt fall.

Sprängämnesinspektionen är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör explosiva och brandfarliga produkter. Inspektionens verksamhet syftar främst till att genom föreskrifter, råd och anvisningar samt genom tillsyn och inspektioner förebygga att personer kommer till skada vid hantering av explosiva eller brandfarliga produkter.

9.4 Nyttoanalys och konsekvensanalys

Kunskaper om eventuella risker med en viss hantering av en kemisk produkt är oftast den helt avgörande delen av underlaget när beslut fattas om vad som från samhällets synpunkt kan accepteras vid beslutstillfället. Riskanalysen utförs på vetenskapliga grunder och skall så långt möjligt vara värderingsfri. Resultaten från riskanalysen relateras vanligen till tekniska och ekonomiska möjligheter. I beslutsunderlaget ingår ofta även en beskrivning av fördelarna med ett visst kemiskt ämne, ett visst hanteringssätt osv. Fördelarna kan vara av många olika slag.

Syftet med en *nyttoanalys* är *att bedöma möjliga fördelar med en viss användning av en kemisk produkt.* En samlad nyttoanalys för en kemisk produkt som sådan blir främst aktuell för sådana produkter som skall bedömas innan de får marknadsföras. I dagsläget gäller detta registreringspliktiga produkter.

För registreringspliktiga produkter är registreringen förenad med omfattande dokumentationskrav. Tillgänglig dokumentation tillåter därför en grundlig nyttoanalys. (Se avsnitt 9.2.)

Det kan hävdas att en nyttoanalys i myndighetsregi borde genomföras på alla nya produkter. Detta skulle förutsätta en förhandsgranskning av alla nya produkter, något som av resursskäl inte är möjligt. Däremot bör översiktliga bedömningar av nyttan ha stor betydelse i myndigheternas arbete med föreskrifter för olika produktgrupper. (Om behovsprövning av bekämpningsmedel, se avsnitt 12.2.)

Flertalet beslut som rör kemiska risker gäller sådana produkter som redan hanteras i samhället. För dessa produkter kan verkan av olika beslutsalternativ beskrivas med en konsekvensanalys.

Syftet med en *konsekvensanalys* är *att bedöma vilka olika effekter som ett visst beslutsalternativ kan medföra.* Konsekvensanalysen kan t. ex. innehålla en beskrivning av hälso- och miljöeffekter, samhälls- och företagsekonomiska vinster och kostnader, samt påverkan på sysselsättning vid olika beslutsalternativ. Sådana ekonomiska konsekvenser som måste baseras på resultat från riskanalysen är vanligtvis mycket svåra att kvantifiera. Exempel på detta är kostnader för miljösanering, sjukvård m. m.

I beslutsunderlagen ingår oftast konsekvensanalyser för två eller flera handlingsalternativ.

För att kunna utföra nytto- och konsekvensanalyser behövs experter på olika områden. Olika myndigheter har härvidlag skilda behov. Som exempel kan nämnas farmakologer och läkare på socialstyrelsens läkemedelsavdelning, livsmedelskemisk och veterinärmedicinsk expertis på livsmedelsverket samt kemisk och teknisk expertis på arbetarskyddsstyrelsen. I flertalet myndigheters beslutsunderlag ingår ofta ekonomiska beräkningar. Ekonomiska konsekvensanalyser torde i regel tillkomma genom att beräkningar utförs av dem som drabbas av ökade kostnader. Sådana analyser måste emellertid kunna värderas och kontrolleras av myndigheterna. Detta medför att det även finns ett behov av ekonomisk kompetens.

Nytto- och konsekvensanalyser bör så långt möjligt vara en objektiv utvärdering av tillgängliga data. Liksom vid tolkning av data erhållna vid riskanalysen är emellertid även dessa analyser ofta förenade med stor osäkerhet. Vilken art och grad av osäkerhet som föreligger är viktig information vid beslutsfattandet.

9.5 Risk-nyttovärdering

Risk-nyttovärderingen är *en bedömning grundad på samhällsvärderingar av vilken risk som från samhällets synpunkt är acceptabel vid beslutstillfället.* Denna bedömning kan aldrig utföras på vetenskapliga grunder. Fördelar och nackdelar med ett visst ämne, en viss hanteringssituation m. m. bedöms från politiska och samhällsetiska utgångspunkter. Detta innebär att risk-nyttovärderingen inte är någon objektiv process utan en bedömning utifrån samhällsvärderingar av möjliga positiva och negativa effekter av olika beslutsalternativ.

I beslutsunderlaget ingår emellertid information av faktakaraktär. Denna information kan t. ex. belysa olika beslutsalternativs hälso- och miljörisker samt ekonomiska konsekvenser. Utvärdering av risker och ekonomiska konsekvenser genomförs alltid i ett ofullständigt kunskapsläge. Den erhållna informationen är därför ofta mångtydig och komplex samt lämnar utrymme för skilda tolkningar.

Vanligen föreligger ett flertal beslutsalternativ. Vilket alternativ som anses vara det bästa varierar beroende på samhällsvärderingar, beroende på om man är riskbärare eller nyttobärare m. m. Myndigheterna har till uppgift att pröva förenligheten mellan olika beslutsalternativ och gällande lagstiftning. Denna prövning kräver kännedom om de olika

alternativens effekter. Ofta får också andra faktorer betydelse, såsom kännedom om olika gruppers riskupplevelse samt om opinionsströmningar.

9.6 Allmänna principer för bedömning av risk och nytta

Det finns stora skillnader mellan olika myndigheter i deras sätt att arbeta med bedömningar av risk och nytta. Delvis är dessa skillnader ett resultat av att de har olika verksamhetsområden, delvis är de ett resultat av att man kommit olika långt med att i olika avseenden systematisera sina bedömningar. Det finns mycket som behöver förbättras i samhällets arbete med dessa bedömningar. Förbättringar bör ta formen av utvecklingsarbete inom varje enskild myndighet.

Det finns således inte anledning för kemikommissionen att närmare gå in på varje enskild myndighets arbete. Däremot anser kommissionen att statsmakterna bör ge myndigheterna vägledning för arbetet med dessa frågor.

Kemikommissionen föreslår att vissa allmänna principer skall fastslås av statsmakterna och gälla som riktlinjer för myndigheternas bedömning av risk och nytta enligt vad som redovisas i det följande.

Förutsättningarna för myndigheternas bedömningar varierar beroende på vilken typ av produkt som bedöms. För registreringspliktiga produkter finns oftast ett omfattande underlag tillgängligt. Bedömningsunderlaget för övriga kemiska produkter är av mycket skiftande kvalitet. Myndigheternas bedömning av vilken hantering och användning samt vilka exponeringsförhållanden som är acceptabla är en komplex process. Den innebär att tillgängligt faktamaterial sammanvägs med annan känd information till en subjektiv slutlig bedömning. I denna bedömning utgör den vetenskapliga utvärderingen av de eventuella riskerna en mycket betydelsefull del. Med i beslutsunderlaget finns ibland även samhälls- och företagsekonomiska beräkningar, risker med alternativa ämnen, tekniska möjligheter att reducera risken, olika gruppers riskupplevelse m. m.

I motsats till kartläggningen av risken och kartläggningen av t. ex. ekonomiska vinster och kostnader kan den slutliga bedömningen inte utföras på vetenskapliga bedömningsgrunder, utan måste göras på grundval av samhällsvärderingar. Det är viktigt att de olika leden i bedömningarna hålls åtskilda. Särskilt angeläget är det att bedömningen av riskens art och storlek inte påverkas av vilka möjligheter man ser att vidta åtgärder mot risken. *Faktabedömningarna bör vara klart sammanställda. De bör även vara redovisade skilt från de samhällsetiska bedömningarna.*

De personer som utsätts eller kommer att utsättas för en risk har en särskild rätt att bli hörda innan myndigheten fattar beslut om vilka eventuella risker som skall accepteras. Om vissa risker accepteras bör detta klart redovisas. Stor vikt måste fästas vid allmänhetens insyn i

beslutsunderlaget och dess möjligheter att påverka risk-nyttovärderingen. *Kriterier, bedömningsprinciper och beslutsunderlag skall så långt möjligt vara redovisade och lätt tillgängliga. Myndigheterna skall aktivt eftersträva att berörda intressenter får insyn i beslutsprocessen. Särskilt angeläget är det att människor som utsätts för risker får tillgång till information om dessa risker, så att de på denna grund kan framföra sina synpunkter till myndigheterna.*

Utvecklingen inom toxikologin kräver att myndigheterna har handläggare som är specialiserade på detta ämnesområde. Detta är nödvändigt om en kvalificerad dialog skall kunna föras med specialister inom olika områden av toxikologin samt med toxikologer anställda inom industrin. På grund av den snabba utvecklingen inom toxikologin är myndigheternas syn på utbildning och kunskapsuppbyggande av fundamental betydelse. Handläggare i vars arbete det ingår toxikologiska frågeställningar måste ha goda möjligheter att inhämta nya kunskaper. Detta kräver att myndigheterna har en positiv attityd till vidareutbildning, deltagande i vetenskapliga seminarier, anordnande av internseminarier m. m. Detta behövs för att upprätthålla en god kvalitet på det arbete som utförs inom myndigheterna och därmed även för att bevara allmänhetens samt olika intresseparters förtroende för myndigheterna.

Det är av primär betydelse att personer som har teoretiska *och* praktiska kunskaper om rutinmässig testverksamhet aktivt deltar i utbildningen av toxikologer. Av betydelse är även att utbildningen ger elementära praktiska erfarenheter av djurexperimentell metodik med tyngdpunkten lagd på standardtestning.

Det är angeläget att undvika ett beroende av bedömningar som utförs utanför myndigheten. *Myndigheternas riskanalyser skall grundas på vid varje tillfälle bästa möjliga kunskap. Toxikologisk expertis skall finnas på myndigheterna.*

För att den enskilde handläggaren skall ha en möjlighet att avgöra om en viss studie uppfyller rimligt ställda kvalitetskrav på försöksplanering, utförande och redovisning, krävs ingående kunskaper i vissa internationella riktlinjer för hur testning bör bedrivas och utvärderas.

Harmoniseringsarbetet inom OECD har lett till flera överenskommelser av betydelse. Sverige är som medlemsland i OECD förpliktigat att följa vissa av dessa överenskommelser. Viktiga internationella överenskommelser har också träffats i olika FN-organ.

Det arbete som bedrivs på internationell basis är omfattande och vanligtvis utfört med tillgång till experter från många länder. *Det är angeläget att myndigheterna drar nytta av kunskaper och material från det internationella samarbetet inom bl. a. FN och OECD. Internationellt fastlagda riktlinjer för utvärdering av toxikologisk dokumentation skall användas så långt möjligt. Handläggare som utvärderar toxikologisk dokumentation bör ha ingående kunskaper om sådana riktlinjer.*

Målet med all toxikologisk testverksamhet är att utifrån testresultat förutsäga möjliga negativa effekter på människa eller miljö. Översättning av resultat från tester på djur, mikroorganismer och celler till människa medför ofta betydande tolkningsproblem. Tolkningsbredden kan i vissa fall vara så stor att den får fundamental betydelse för ställ-

ningstagandet om riskens art och storleksordning. Ett förhållande av detta slag medför en uppenbar risk för att tolkningen av samma data kan variera kraftigt *mellan* och *inom* myndigheterna. Det vetenskapliga kunskapsläget inom ekotoxikologin har hittills inte tillåtit att några kriterier och allmänna tolkningsprinciper utarbetas. I takt med utvecklingen inom ekotoxokologin bör emellertid sådana kriterier och principer formuleras. *De olika myndigheterna bör så långt möjligt samordna principerna för tolkningen av vetenskapliga data. Så långt möjligt bör riktlinjer utarbetas för tolkning av data med betydande vetenskaplig tolkningsbredd.*

Tolkning av testresultat innebär regelmässigt vissa svårigheter. Det har till följd att slutsatser dragna från testresultat alltid är förenade med större eller mindre grad av osäkerhet. Denna osäkerhet kan grovt indelas i tre kategorier: underlagsosäkerhet, statistisk osäkerhet och vetenskaplig osäkerhet. En beskrivning av dessa olika osäkerhetsfaktorer utgör en viktig del av ett beslutsunderlag.

Osäkerhet i underlagsmaterialet har både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Vid utvärdering av toxikologiska data är det väsentligt att det klart redovisas vilka tester av betydelse som inte är utförda. Om tillgängliga data visar på ett behov av ytterligare testning bör detta behov klart preciseras i utvärderingen. Det är även angeläget att tillgänglig dokumentation bedöms från kvalitetssynpunkt samt att slutsatserna om dokumentationens användbarhet för utvärdering redovisas.

Vid utvärdering av toxikologiska tester och epidemiologiska studier är vanligen en statistisk analys av resultaten nödvändig. Vid utvärdering av resultat från epidemiologiska undersökningar bör den statistiska styrkan beräknas när den uppgiften saknas. Om en direkt beräkning är omöjlig bör storleksordningen anges. Även för toxikologiska tester är det väsentligt att sådana moment där testets statistiska styrka är av betydelse identifieras och diskuteras i utvärderingen. Det är även viktigt att bedöma om använd statistisk utvärderingsmetodik är lämplig samt att om möjligt korrigera beräkningarna om så inte är fallet. Praktiska arbetsmetoder för att redovisa statistisk osäkerhet i underlaget bör utvecklas.

Eftersom toxikologiska tester och epidemiologiska undersökningar har begränsad statistisk styrka, och eftersom även ett flertal andra faktorer kan orsaka falskt negativa resultat, bör särskild försiktighet tillämpas innan negativa studier tillmäts något avgörande bevisvärde. Detta förhållande är speciellt betydelsefullt om någon väl utförd positiv studie föreligger.

Den vetenskapliga osäkerheten är av så komplex karaktär att den oftast inte går att kommentera på ett kortfattat och meningsfullt sätt i en enskild utvärdering. Det är därför betydelsefullt att de kriterier och allmänna bedömningsprinciper som utvärderingen bygger på är klart redovisade och lätt tillgängliga. Utvärderingen bör redovisas på ett sådant sätt att det klart framgår om man följer utarbetade kriterier och bedömningsprinciper, samt att de vetenskapliga grunder för eventuella avvikelser framgår. Om rådande åsikter bland vetenskapliga experter är delade om hur en viss typ av vetenskapliga data skall tolkas, bör det administrativa ställningstagandet normalt ge visst företräde åt den av de vetenskapligt godtagbara tolkningarna som utvisar den största risken.

Osäkerhetsfaktorer i den vetenskapliga dokumentationen bör klart redovisas i beslutsunderlaget. Myndigheterna bör också i sitt arbete eftersträva att gradvis skärpa beviskraven för att hanteringen av ett ämne inte skall anses innebära en viss risk.

Det är ofrånkomligt att ekonomiska bedömningar spelar en viktig roll i många myndighetsbeslut om vilka risker som skall accepteras. Det är angeläget att undvika ett beroende av bedömningar som görs utanför myndigheten, och som i regel då är partsinlagor. Myndigheterna bör alltså ha egen kompetens för att bedöma de samhälls- och företagsekonomiska konsekvenserna vid olika handlingsalternativ. *Myndigheterna bör ha möjlighet att göra eller låta göra objektiva utvärderingar av redovisade ekonomiska bedömningar.*

För att i största möjliga utsträckning förhindra att människor skadas är det viktigt att bästa tillgängliga metoder används när kemikalier testas. Djurexperimentella testmetoder är f. n. oumbärliga när det gäller att förutsäga kemiska hälsorisker. Av djurskyddsskäl måste emellertid djurförsöken begränsas så långt möjligt. Denna strävan innebär dels att antalet försöksdjur skall hållas så lågt som möjligt, dels att onödigt plågsamma djurförsök skall undvikas.

Överenskommelser inom OECD har möjliggjort att resultaten från tester utförda i ett land även accepteras som underlag för utvärdering av kemiska risker i andra länder. Även andra internationella organisationer verkar för en samordning av djurexperimentell testning för att förhindra att tester upprepas i onödan. Denna utveckling är mycket tillfredsställande från djurskyddssynpunkt. I många länder bedrivs forskningsarbete för att utveckla försöksdjursfria testmetoder. Vissa försöksdjursfria testmetoder utgör redan nu viktiga komplement till den djurexperimentella testningen. Det är synnerligen angeläget att utvecklingsarbetet inom detta område förs vidare, Sverige bör bidra där så är möjligt.

Vanligen gäller att ju större skillnad det är mellan testorganismen och människan, desto svårare är det att tolka testresultat. Mellan människan och vissa däggdjur finns likheter i ämnesomsättning samt i olika organs uppbyggnad och funktion. Andra testorganismer, t. ex. svampar och bakterier, ligger längre från människan. Detta gäller även för tester där olika typer av celler används. Cellernas inbördes organisation och funktioner medför att organismen som helhet kan reagera på sätt som inte kan förutsägas från studier av isolerade celler. Som exempel kan nämnas att dioxinen 2,3,7,8-TCDD, som är ett mycket giftigt ämne, i ett försök testades i 23 olika cellsystem utan att det gick att påvisa någon toxicitet.[1]

För att det skall vara möjligt att utveckla bra försöksdjursfria testmetoder krävs goda kunskaper om grundläggande toxikologiska verkningsmekanismer. Det är därför viktigt att toxikologisk grundforskning stöds.

Företag och andra som skall betala för testning har ett ekonomiskt intresse av att gå över till försöksdjursfria testmetoder, vilka nästan undantagslöst är mycket billigare. Sådana övergångar är även önskvärda av djurskyddsskäl.

Det är angeläget att när så är möjligt ersätta djurexperimentella tester med försöksdjursfria metoder. Det får emellertid inte ske under former som medför en ökad risk för att människor skadas. Sverige bör i det internatio-

[1] Knutson, J.C. och Poland, A.: 2,3,7,8-Tetrachlorodibenzo-p-dioxin: Failure to Demonstrate Toxicity in Twenty-three Cultured Cell Types. Toxicology and Applied Pharmacology *54*, 377-383 (1980).

nella samarbetet aktivt verka för att försöksdjursfria testmetoder används i sådana fall där detta kan ske utan att osäkerheten i riskanalysen ökar. För att bra försöksdjursfria testmetoder skall kunna utvecklas är det viktigt att toxikologisk grundforskning stöds.

9.7 Ett toxikologiskt råd

Varje myndighet måste för sig, mot bakgrund av sitt speciella ansvarsområde, göra de slutgiltiga bedömningarna av olika beslutsalternativs risk- och nyttoaspekter. Vissa delar av riskanalysen kan och bör göras på ett enhetligt sätt. Det gäller t. ex. ställningstaganden i vetenskapliga tolkningsfrågor och många av de internationella samarbetsfrågorna.

Ett möjligt tillvägagångssätt för att förbättra samordningen i dessa frågor är att bilda ett rådgivande organ, där principfrågor av vetenskaplig karaktär behandlas. Inom ramen för ett sådant råd skulle gemensamma principer för tolkning av viktiga vetenskapliga frågeställningar utarbetas. Ett flertal skäl kan anföras för en sådan samordning.

Tolkning av test och undersökningsresultat kräver kunskaper inom en mängd olika ämnesområden bl. a. toxikologi, patologi, klinisk och analytisk kemi samt epidemiologi och biostatistik. Enskilda handläggare kan upprätthålla goda kunskaper endast inom enstaka ämnesområden, och de enskilda myndigheterna saknar oftast egen fackkunskap inom flera av de nämnda ämnesområdena. Befintlig expertis måste nyttjas på ett effektivt sätt.

Det internationella arbete som bedrivs på detta område bl. a. inom ramen för OECD, är av stor betydelse för samtliga berörda myndigheter. En samordning mellan myndigheterna skulle medverka till att kunskaper och material från detta arbete nyttiggörs av samtliga myndigheter.

Gemensamma principer skulle bidra till en mer konsekvent tolkning av svåra vetenskapliga frågeställningar. De skulle också minska risken för att den vetenskapliga utvärderingen otillbörligt påverkas av — för den toxikologiska bedömningen — ovidkommande faktorer. Förekomsten av gemensamma principer medför även att felaktiga påståenden om otillbörlig påverkan lättare kan tillbakavisas. Klart uttalade principer skulle vara åtkomliga för diskussion och kritik, vilket bör vara en garanti för att en hög vetenskaplig standard hålls.

Regelbundna revideringar medför att nya viktiga vetenskapliga rön på ett enkelt sätt får genomslag i tolkningsprinciperna. Detta bör även medföra att nya vetenskapliga rön, samt deras konsekvenser för riskanalyser, effektivt sprids till de olika myndigheterna.

Industrin skulle, med tillgång till mera fasta tolkningsprinciper, få vägledning och därmed lättare kunna uppfylla kraven i gällande lagstiftning.

Slutligen kan även ekonomiska effektivitetsskäl nämnas. Samhället har krav på att registreringspliktiga produkter genomgår en omfattande testning innan de får användas. Dessa krav kan i vissa fall vara mycket långtgående. Ett fullständigt genomfört testprogram enligt dessa krav kan medföra kostnader på över 10 milj. kr. för en enda produkt. I sitt

delbetänkande (SOU 1984:24) har kommissionen föreslagit ett system med förhandsgranskning av nya kemiska ämnen. En sådan förhandsgranskning är förenad med krav på toxikologisk och ekotoxikologisk testning. Vidare pågår en diskussion, bl. a. inom OECD, om hur befintliga testresurser skall användas på ett effektivt sätt för att utvärdera de många kemiska ämnen som redan är i bruk i samhället och inte är testade och utvärderade på ett acceptabelt sätt. (Se avsnitt 8.4.) Även med tanke på de omfattande ekonomiska kostnader som testverksamheten är förknippad med måste det anses angeläget att tolkningen av erhållna testdata genomförs med noggrannhet och med beaktande av bästa tillgänglig kunskap.

Kemikommissionen föreslår att ett rådgivande organ för toxikologiska frågor inrättas, med namnet *toxikologiska rådet.* Rådet bör ha till uppgift:

- att verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas riskanalyser och för en samordning av dessa
- att utarbeta kriterier och vägledningar för arbetet med vetenskapliga tolkningsfrågor
- att verka för en samordning i myndigheternas medverkan i det internationella samarbetet i toxikologiska frågor.

Självfallet skall rådet inte överta ansvar eller beslutsbefogenheter från myndigheterna.

Stommen i rådets sammansättning bör utgöras av representanter från berörda myndigheter. För att rådets samordningsfunktion skall fungera effektivt måste varje berörd myndighet vara representerad av någon som har ansvar för de toxikologiska bedömningarna. Arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk och kemikaliemyndigheten bör vara representerade.

I rådet bör ingå medlemmar med hög vetenskaplig kompetens inom områden som är viktiga för toxikologiska myndighetsbedömningar. Inom de vetenskapliga områden som myndigheterna inte besitter hög vetenskaplig kompetens bör rådet kompletteras med utomstående experter.

De vetenskapliga områden som är av speciell vikt vid tolkning av testdata bör finnas representerade i rådet, t. ex. olika specialiteter inom toxikologi samt patologi och statistik. Vidare bör rådet ha möjlighet att vid behov anlita utomstående experter.

Av de myndigheter som föreslås ingå i rådet är det endast statens naturvårdsverk och kemikaliemyndigheten som arbetar med ekotoxikologiska frågor. Det är ändå viktigt att ekotoxikologisk expertis ingår i ett samordningsråd av detta slag, för att de ekotoxikologiska aspekterna av olika frågeställningar tillfredsställande skall kunna belysas.

Kemikommissionen föreslår att det toxikologiska rådet skall bestå av representanter för arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk och kemikaliemyndigheten samt utomstående vetenskaplig expertis. Ledamöterna bör utses av regeringen. Rådets kansli bör förläggas hos kemikaliemyndigheten.

9.8 Rapportering efter treårsperiod

Det är angeläget att myndigheternas arbete med bedömningar av risk och nytta är väl förankrat hos statsmakterna. Regeringen bör också få möjlighet att i ett samlat sammanhang bedöma om de givna förutsättningarna för myndigheternas arbete inom området behöver förändras. Det kan därför vara lämpligt att de berörda myndigheterna åläggs att rapportera till regeringen om sitt arbete inom området. En sådan rapportering kan lämpligen ske tre år efter det att ett toxikologiskt råd inrättats och allmänna principer för samhällets bedömningar av risk och nytta har antagits. I uppdraget bör ingå att redovisa hur arbetet bedrivs enligt de i avsnitt 9.6 angivna principerna.

Kemikommissionen föreslår att arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk och kemikaliemyndigheten får i uppdrag att redovisa för regeringen sitt arbete med bedömningar av risk och nytta. Rapporten bör lämnas tre år efter det att riktlinjer för sådana bedömningar har fastställts. Det toxikologiska rådet bör få lämna sin rapport i samma ämne ett halvår senare än myndigheterna, och då även utvärdera deras redovisningar.

10 Produktinformation

I detta kapitel föreslås följande:

Kemikaliemyndigheten får i uppdrag att utarbeta kriterier för bedömning av kemiska ämnens och produkters miljöfarlighet. Vidare får den i uppdrag att utarbeta regler för produktinformation (genom märkning och varuinformationsblad) om kemiska produkters skadlighet för den yttre miljön. Den skall vidare utarbeta regler om att varuinformationsblad skall finnas tillgängliga på överlåtelseställen med större försäljning av kemikalier.

Kemikaliemyndigheten övertar från sprängämnesinspektionen uppgiften att fastställa reglerna för produktinformation om kemiska ämnens brand- och explosionsfarlighet. Ett samlat regelsystem för information om hälso-, miljö- och brandfarlighet utarbetas.

Regler införs om att arbetarskyddsverket och kemikaliemyndigheten skall anmäla otillbörlig marknadsföring till konsumentombudsmannen, om det finns skäl till ingripande. Konsumentombudsmannen skall i ökad utsträckning åta sig frågor om marknadsföring av kemiska produkter till yrkesmässiga brukare.

Konsumentverket får i uppdrag att utfärda riktlinjer om barnskyddande förpackningar för konsumentprodukter.

I kapitlet erinras också om följande förslag som kommissionen lämnat i sitt delbetänkande:

Alla kemiska produkter skall vara försedda med uppgift om produktnamn och om det svenska produktansvariga företagets namn och adress.

Vid överlåtelse till yrkesmässig hantering skall det lämnas besked om att en vara är bedömd från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta skall göras även om produkten bedömts vara varken hälso- eller miljöfarlig.

En av huvuduppgifterna för kemikaliekontrollen är att se till att alla som kommer i kontakt med kemiska produkter är väl informerade om vilka risker de innebär och hur dessa kan förebyggas. I så stor utsträckning som möjligt bör denna information ha formen av produktinformation som följer med produkten antingen i form av märkning eller av varuinformationsblad.

Produktinformationen bör bl. a. innefatta identitetsuppgifter om produkten och det produktansvariga företaget, uppgifter om hälsofarlighet, uppgifter om miljöfarlighet och uppgifter om brandfara och explosionsfara. (Se också avsnitt 6.3 och 8.2.)

Produktinformationen ger från hälso- och miljöskyddssynpunkt ett viktigt underlag för valet mellan olika produkter. Ett annat viktigt underlag är reklam och andra marknadsföringsåtgärder. Det är angeläget att produktinformationen inte motverkas av missvisande information som sprids i säljfrämjande syfte.

I detta kapitel behandlas också frågor om förpackning och förvaring.

10.1 Produktinformation om hälsorisker

Genom produktkontrollnämndens kungörelse (SNFS 1982:5, PK 14) om klassificering och märkning vid överlåtelse av hälsofarliga ämnen och beredningar har Sverige nyligen fått moderna regler om märkning med avseende på hälsorisker. Enligt kungörelsen skall följande uppgifter finns med på förpackningen (av dessa skall punkterna 1 och 3-6 finnas med inom varningsmärkningen).

1. *Farosymboler*
2. Varans *handelsnamn*
3. *Administrativ klass* (GIFT eller VÅDLIGT)
4. *Riskupplysning*
5. *Skyddsanvisning* (hanteringsanvisning, förvaringsanvisning, skyddsutrustning och första hjälpen-anvisning, s.k. skyddsfraser)
6. *Innehållsuppgift* (namn och ungefärliga halter av komponenter som ger varan dess hälsofarliga egenskaper)
7. *Tillverkarens eller importörens namn och adress* samt — för gift — säljarens namn och adress.

I produktkontrollnämndens kungörelse uppdelas hälsofarliga produkter i fyra huvudkategorier: livsfarliga varor, mycket farliga varor, farliga varor och övriga märkningspliktiga varor.

De första tre kategorierna har direkta motsvarigheter i EG-systemet och för dem föreskrivs samma varningssymboler som inom EG. Bakgrunden till symbolerna skall ha orange varselfärg. För den fjärde kategorin (hit hör bl. a. vissa lösningsmedel och lösningsmedelshaltiga produkter), som saknas i EG:s märkningssystem, har det däremot inte föreskrivts någon farosymbol i det nya märkningssystemet. Detta innebär försämrad varseblivningseffekt för ett betydande antal produkter eftersom de äldre svenska märkningsbestämmelserna föreskrev att märkningstexten skulle tryckas på gul botten mot svart ram. Syftet med

den gula färgen var just att märkningen skulle bli uppmärksammad. I sitt delbetänkande (SOU 1984:24) föreslog kemikommissionen därför att märkningskungörelsen kompletteras med en symbol för den fjärde kategorin.

Kommissionen föreslog också att den särskilda skyldigheten att ange administrativ klass med orden "gift" eller "vådligt" skall slopas. När alla fyra kategorierna försetts med symbol behövs inte längre dessa ord vare sig som varningssymbol eller för att ange administrativ klass.

Produktkontrollnämnden har beslutat att utfärda en kungörelse om varuinformationsblad. I kungörelsen, som har utarbetats av arbetarskyddsstyrelsen, åläggs leverantörerna att ge utförlig skriftlig risk- och skyddsinformation för hälsofarliga produkter som överlåts för yrkesmässigt bruk. 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.

Varuinformationsbladen innehåller upplysningar som kan vara till nytta även vid konsumentbruk. Det är därför lämpligt att det i vart fall hos större återförsäljare av kemikalier skall kunna gå att ta del av varuinformationsblad för saluförda kemikalier.

Produkter som överlåts i konsumentförpackning används ofta också yrkesmässigt. I dessa fall finns ett särskilt behov av att varuinformationsblad hålls tillgängliga på försäljningsställena.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppdrag att utfärda regler om att varuinformationsblad skall finnas tillgängliga på överlåtelseställen med större kemikalieförsäljning, för sådana produkter där detta är ändamålsenligt.

Kommissionen är medveten om att både risk- och skyddsinformation i dessa blad främst är anpassad till yrkesmässig kemikalieanvändning. Om de misstolkas kan riskerna vid vanlig konsumentanvändning felbedömas. Riskerna för sådan misstolkning bör emellertid kunna undanröjas. Dels bör det ställas sådana kompetenskrav på överlåtarna att de kan förklara innebörden av risk- och skyddsinformationen. (Se vidare avsnitt 11.3.) Dels måste, genom förbättrad skolundervisning, konsumenternas kunskaper om hälso- och miljörisker ökas så att de på ett riktigt sätt kan tillgodogöra sig olika slag av risk- och skyddsinformation. Kemikommissionen avser att i sitt slutbetänkande återkomma till utbildningsfrågorna inom kemikaliekontrollen.

10.2 Produktinformation om miljörisker

För att miljörisker skall kunna förebyggas behövs en korrekt information om riskerna med olika produkter, alldeles som det krävs en korrekt information om hälsoriskerna för att dessa skall kunna förebyggas. I 5 § LHMV anges därför att varan skall märkas tydligt med uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt. Några särskilda före-

skrifter om produktinformation med avseende på miljörisker har inte meddelats. Ibland lämnar dock leverantören viss information på varuinformationsblad om produktens miljöfarlighet.

Bristen på regler om produktinformation avseende miljö är inte unik för Sverige. Såvitt bekant finns sådana regler inte heller i något annat land.

Som orsak till att det saknas regler av detta slag har det ibland uppgetts att det saknas bedömningskriterier för miljöfara. Med hjälp av bedömningskriterier skulle ansvariga företag på ett standardiserat sätt bättre kunna avgöra vilka produkter som medför miljöfara och därför skall förses med produktinformation om detta.

Avsaknaden av enhetliga bedömningskriterier för miljöfara är en väsentlig brist i kemikaliekontrollen. Den försvårar, men omöjliggör inte produktinformation om dessa risker. Även om generella kriterier saknas är det möjligt att upprätta särskilda listor över ämnen om vilka man erfarenhetsmässigt vet att de kan förorsaka miljöskador. Skyldighet kan föreskrivas för leverantörerna att informera om miljörisker som kan uppstå vid användning av produkter som innehåller dessa ämnen. Med generella bedömningskriterier kan man dessutom föreskriva att leverantörerna skall informera om miljöfarlighet på grundval av laboratorietester av ämnen för vilka praktisk erfarenhet om miljöeffekter saknas. På detta sätt kan en mer omfattande produktinformation om miljöfarlighet uppnås än vad som är möjligt enbart med listor över erfarenhetsmässigt miljöfarliga ämnen.

Bedömningskriterier för miljöfarlighet

Kriterier för att bedöma miljörisker behövs även för andra ändamål än för produktinformation. Ur samordningssynpunkt är det självfallet angeläget att kriterierna för olika ändamål ansluter så nära till varandra som möjligt. Följande fem användningsområden för sådana kriterier kan nämnas:

(1) Som underlag för produktinformation om kemiska produkters miljöfarlighet.

Det underlag som tillverkaren eller importören f. n. kan ha tillgång till inskränker sig vanligen till några nyckelegenskaper hos de aktuella ämnena, såsom nedbrytbarhet, bioackumulerbarhet, toxicitet mot aktivt slam eller mot fisk. De kriterier som skall tillämpas måste därför tills vidare vara mycket enkelt utformade och baseras på ett fåtal nyckelegenskaper hos det eller de i produkten ingående ämnena. Kriterierna bör efter hand kunna utvecklas.

(2) Som underlag för deklaration till produktregistret.

Kemikommissionen föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) att deklarationsskyldighet till produktregistret skall införas för miljöfarliga produkter. Produktregistret skall ge tillsynsmyndigheterna underlag för problemidentifiering och prioritering. Även i detta fall är det primärt tillverkaren eller importören som skall ta ställning till om produkten är

miljöfarlig. Liksom i det förra fallet måste avgörandet tills vidare baseras på ett begränsat urval av vissa nyckelegenskaper hos de aktuella ämnena.

(3) I samband med förhandsgranskning av nya kemiska ämnen.

Vid den förhandsgranskning av nya kemiska ämnen som kommissionen föreslog i sitt delbetänkande skall den som gör förhandsanmälan lämna in dokumentation om både hälso- och miljöfarlighet. Ett enhetligt och relativt fylligt dataunderlag kommer här att krävas, som bör bygga på OECD:s s. k. MPD-krav (se avsnitt 8.4).

(4) Som underlag för myndighetens prioriteringar av ämnen som förtjänar ökad uppmärksamhet eller som bör underkastas grundligare studier.

Detta tillämpningsområde gäller ämnen som är i bruk. Grundmaterialet kan bestå av på olika sätt framtagna listor över miljöfarliga ämnen eller produkter (t. ex. hämtade ur produktregistret). Vad som här behövs är prioriteringsregler med vars hjälp de ursprungliga listorna kan bearbetas till korta listor över högprioriterade ämnen. Här behövs uppgifter om ämnenas fysikaliska, kemiska och biologiska nyckelegenskaper. Stor vikt måste också fästas vid annan information än den som gäller ämnets miljöfarlighet, nämligen bl. a. om användningsmönster och kvantiteter, och om sannolika recipienters och målsystems egenskaper.

(5) Som underlag för utsläppsvillkor för anläggningar som använder kemiska produkter.

I samband med prövning enligt miljöskyddslagen, kan bedömning av bi- eller restprodukter som miljöfarliga tänkas resultera i att särskilda utsläppsvillkor för dessa föreskrivs. Miljöfarlighetskriterier kan här vara en del av beslutsunderlaget. Kvantitetsuppgifter och uppgifter om recipientens egenskaper är av lika stor vikt för dessa bedömningar som uppgifterna om ämnets farlighet.

Kriterierna för miljöfarlighet måste alltså få något olika innehåll och utformning beroende på i vilken beslutssituation de skall tillämpas. Detta innebär inte att den eller de principer som kriterierna baseras på skall vara olika. För användningsområde (3) enligt ovan (förhandsgranskning) bör de mest fullständiga kriterierna gälla. För användningsområdena (1) och (2) (produktinformation och produktregistret) bör en förenklad version av de fullständiga kriterierna kunna utnyttjas. För användningsområdena (4) och (5) (myndighetsprioriteringar och utsläppsvillkor) bör kriterierna användas på ett flexibelt sätt i kombination med information om användning, mängder och recipienter.

Nordiska Ministerrådet bedriver ett projekt som bl. a. syftar till att utveckla sådana förenklade kriterier för miljöfarlighet som kan ligga till grund för klassificering och märkning av kemiska ämnen. Avsikten med att bedriva detta projekt på nordisk bas är att om möjligt få till stånd en samordning dels mellan de nordiska länderna, dels med EG.

Inom det av naturvårdsverkets forkningsnämnd bedrivna projektet "Systems for Testing and Hazard Evalutation of Chemicals in the Aquatic Environment" (ESTHER) pågår ett utvecklingsarbete med syfte att få

fram praktiskt användbara riktlinjer för bedömning av kemiska ämnens miljöfarlighet.

Kemikommissionen har tagit del av redovisningar av arbetsläget i dessa projekt, samt även låtit genomföra en egen översiktlig studie av förutsättningarna för att införa generella bedömningskriterier för miljöfarlighet. Det har därvid framkommit att forskningsläget nu är sådant att man inom kort tid bör kunna ha framme användbara kriterier för produktinformationen.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten ges i uppdrag att snarast utarbeta kriterier för bedömning av kemiska ämnens och produkters miljöfarlighet.

Regler för produktinformation om miljörisker

Naturvårdsverkets vägledande förteckning över ämnen som utgör miljöfarligt avfall är en tillräcklig grund för att utfärda regler om produktinformation för en stor del av de produkter som förorsakar miljöproblem. Så snart som möjligt bör man emellertid övergå till generella kriterier för bedömning av miljöfarlighet, vilket som framgått av föregående avsnitt bör kunna ske inom förhållandevis kort tid.

I avsnitt 8.2 föreslog kommissionen att det som grund för reglerna om produktinformation, införs en ny klass i den författning som ersätter KHMV. Den nya klassen kan kallas *miljöfarlig vara.* Någon anledning till ytterligare uppdelning av denna klass föreligger f. n. inte.

Vad gäller produktinformationens innehåll bör man skilja mellan yrkesmässig hantering och konsumenthantering.

För den yrkesmässiga hanteringen bör med varan alltid följa information om att den är miljöfarlig, om vari denna miljöfarlighet består samt råd avseende hantering och omhändertagande. Huvuddelen av denna information bör kunna lämnas på varuinformationsblad. Märkningstexten kan användas för att fästa uppmärksamhet på *att* varan är miljöfarlig.

Vad gäller konsumenthantering bör information om miljöfarlighet lämnas för sådana miljöfarliga varor vars avfall konsumenterna bör inlämna för omhändertagande.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppdrag att utarbeta riktlinjer för produktinformation om miljöfarlighet. Internationellt och särskilt nordiskt samarbete bör därvid eftersträvas.

10.3 Produktinformation om explosiva och brandfarliga egenskaper

Genom sprängämnesinspektionens kungörelser om märkning av brandfarliga varor (SIND-FS 1983:6) och om explosiva varor (SIND-FS 1983:7) har Sverige fått moderna bestämmelser om produktinformation om dessa risker. Liksom reglerna om märkning med avseende på hälso-

risker är dessa regler anpassade till dem som gäller i EG-länderna. Utöver vad som föreskrivs för hälsofarliga varor föreskrivs i dessa märkningsregler riskupplysningar om brand- och explosionsrisker samt farosymboler av likartad typ som för hälsofarliga egenskaper.

Det svenska regelsystemet för märkning är i en internationell jämförelse ovanligt uppslittrat. Inom t. ex. EG är reglerna för klassificering och märkning gemensamma för explosiva, brandfarliga och hälsofarliga egenskaper. Eftersom en stor del av de märkningspliktiga ämnena skall märkas med avseende på både brandfarlighet och hälsofarlighet har en sådan samordning uppenbara fördelar. Av de brandfarliga ämnena är det bara ett ringa antal som inte har några hälsofarliga egenskaper.

För såväl utländska som svenska producenter torde det uppdelade systemet i Sverige framstå som en ganska betydande avvikelse från EG-ländernas reglering. Också för dem som hanterar varorna bör ett samordnat regelsystem för klassificering, märkning och annan produktinformation innebära fördelar. Här kan nämnas att producenten enligt svenska regler inte har skyldighet att sammanföra märkningen för explosions- och brandfara med märkningen för hälsofara. Vidare kan nämnas att uppgift om brandfarlighet inte kunnat göras obligatorisk på varuinformationsblad, eftersom produktkontrollnämnden som fastställt reglerna saknar befogenhet i fråga om brandfarlighet.

För de myndigheter som har att utöva tillsyn över produktinformation om hälsofarliga varor vore det ett obetydligt merarbete att låta tillsynen omfatta också brand- och explosionsfarliga varor, eftersom dessa nästan utan undantag är hälsofarliga. Det sagda gäller i första hand för tillsynen hos andra än producenter. Sprängämnesinspektionens tillsynsresurser kan knappast räcka till för tillsyn på detta område. Framför allt när det gäller brandfarliga varor bör det vara av stort värde om tillsynen hos de användande företagen kan fånga upp brister i produktinformationen. För explosiva varor är värdet av detta sannolikt mindre bl. a. med hänsyn till det begränsade antalet producenter.

Det vore möjligt att låta kemikaliemyndigheten och sprängämnesinspektionen ge ut sina kungörelser i en gemensam författningssamling. En sådan lösning är emellertid mindre lämplig så länge myndigheterna är åtskilda och båda kan förväntas ge ut ett stort antal författningar. Det är inte lämpligt att t. ex. låta sprängämnesinspektionen kungöra endast sina bestämmelser om produktinformation i kemikaliemyndighetens författningssamling. Detta skulle strida mot ett viktigt syfte med lagen (1976:333) om kungörande av lagar och andra författningar.

Ett enklare sätt att nå en viss samordning är att använda hänvisningar i myndighetskungörelserna, samordnade allmänna råd och samordnad information. Så har skett i statens industriverks kungörelser om märkning av explosiva och av brandfarliga varor samt i naturvårdsverkets och sprängämnesinspektionens vägledning för märkning av kemiska produkter (Statens Naturvårdsverk, Råd och riktlinjer, RR 1983:6).

Lösningar som går ut på gemensam publicering och liknande åtgärder framstår emellertid som otillräckliga. Det blir betydligt mera överskådligt för producenterna om märkningsreglerna samlas till en enda myndighetsförfattning. Möjligheter bör också öppnas för tillsynsmyndighe-

terna enligt lagen om kemiska produkter att bedriva tillsyn hos t. ex. importörer även beträffande produktinformation om brandfarliga och explosiva varor.

Kemikommissionen föreslår att lagstiftningen om explosiva och brandfarliga varor tillförs ett bemyndigande för kemikaliemyndigheten att meddela bestämmelser om produktinformation om sådana varor. (Se författningsförslag 8 och 9.)

Reglerna om märkning bör kunna samlas i en enda kungörelse som ges ut av kemikaliemyndigheten. På motsvarande sätt bör reglerna om varuinformationsblad kunna samlas.

Kemikaliemyndigheten bör efter beredning av sprängämnesinspektionen kunna utfärda erforderliga bestämmelser med stöd av lagen om explosiva och brandfarliga varor. Även i fortsättningen kommer den huvudsakliga kompetensen och erfarenhetsåterföringen beträffande brandfarliga och explosiva varor att finnas hos sprängämnesinspektionen. Det bör därför naturligt ankomma på inspektionen att utarbeta kriterier, ämneslistor m. m. och att på annat sätt ta aktiv del i utformningen och tillämpningen av de delar av bestämmelserna om produktinformation som hör till inspektionens ansvarsområde. Sprängämnesinspektionen kommer t. ex. att kunna dispensera från märkningsskyldigheten.

10.4 Identitetsuppgifter och uppgift om gjord bedömning

För hälso-, brand- eller explosionsfarliga varor föreskrivs märkning med produktnamn och det svenska produktansvariga företagets namn och adress. Behov av att kunna kontakta leverantören kan uppstå också i fråga om produkter som denne inte bedömt vara farliga. Kommissionen föreslog därför i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) att uppgift om produktnamn och om det svenska produktansvariga företagets namn och adress görs obligatorisk även för produkter som inte behöver förses med varningsmärkning.

Den som i dag kommer i kontakt med en kemisk produkt på vilken det saknas varningsmärkning kan 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.

För arbetstagarna ger det upphov till osäkerhet att vissa produkter som de hanterar 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 grundläggande syftet är att få fram sakinformation om bedömningsresultat, risker och skyddsåtgärder.

Eftersom arbetsgivarna har informationsskyldighet mot sina anställda är det också värdefullt för arbetsgivarna att få besked om att den produktansvarige verkligen har gjort en bedömning av produktens egenskaper från hälsosynpunkt.

Det är rimligt att den lagstadgade produktinformationen som åtföljer kemiska produkter skall kunna innehålla även sådan sakinformation som inte har varningskaraktär. Det blir sedan användarens sak att avgöra vilka slutsatser han för den aktuella hanteringen skall dra av informationen.

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.

Kemikommissionen föreslog i delbetänkandet att tillverkare och importörer skall vara skyldiga att vid överlåtelse till yrkesmässig hantering lämna besked om att varan är bedömd från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Detta får göras genom märkning, på varuinformationsblad eller på annat säkert sätt.

10.5 Otillbörlig marknadsföring av kemiska produkter

En otillbörlig marknadsföring av kemiska produkter till företag kan leda till att produktinformationen motverkas eller helt omintetgörs och bl. a. därigenom leda till hälso- och miljörisker. För skyddet av såväl enskilda konsumenter som anställda hos näringsidkare är det värdefullt om avarter i marknadsföringen av kemiska produkter stävjas.

Lagstiftningen

Som framhålls i avsnitt 3.7 är syftet med marknadsföringslagen i första hand att tillgodose konsumenternas intressen i samband med näringsidkares marknadsföring. Marknadsföringslagen skall också motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter eller näringsidkare. Otillbörlig marknadsföring kan anmälas till konsumentsombudsmannen. Denne kan utfärda förbudsföreläggande eller väcka talan om förbud vid marknadsdomstolen.

Konsumentverkets resurser är främst inriktade på att stödja konsumenterna. 22 § förordningen (1976:429) med instruktion för konsumentverket ger verket möjlighet att lämna klagomål på marknadsföring utan åtgärd om det från allmän synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas. Verket skriver därför ofta av ett ärende som har föranletts av anmälan från en näringsidkare, om anknytningen till konsumentintresset är svag. Först när verket har skrivit av ärendet kan näringsidkaren utnyttja sin s. k. subsidiära talerätt som innebär att han får väcka talan vid marknadsdomstolen. Riktlinjekommittén har emellertid föreslagit att 10 § marknadsföringslagen ändras så att näringsidkare kan väcka

talan direkt i marknadsdomstolen (SOU 1983:40). Sammanslutningar av endera näringsidkare, konsumenter eller löntagare har också subsidiär talerätt. För andra myndigheter än konsumentombudsmannen finns ingen talerätt, i vart fall inte för en myndighet i egenskap av tillsynsmyndighet.

Vid sidan av marknadsföringslagen gäller särskilda regler för marknadsföringen av vissa varor. Sådan marknadsföring av alkoholdrycker och tobaksvaror som vänder sig till konsumenter (dvs. privatpersoner som använder varorna för enskilt bruk) är reglerad i särskilda lagar. Vidare finns regler för resp. varuslag i bl. a. livsmedelslagen, läkemedelsförordningen och fodermedelslagen. Dessa regler är inte begränsade till den marknadsföring som riktar sig till enskilda konsumenter utan gäller också marknadsföring till andra grupper.

För kemiska produkter i allmänhet finns däremot inga speciella regler om reklam, vare sig i LHMV eller i arbetsmiljölagen. Ingripanden mot otillbörlig reklam för kemiska produkter kan ske endast med stöd av marknadsföringslagen.

Åtskilliga åtgärder i marknadsföringen av kemiska produkter till arbetsgivare skulle kunna ifrågasättas som otillbörliga. För att en fråga skall föras upp till marknadsdomstolen krävs emellertid f. n. i praktiken att konsumentintresset är så starkt att konsumentombudsmannen finner ett ingripande motiverat eller att någon utnyttjar sin subsidiära talerätt.

Inom arbetsmiljöns område finns ett starkt behov av skydd mot otillbörlig marknadsföring även av annat än kemiska produkter. Det är utomordentligt negativt från skyddssynpunkt om otillbörlig marknadsföring leder till att arbetsgivarna t.ex. skaffar hem otjänlig skyddsutrustning.

De krav som kan ställas särskilt på marknadsföringen till arbetsgivare och på marknadsföringen av kemiska produkter överensstämmer i allt väsentligt med vad som redan gäller enligt marknadsföringslagen. Härvid bör man beakta att särskilt höga krav kan ställas på marknadsföringen av farliga produkter. Marknadsföringslagens system bygger på förutsättningen att resultat i allmänhet kan åstadkommas genom förhandlingar och frivilliga överenskommelser mellan konsumentverket och näringsidkarsidan och genom att konsumentverket meddelar riktlinjer för företagens marknadsföring när så erfordras. Konsumentombudsmannen har möjlighet att åstadkomma förbud mot en otillbörlig marknadsföring genom vitesföreläggande, om frivilliglinjen inte skulle ge önskat resultat.

Marknadsföringslagen har en generell räckvidd. Skyddet, särskilt för de anställda, kan ses på följande sätt.

En marknadsföringsåtgärd kan innebära att en arbetsgivare vilseleds om vilka egenskaper ett ämne har eller om vilka skyddsåtgärder som behövs. Om marknadsföringsåtgärden kan medföra från skyddssynpunkt negativa effekter för de anställda bör den anses otillbörlig mot arbetsgivaren. Skyddsobjekt enligt marknadsföringslagen är därvid arbetsgivaren i hans egenskap av näringsidkare. Det skydd som tillkommer arbetsgivaren i egenskap av näringsidkare enligt 2 § marknadsföringslagen bör också komma de anställda till godo. Några särskilda

bestämmelser som kompletterar generalklausulen i 2 § marknadsföringslagen såvitt avser skyddet för de anställda vid marknadsföring av kemiska produkter behövs därför inte. Synsättet är väl förenligt med lagens ändamål att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot näringsidkare.

Kemikommissionen föreslår att en bestämmelse om marknadsföring förs in i arbetsmiljöförordningen (1977:1166).Bestämmelsens innebörd bör vara att otillbörlig marknadsföring till arbetsgivare skall anmälas till konsumentombudsmannen av tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen bör avse all marknadsföring till arbetsgivare, alltså även marknadsföring av annat än kemiska produkter. (Se författningsförslag 11.)

En begränsning ligger i att tillsynsmyndigheten på arbetsmiljöns område skall finna talan om förbud påkallad. Det är alltså inom ramen för arbetsmiljölagen som de anställda skall skyddas.

Otillbörlig marknadsföring av kemiska produkter utanför arbetsmiljöns område bör självfallet också bekämpas. Det förekommer t. ex. ofta säljargument om det yttre miljöskyddet som kan anses otillbörliga enligt 2 § marknadsföringslagen.

Kemikommissionen föreslår att förordningen om kemiska produkter skall innehålla en skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla otillbörlig marknadsföring till konsumentombudsmannen. (Se författningsförslag 2, 33 §.)

Det framstår såsom mest okomplicerat och rationellt att konsumentombudsmannen får talerätten även i de nu aktuella ärendena. Den förberedande handläggningen bör ske hos resp. centrala tillsynsmyndigheter (dvs. arbetarskyddsstyrelsen, kemikaliemyndigheten och socialstyrelsen). Ansvaret för att uppkommande tvister i första hand löses på frivillig väg efter förhandlingar bör också ligga på dessa tillsynsmyndigheter. Om en otillbörlig marknadsföring inte kan justeras inom ramen för det frivilliga förfarandet, måste tillsynsmyndigheterna överlämna ärendet till konsumentombudsmannen. I förhållandet till konsumentombudsmannen kan därvid tillsynsmyndigheternas handläggning närmast jämföras med den som förekommer inom konsumentverkets sakbyråer.

Konsumentombudsmannen bör inte få skriva av ärenden som en tillsynsmyndighet har överlämnat med stöd av de föreslagna bestämmelserna i arbetsmiljöförordningen och förordningen om kemiska produkter. En föreskrift med denna innebörd bör därför tillföras 22 § förordningen med instruktion för konsumentverket. Avskrivningsbeslut bör i stället meddelas av resp. tillsynsmyndighet.

I viss mån bevakar arbetarskyddsstyrelsen marknadsföringsåtgärder på arbetsmiljöområdet redan i dag. Eftersom inget uttryckligt föreskriftsstöd har funnits för en sådan tillsynsuppgift har bevakningen varit osystematisk. Inom ramen för konsumentombudsmannens och konsumentverkets tillsyn enligt marknadsföringslagen bevakas reklamen i massmedia systematiskt.

En stor del av de marknadsföringsåtgärder som behöver övervakas avser dock annat än pressreklam. Den lokala skyddsorganisationen har därför en viktig roll i detta sammanhang. Företagare, skyddsingenjörer, företagshälsovårdspersonal, skyddsombud, anställda, m. fl. som får del av otillbörlig marknadsföring, kan vända sig till arbetarskyddsstyrelsen eller kemikaliemyndigheten. Troligen blir det på så sätt som initiativet till flertalet ingripanden mot otillbörlig marknadsföring kommer att tas.

Marknadsdomstolen har nu etablerat en omfattande praxis i ärenden om otillbörlig marknadsföring. I många avseenden blir de bedömningar som behöver göras på de nu aktuella områdena likartade dem som görs i andra sammanhang. Genom att ingen ny myndighet får ansvaret för rättstillämpningen undviker man risken för en avvikande praxis.

Självreglering inom näringslivet

Riktlinjekommittén ansåg det angeläget att pröva en självreglering inom näringslivet som ett komplement till konsumentverkets riktlinjer för företagens marknadsföring. (Se SOU 1983:40.)

Normgivande för den etiska nivån vid all slags marknadsföring bör vara 2 § marknadsföringslagen. Åtgärder behövs för att förbättra efterlevnaden av marknadsföringslagen. Regler för marknadsföringen av produkter från kemisk och närstående industri bör utarbetas. Detta bör i första hand ske genom att branschen själv utarbetar etiska regler. Först i andra hand blir det aktuellt att på myndighetsbas utarbeta riktlinjer.

Kemikommissionen har frågat de berörda branschorganisationerna om dessa är beredda att utarbeta etiska regler. De har svarat positivt, och förväntas redovisa arbetet före årsskiftet 1984—1985.

10.6 Förpackning och förvaring

Utformningen av förpackningar till farliga kemiska produkter har betydelse för att motverka hälso- och miljörisker. Förpackningen måste bl. a. tåla den inneslutna varan, tåla avsedd hantering, motverka förväxlingsrisk, medge att varan kan tömmas ur förpackningen på ett säkert sätt samt motverka barnolycksfall.

Självfallet måste materialet i en förpackning kunna motstå den inneslutna varan under lång tid. Kemiska produkter kan komma att förvaras under ibland mycket lång tid i öppnade eller oöppnade kärl. Förpackningar som är avsedda att återförslutas måste vara så utformade att detta kan ske på ett tillfredsställande sätt. De bör också vara så utformade att de står stadigt och inte tippar omkull i öppnat skick.

Förpackningen till sådana hälso- eller miljöfarliga varor som vanligen doseras manuellt bör om möjligt vara utförd med t. ex. gradering så att man kan dosera direkt utan att behöva hälla upp i något mätkärl.

Ibland är s.k. portionsförpackningar att föredra för att ge en säker hantering. Sådana bör inte kunna ställas åt sidan i delvis tömt skick och bör inte vara möjliga att återförsluta.

En förpackning bör kunna öppnas utan risk för kontakt med den

inneslutna varan genom stänk eller damm. Förpackningen bör också utan svårighet kunna tömmas helt (utan att onödigt stora mängder blir kvar i den). Förpackningen bör vara utformad så att risken för spill minskas. Dunkar bör t. ex. vara försedda med luftningshål eller på annat sätt vara utformade så att de kan tömmas utan risk för stänk.

I den yrkesmässiga användningen förekommer ibland situationer där en förväxling av två varor (t. ex. en syra och en bas), som hanteras vid sidan av varandra, kan medföra olycksfallsrisk. Varor som typiskt sett ofta förekommer på så sätt bör tillhandahållas i förpackningar som är lätta att skilja åt. Detta kan ske genom att förpackningarna ges olika utformning, genom färgmärkning e.d. Om förväxlingsbara produkter har likartade namn kan de skiljas åt genom tydlig märkning med produkternas funktion (rengöringsmedel, skumdämpningsmedel, slembekämpningsmedel osv.). Märkningen måste förbli tydlig tills förpackningen är tömd.

En hälso- eller miljöfarlig produkt får inte förpackas så att den kan förväxlas med livsmedel.

För vissa produkter som ofta förekommer i hushållen måste förpackningarna utformas med särskild hänsyn till barnen. De bör vara så konstruerade att ett barn normalt inte hinner öppna förpackningen innan någon vuxen hunnit ingripa. I konsumentverkets rapport 1982:5-01, *Riskkemikalier i hemmet*, rekommenderas s. k. barnskyddande förpackningar för följande konsumentvaror:

- ugnsrengöringsmedel
- maskindiskmedel
- avloppsrensningsmedel
- avkalkningsmedel
- toalettrengöringsmedel
- möbelpolish
- lösningsmedel.

Fabrikanten har ett intresse av att färgsätta och dekorera förpackningen attraktivt. Det har förekommit att frukter avbildats på förpackningar till hälsofarliga varor. Risken för att varan i onödan drar barnens uppmärksamhet till sig kan därmed öka, liksom också risken för förväxling med livsmedel.

Behovet av barnskyddande förpackningar är kanske allra störst på läkemedelsområdet. Förutom för kemiska produkter kan behov också finnas för livsmedel. Det är alltså produkter inom tre olika myndigheters ansvarsområden som kan ha behov av barnskyddande förpackningar i vissa fall. I dessa frågor, som kan sägas uteslutande beröra konsumentvaror, har konsumentverket redan tagit initiativet. Inget talar för att frågorna hellre borde lösas av sakmyndigheterna.

Kemikommissionen föreslår att konsumentverket får i uppdrag att utfärda riktlinjer om barnskyddande förpackningar för konsumentvaror. (Se författningsförslag 2, 10 §.)

Om förpackningar av bekämpningsmedel, se avsnitt 12.2.

Bestämmelser om förvaring finns i 4 p. produktkontrollnämndens kungörelse PKFS 1973:1, som innehåller följande:

> 4. I fråga om förvaring av gift eller vådligt ämne skall särskilt iakttas
> a) att varan inte kan åtkommas av barn,
> b) att varan hålls avskild från varor avsedda till förtäring,
> c) att varan inte överförs från det ursprungliga emballaget till kärl som på grund av sin sedvanliga användning kan ge anledning till förväxling,
> d) att gift som lagerhålls för yrkesmässig användning eller överlåtelse förvaras avskilt från andra varor och under lås. Vid laboratorium för forsknings- eller undersökningsarbete får dock gift förvaras på så sätt vederbörande chef föreskriver.

Föreskrifterna under a), b) och c) kan lämpligen överföras till förordningen om kemiska produkter. Föreskriften under c) bör utvidgas till att även gälla miljöfarliga varor. Föreskriften under d) om förvaring har föranlett vissa bekymmer vid tillämpningen. I den del syftet är att hindra obehöriga att komma åt särskilt farliga varor får regeln fortfarande anses vara aktuell. Skyddet för arbetsmiljön bör däremot klaras genom arbetsmiljölagstiftningen.

Kemikommissionen föreslår att regler om förvaring av hälso- och miljöfarliga kemiska produkter förs in i förordningen om kemiska produkter. (Se författningsförslag 2, 11-12 §§.)

11 Kompetenskrav

I detta kapitel föreslås följande:

Kompetenskrav införs för den som tillverkar, importerar eller yrkesmässigt överlåter kemiska produkter. Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt skall vara skyldig att i den omfattning som verksamheten kräver ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens samt att hålla sig underrättad om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö. Den som yrkesmässigt överlåter kemiska produkter skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produkternas egenskaper.

Tillstånd av länsstyrelsen skall krävas för

- ☐ Import av livsfarliga varor (kategori 1 av de fyra kategorierna hälsofarliga varor i märkningsreglerna)
- ☐ Yrkesmässig försäljning och annan överlåtelse av livsfarliga varor och av mycket farliga varor (kategori 1 och 2)
- ☐ Annan än yrkesmässig användning av livsfarliga och mycket farliga varor (kategori 1 och 2).

Tillstånden skall omprövas efter fem år.

Det bör ställas krav på dem som är verksamma i olika led av kemikaliehanteringen att de skaffar sig den kunskap och den kompetens som behövs för att kunna bidra till en säker hantering. Vidare bör det regleras vem som skall ha tillgång till särskilt farliga ämnen och produkter.

I KHMV finns bestämmelser om tillstånd för olika verksamheter. Tillståndskraven i KHMV är med undantag för bekämpningsmedlen helt inriktade på hälsofarliga produkter och endast i ringa utsträckning förknippade med kompetenskrav. Till stor del rör det sig om en formell prövning där tillstånd nästan alltid meddelas. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över frågor om tillstånds- och kompetenskrav i olika hanteringsled.

I KHMV indelas hälsofarliga varor i gifter och vådliga ämnen. I princip menas med gift sådant som redan i små doser kan orsaka allvarliga skador. Alla andra hälsofarliga ämnen eller beredningar räknas till vådliga ämnen. I fortsättningen används ordet gift i den betydelse ordet har enligt KHMV.

11.1 Tillverkning

Tillverkarna har skyldighet att noga utreda hälso- och miljöfarligheten hos sina produkter och att vidarebefordra korrekt och tillräcklig risk- och skyddsinformation för varje enskild produkt. De har behov av tillgång till hög toxikologisk och annan sakkunskap för att ta fram nödvändig basinformation om produkters egenskaper samt för det ibland kvalificerade utvärderingsarbete som krävs för att bedöma hälso- och miljöfarligheten och för att klassificera produkterna. Produkters hälsofarlighet kan bedömas genom att låta genomföra toxikologiska undersökningar eller på grundval av toxiciteten hos ingående ämnen. (Se närmare avsnitt 8.2 och kapitel 9.)

Kemikommissionen har i sitt delbetänkande (SOU 1984:24) föreslagit skyldighet för tillverkare och importörer att förhandsanmäla nya kemiska ämnen. En förhandsanmälan skall innefatta en omfattande dokumentation om ämnenas hälso- och miljöfarliga egenskaper. (Se avsnitt 8.3.)

Endast ett fåtal, stora tillverkare har möjlighet att inom företaget bygga upp en egen toxikologisk kompetens för att skaffa in vetenskaplig dokumentation om kemiska ämnens egenskaper för att utvärdera dokumentationen och för att bedöma hälso- och miljöfarligheten hos de produkter man tillverkar.

Många, särskilt mindre, tillverkare har inte möjlighet att bygga upp en tillräcklig egen kompetens ens för bedömning och klassificering. De måste därför anlita utomstående sakkunskap för dessa ändamål, inte sällan också för utformning av varningsmärkning och annan nödvändig risk- och skyddsinformation. Inom företagen måste dock alltid finnas kompetens för att avgöra när extern hjälp behöver sökas. För detta krävs bl. a. kännedom om regler för klassificering och märkning samt om innebörden av dessa.

Gällande bestämmelser

Några generella kompetenskrav för tillverkare av kemiska produkter finns inte. Däremot krävs tillstånd för tillverkning av gifter och vådliga ämnen.

Gift får tillverkas yrkesmässigt av den som är behörig att tillverka läkemedel i allmänhet (6 § KHMV). Behörighetskraven för läkemedelstillverkning anges i läkemedelslagstiftningen. Också andra än läkemedelstillverkare kan få tillverka gift om länsstyrelsen ger tillstånd. Ett sådant tillstånd kan avse visst slag av gift eller gift i allmänhet. Det kan vara tidsbegränsat eller gälla tills vidare. För tillverkningen skall finnas

en lämplig föreståndare som är godkänd av yrkesinspektionen.

Vådliga ämnen får tillverkas yrkesmässigt av den som är behörig att tillverka gift yrkesmässigt. Också andra kan få tillverka vådliga ämnen om de anmäler sin avsikt till yrkesinspektionen. Yrkesmässig förpackning av vådliga ämnen får ske utan anmälan (8 § KHMV).

Förslag

Det finns anledning att ställa höga krav på tillverkares kompetens inom det toxikologiska området, oavsett vilken typ av kemiska produkter de tillverkar.

Kemikommissionen föreslår att det i förordningen om kemiska produkter införs en bestämmelse att tillverkare av kemiska produkter skall ha tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens och hålla sig underrättade om forskning och teknisk utveckling av betydelse för skyddet av hälsa och miljö. Arten och omfattningen av verksamheten är avgörande för hur höga krav som kan ställas. Kemikaliemyndigheten bör utfärda närmare föreskrifter om kompetenskraven. (Se författningsförslag 2, 13 och 14 §§.)

Syftet med KHMV:s bestämmelser om tillverkning av gifter och vådliga ämnen är att dels tillförsäkra en god arbetsmiljö, dels begränsa och kontrollera förekomsten av särskilt farliga varor i samhället. Nuvarande bestämmelser i KHMV om tillverkning av vådliga ämnen och gifter är generella. Anmälan till yrkesinspektionen skall göras resp. godkänd föreståndare skall finnas även om hanteringen inte innebär särskilda risker från arbetsmiljösynpunkt. Reglerna är därför inte ändamålsenliga och upplevs i stor utsträckning som tomma formella krav.

Skyddet i arbetsmiljön mot hälsorisker från kemiska varor regleras numera av arbetsmiljölagen. Arbetarskyddsstyrelsen har befogenheter att efter behov föreskriva t. ex. att hälsofarliga produkter inte får användas utan godkännande eller tillstånd, eller att särskilda villkor skall gälla för användningen. Ett flertal sådana föreskrifter har också utfärdats. Det finns mot denna bakgrund inga skäl för att föra över de arbetsmiljöinriktade bestämmelserna i KHMV om anmälan och föreståndare till förordningen om kemiska produkter.

Syftet att begränsa och kontrollera förekomsten tillgodoses inte heller särskilt väl av de gällande bestämmelserna när det gäller tillverkning av gift. Länsstyrelsernas tillståndsgivning innefattar ingen egentlig prövning i sak. Prövningen medger en registrering av företag som tillverkar gift. Möjligen kan den hos de aktuella företagen rent allmänt inskärpa vikten av noggrannhet och kontroll i samband med gifthanteringen. När produktregistret har byggts ut med etapp 3 kommer det att finnas möjligheter att identifiera de företag som tillverkar särskilt farliga varor. Syftet att kontrollera förekomsten av dessa varor hos tillverkare får anses tillräckligt väl tillgodosett genom skyldigheten att anmäla till produktregistret.

Det kan anmärkas att skyldigheten att anmäla till produktregistret inte

inträder förrän året efter det att verksamheten har påbörjats. Eventuella nackdelar för t. ex. yrkesinspektionen till följd av den senareläggning av anmälan som förslaget innebär, bör kunna kompenseras t. ex. genom rutinmässigt informationsutbyte med de handelsregister som förs hos länsstyrelserna.

De krav som ställs på svenska tillverkare enligt arbetsmiljölagstiftningen är så långtgående att importen inte kan anses diskriminerad om kravet på tillstånd slopas för tillverkning men behålls för import.

Kemikommissionen föreslår att någon motsvarighet till 8 § KHMV inte införs i förordningen om kemiska produkter, eftersom arbetsmiljölagstiftningen och produktregistret numera tillgodoser de syften som ligger bakom paragrafen.

11.2 Import

Vad som sades i det förra avsnittet om tillverkares behov och möjligheter att bygga upp kompetens för kemikaliekontroll gäller i stort sett också för importörer. En del importörer kan i vissa fall tillgodogöra sig den toxikologiska kompetens som finns hos deras utländska leverantörer. Åtskilliga av de större utländska kemikalieleverantörerna gör omfattande undersökningar av hälso- och miljöfarligheten hos de kemikalier de tillverkar.

Gällande bestämmelser

Inte heller för importörer finns några generella kompetenskrav. Däremot finns tillståndskrav för import av gifter.

Ett gift får importeras av den som är behörig att tillverka giftet yrkesmässigt (se avsnitt 11.1) eller att handla med giftet (se avsnitt 11.3 nedan). Ett gift som behövs för verksamheten i en stats- eller kommununderstödd institution för undervisning, undersökning m. m. får importeras av institutionens föreståndare. Också andra kan få tillstånd av länsstyrelsen att importera ett gift om de har behov av giftet i sin yrkesutövning och bedöms kunna ha hand om giftet på ett betryggande sätt (9, 10 § KHMV). En resande får utan särskilt tillstånd föra med sig gift för personligt bruk till Sverige. Bestämmelsen är en s. k. ventil som tullen behöver vid gränskontrollen.

Tullen får inte låta några andra än behöriga giftimportörer förfoga över oförtullade gifter. Produktkontrollnämnden bestämmer vad som skall göras med gifter som inte kan återutföras eller försäljas i Sverige (11 § KHMV).

Förslag

Stora kompetenskrav måste ställas på den som yrkesmässigt importerar kemiska produkter. Detta gäller oavsett produkternas natur.

Kemikommissionen föreslår att samma kompetenskrav som ovan föreslagits för yrkesmässiga tillverkare också skall gälla yrkesmässiga importörer. (Se författningsförslag 2, 13 §.)

Det finns också anledning att även i fortsättningen kontrollera importen av speciellt farliga varor. Detta är nämligen nödvändigt om man vill ha grepp om tillgången på vissa hälso- eller miljöfarliga varor.

För att tillsynen skall kunna koncentreras kring de varor som är verkligt angelägna att kontrollera bör den generella importkontrollen begränsas till den farligaste av de två kategorier som gifter numera indelats i, nämligen livsfarliga varor. Om tillgången behöver kontrolleras även för andra varukategorier kan detta ske genom åtgärder mot överlåtarna.

Kategorin livsfarliga varor innehåller ett begränsat antal varor i förhållande till kategorin gifter som enligt KHMV kräver tillstånd för import. För att ge bättre överblick av konsekvenserna med olika tillstånd bör kopplingen slopas mellan rätten att tillverka eller handla med livsfarliga varor å ena sidan och att importera livsfarliga varor å andra sidan.

Institutionsföreståndare bör liksom hittills utan tillstånd få importera gift. Samma rätt bör ges till föreståndare för laboratorium där omfattande yrkesmässig forsknings- eller undersökningsverksamhet bedrivs. Det är svårt att finna några beaktansvärda skäl för att göra skillnad i detta avseende mellan olika laboratorieföreståndare beroende på om laboratoriet får understöd från stat eller kommun eller inte. Lägre undervisningsanstalter får däremot enligt förslaget inte heller i fortsättningen någon egen importrätt eftersom deras verksamhet inte kan anses tillräckligt omfattande.

Rätten för resande att föra med sig livsfarliga varor för personligt bruk torde kunna avvaras utan svårare följder. Det är svårt att tänka sig något annat beaktansvärt fall av personligt bruk av livsfarliga varor än när de används som läkemedel. För dessa finns redan en motsvarande ventil i 8 § 4 mom. läkemedelsförordningen. Någon motsvarighet till 9 § sista stycket KHMV behövs därför inte.

Kemikommissionen föreslår att ett tillståndskrav för import av livsfarliga varor skall ingå i förordningen om kemiska produkter. Föreståndare för laboratorium med omfattande yrkesmässig forsknings- eller undersökningsverksamhet bör utan tillstånd få importera livsfarliga varor. Något undantag för import för personligt bruk föreslås däremot inte. (Se författningsförslag 2, 15 § 1.)

11.3 Återförsäljning

Återförsäljare av kemikalier har att till köparna vidarebefordra korrekt, utvärderad risk- och skyddsinformation. Återförsäljare, i vart fall sådana med större kemikalieförsäljning, måste ha god kännedom om de regler som gäller t. ex. för klassificering och märkning av produkter efter

deras hälso- och miljöfarlighet. Förståelse för dessa regler förutsätter allmänna kunskaper om kemiska produkters egenskaper och effekter samt kännedom om begrepp som kan förekomma i märkning och annan produktinformation, t. ex. akut och kronisk giftighet, allergiframkallande och frätande egenskaper, nedbrytbarhet och bioackumulering.

Återförsäljarna bör normalt kunna få sitt behov av information om de saluförda produkternas egenskaper tillgodosett genom den risk- och skyddsinformation som tillverkarna och importörerna skall lämna till varje produkt. De ytterligare kunskaper som behövs för att återförsäljare skall kunna fullgöra sina skyldigheter, t. ex. att tillgodose köparnas behov av information, kan byggas upp inom företagen.

Gällande bestämmelser

Några allmänna kompetenskrav för återförsäljare av kemiska produkter finns inte. Däremot finns regler om handel med gift och vådliga ämnen.

Handel med ett *gift* får bedrivas av den som behörigen tillverkat det och av den som har rätt att driva detaljhandel med läkemedel enligt den särskilda lagen därom. (Enligt denna får detaljhandel med läkemedel drivas endast av staten eller av en juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande.) Också andra kan få tillstånd av länsstyrelsen att handla med gift. Tillstånd kan avse ett visst slag av gift eller gift i allmänhet. Det kan vara tidsbegränsat eller gälla tills vidare. För handel med gift som inte sker på apotek skall finnas en lämplig föreståndare som är godkänd av yrkesinspektionen (12 § KHMV).

Överlåtelse av ett gift får ske till den som är behörig att importera giftet och till den som skall använda giftet yrkesmässigt (15 § KHMV). Överlåtelse av ett gift från apotek får dessutom ske till den som visar sig ha behov av giftet för konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller annat jämförbart ändamål och som har fyllt 18 år. Gift för icke yrkesmässig användning får alltså köpas endast från apotek. Någon häremot svarande skyldighet för apoteken att saluhålla gifter finns inte. Behovsprövningen sker enbart genom apoteken och en vägran från ett apotek att sälja gift medför inte något hinder för att kunden hos ett annat apotek kanske får köpa giftet.

Handel med ett *vådligt ämne* får bedrivas av den som tillverkat ämnet eller som är behörig att handla med gift. Också andra kan få handla med vådliga ämnen om de anmäler sin avsikt till yrkesinspektionen. Vådliga ämnen får utan anmälan saluhållas i de slutna originalförpackningar som de har levererats i (14 § KHMV).

Förslag

Överlåtarna har mycket viktiga uppgifter inom kemikaliehanteringen. Inte minst gäller detta i fråga om att befrämja en säker kemikaliehantering i konsumentledet.

Kemikommissionen föreslår att det i förordningen om kemiska produkter föreskrivs att den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall ha det kunnande som behövs med hänsyn till produktens egenskaper. Kemikaliemyndigheten bör föreskriva närmare om denna skyldighet. (Se författningsförslag 1, 13 § andra stycket.)

Det är överlåtelsemomentet som är avgörande för om varor sätts i omlopp. Åtgärder för att kontrollera tillgången på särskilt farliga varor bör således vara insatta mot överlåtelseledet.

Det är därför önskvärt att samhället även i fortsättningen förknippar handel med särskilt farliga varor med någon form av tillståndsprövning.

En sådan prövning ger samhället möjlighet att ställa villkor för tillstånd, och bör i fortsättningen ha en tydligare inriktning på kunskapskrav än f. n. Reglerna om kompetenskrav är avsedda bl. a. att utgöra en bas för tillståndsprövningen. Villkoren bör också innefatta krav på formerna för försäljningen. Detta är angeläget bl. a. för att köpare av särskilt farliga varor skall garanteras en tillfredsställande information om risker och skyddsåtgärder och för att förhindra onödig spridning av sådana varor. Försäljning över disk och en nedre åldersgräns för köpare är exempel på medel att nå dessa mål.

Kemikommissionen föreslår att tillstånd skall krävas för yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga varor och av mycket farliga varor, dvs. av de kategorier som svarar mot det äldre begreppet gift. Tillståndsprövningen bör göras av länsstyrelsen, som vid behov kan ta hjälp av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Riktlinjer för tillståndsprövningen bör utarbetas av kemikaliemyndigheten. Tillståndskravet bör gälla också för varor som går på export. Några bestämmelser om föreståndare för överlåtelse föreslås inte. (Se författningsförslag 2, 15 § 2.)

En grundprincip bör vara att överlåtaren skall ta aktiv del i arbetet för en ökad säkerhet vid användningen av livsfarliga och mycket farliga varor. Han skall veta vem han säljer till och förvissa sig om att det är ett legitimt behov som skall täckas. Liksom hittills bör det åligga alla som säljer särskilt farliga varor att föra vissa anteckningar om dessa överlåtelser.

Kemikommissionen föreslår att den som yrkesmässigt överlåter livsfarliga och mycket farliga produkter skall vara skyldig att föra anteckningar om försäljningen. (Se författningsförslag 2, 17 §.)

Bestämmelsen i 15 § andra meningen KHMV reglerar förvärv av gift för användning i andra än yrkesmässiga sammanhang. En motsvarande bestämmelse bör finnas i den nya förordningen.

Kemikommissionen föreslår att tillstånd av polismyndigheten skall krävas för annan än yrkesmässig användning av livsfarliga och mycket farliga varor. (Se författningsförslag 2, 15 § 3.)

Tillståndet är en första förutsättning för att överlåtelse av livsfarliga och mycket farliga varor skall få ske för annan än yrkesmässig användning.

Även andra än apotek kommer enligt förslaget att kunna få tillhandahålla varor för de här aktuella ändamålen.

Av liknande skäl som har anförts i anslutning till 8 § KHMV (avsnitt 11.1) innehåller förslaget inte några direkta motsvarigheter till 14 § KHMV.

Om kompetenskrav vid överlåtelse av bekämpningsmedel, se avsnitt 12.4.

11.4 Yrkesmässig användning

Företag som använder kemikalier behöver ha kunskaper om kemiska risker på lägst den nivå som behövs för att förstå innebörden av de begrepp som används för att ange kemikaliers hälso- och miljöfarlighet. De har därtill behov av att ha tillgång till yrkeshygienisk sakkunskap och omgivningshygienisk sakkunskap. Sådan behövs för att man inom användande företag skall kunna bedöma vilka hälso- eller miljörisker som kan uppstå på grund av hanteringen. Sättet att hantera en produkt är t. ex. avgörande för om och hur arbetstagarna exponeras för i produkten ingående kemiska ämnen eller hur stora utsläppen blir. Utgående från resultatet av den yrkeshygieniska och omgivningshygieniska riskbedömningen har arbetsgivarna sedan att ge arbetstagarna den nödvändiga risk- och skyddsinformationen och att ordna för en säker hantering, inkl. omhändertagandet av avfall. Om hanteringen av kemikalier är omfattande eller innebär speciella risker kan det krävas betydande sakkunskap, toxikologisk, kemisk, yrkeshygienisk och omgivningshygienisk, för bedömningen av hälso- och miljöriskerna.

Stora användarföretag med omfattande kemikaliehantering bygger ofta upp egen kompetens för att inhämta och bedöma information, från leverantörerna eller på annat håll. Detta brukar ske inom företagshälsovården som normalt inrymmer medicinsk och skyddsteknisk, ofta även yrkeshygienisk sakkunskap. Användarföretag utan egna resurser för bedömning av riskerna vid hanteringen måste anlita utomstående sakkunskap.

Som nämnts i avsnitt 5.1 har företagshälsovården stor betydelse för företagens möjligheter att ordna med en säker arbetsmiljö. Utöver bedömning av riskerna med användning av kemikalier kan företagshälsovården bidra med information om kemikalier, bistå med att föra och uppdatera förteckningar över i företaget förekommande kemikalier, ordna med skyddsutbildning av arbetsledning och anställda samt utgöra en kontaktlänk mellan företag och myndigheter, leverantörer m. fl.

Kemikommissionen anser det vara utomordentligt angeläget att företagshälsovården snabbt byggs ut så att den finns tillgänglig för alla företag och andra arbetsplatser.

Om kompetenskrav för användning av bekämpningsmedel, se avsnitt 12.3 och 12.4.

Gällande bestämmelser

Grundläggande bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen. (Se avsnitt 3.4.) I KHMV finns dessutom bestämmelser om användning av gift.

Den som är behörig att tillverka eller importera gift får använda *gift* yrkesmässigt. Andra får också använda gift i yrkesutövningen om de anmäler sin avsikt till yrkesinspektionen (16 § KHMV).

I vissa fall får gift användas yrkesmässigt utan att anmälan behövs, nämligen när det är fråga om

- verksamhet i vilken gift användes endast vid enstaka tillfällen eller i synnerligen ringa mängd
- laboratoriemässig användning vid forskningslaboratorier, skolor eller andra läroanstalter
- medicinsk analysverksamhet som står under tillsyn av läkare, tandläkare eller veterinär.

När yrkesinspektionen har tagit emot en anmälan om giftanvändning skall ett skriftligt bevis utfärdas om att anmälan har kommit in (17 § KHMV).

Förslag

Arbetsmiljölagstiftningen innehåller de krav som bör ställas på yrkesmässig användning av kemikalier från arbetsmiljösynpunkt. Motsvarande kan sägas om miljöskyddslagstiftningen beträffande den yttre miljön. Några regler om allmänna kompetenskrav för detta hanteringsled behöver därför inte utfärdas i lagstiftningen om kemiska produkter.

Anmälningsskyldigheten till yrkesinspektionen har i praktiken inte fyllt någon väsentlig funktion. Liksom vid tillverkning (se avsnitt 11.1 ovan) fylls det avsedda syftet numera bättre genom produktregistret. I de fall behov om särskild anmälningsskyldighet för vissa produkter skulle föreligga kan arbetarskyddsstyrelsen med stöd av arbetsmiljölagen föreskriva om sådan.

Kemikommissionen föreslår att någon motsvarighet till 16 och 17 § KHMV inte förs in i förordningen om kemiska produkter, eftersom arbetsmiljölagen och produktregistret numera tillgodoser paragrafernas syfte.

11.5 Tillståndens giltighetstid och återkallelse

Enligt KHMV kan tillstånd beviljas tills vidare, men det kan återkallas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall normalt ge tillverkarna tillfälle att rätta till en felaktighet innan tillståndet återkallas (7 § KHMV).

Tillstånd enligt KHMV för tillverkning etc. kan beviljas för obegränsad tid, och så sker i regel. Detta har bl. a. lett till att det är svårt för både enskilda och myndigheter att överblicka vilka tillstånd som fortfarande är aktuella. De i detta kapitel föreslagna tillstånden bör därför vara

begränsade till t. ex. 5 år. Den återkommande tillsyn som aktiveras när tillstånden går ut är värdefull.

I förordningen om kemiska produkter bör vidare finnas en bestämmelse om återkallelse av tillstånd. Återkallelsegrund bör vara att tillståndshavaren har visat sig olämplig att i fortsättningen ha tillstånd. Regeln bör inte utformas så att varje åsidosättande leder till återkallelse. Tillståndshavaren bör få behålla sitt tillstånd om han vidtar rättelse. Återkallelse oavsett rättelse bör dock ske t. ex. när tillståndshavaren har begått våldsbrott och därför inte bör anförtros tillstånd i fortsättningen.

Kemikommissionen föreslår att tillstånden till import, överlåtelse och användning skall vara begränsade till 5 år. Tillstånd skall kunna återkallas om tillståndshavaren visat sig olämplig att i fortsättningen inneha tillstånd. (Se författningsförslag 2, 15 och 19 §§.)

Kemikaliemyndigheten måste ha möjlighet att anpassa tillämpningen av tillståndskraven till den praktiska verkligheten.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten skall ha befogenhet till både utvidgning och inskränkning av det varuområde som skall omfattas av tillståndskraven. (Se författningsförslag 2, 19 §.)

12 Bekämpningsmedel

I detta kapitel föreslås följande:

Registrering ("godkännande") av bekämpningsmedel skall tidsbegränsas till högst 5 år, så att alla medel regelbundet omprövas enligt stränga krav ur hälso- och miljösynpunkt. Vid registreringsförfarandet skall behovet av den avsedda bekämpningen prövas, och jämförelse skall göras både med andra kemiska medel och med icke-kemiska bekämpningsmetoder.

En lag om spridning av bekämpningsmedel införs. Där anges krav om försiktighetsmått och återhållsamhet vid användning av bekämpningsmedel.

Naturvårdsverket får befogenheter att förbjuda sådan användning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet. Sådan s. k. planmässig bekämpning som sker rutinmässigt utan att behov föreligger i det enskilda fallet bör därvid förbjudas.

Flygbesprutning förbjuds. Dispens skall endast kunna lämnas vid epidemier som inte kan bekämpas på annat sätt, samt enligt redan gällande regler för lövslybekämpning i skog. I det sistnämnda fallet har kommunerna rätt att helt undanta ett område från möjlighet till dispens.

Ett system med typprovning och typgodkännande av sprututrustning införs.

Endast medel i den lägsta av de tre faroklasserna för bekämpningsmedel skall få säljas till allmänheten. (F. n. får även en del medel i klass 2 säljas till allmänheten.) För att få använda medel i klass 1 och 2 skall krävas utbildning och godkänt kunskapsprov. (Gäller f. n. endast klass 1.) Medel i klass 1 och 2 skall inte få användas över områden där allmänheten har tillträde, t. ex. parker.

Kemikaliemyndigheten skall bedriva tillsyn av företag som säljer bekämpningsmedel för att se till att deras information och marknadsföring inte är missvisande. För försäljning av bekämp-

ningsmedel i klass 1 och 2 skall krävas minst den kompetens som krävs för att få bruka dessa medel.

Ett register upprättas över dem som importerar bekämpningsmedel.

Kemiska bekämpningsmedel är en grupp av kemiska produkter som sedan länge utsatts för en omfattande specialreglering. I samband med den allmänna översyn av kemikaliekontrollen som kemikommissionen gjort har det varit naturligt att också se över regleringen av bekämpningsmedel.

Utredningen (Jo 1979:09) om användningen av kemiska medel i jord- och skogsbruket m. m. (kemikalieutredningen) har till regeringen avgett betänkandet (SOU 1983:11) Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen har genom ett beslut den 12 april 1984 överlämnat betänkandet och remissyttrandena till kemikommissionen.

I kemikalieutredningens betänkande lämnas en utförlig redovisning om hälso- och miljöriskerna med kemiska bekämpningsmedel. Där återfinns också den närmare bakgrunden till ett flertal av de förslag kemikommissionen lägger i detta kapitel.

Användningen av bekämpningsmedel kan medföra betydande risker både för de berörda arbetstagarna och för naturmiljön. Dessutom kan bekämpningsmedelsrester i livsmedel medföra hälsorisker för livsmedelskonsumenterna.

För att undanröja dessa risker behövs samverkande åtgärder inom ett flertal olika områden. Forsknings- och utvecklingsarbete bör bedrivas som leder till att odlingsmetoder utvecklas och tas i bruk som inte är förknippade med de risker som dagens användning av bekämpningsmedel ger upphov till. Det måste ytterligare preciseras vilka bekämpningsmedel som skall få användas, och för vilka ändamål. Spridningen av bekämpningsmedel behöver regleras. De som arbetar med bekämpningsmedel behöver utbildning, och brukarna behöver rådgivning om medlens användning. Livsmedelskontroll behövs för att se till att livsmedel med hälsoskadliga resthalter inte saluförs.

12.1 Forskning och utveckling för miljömässigt bättre odlingsmetoder

Jord- och skogsbruket bör så snart möjligt övergå till produktionsformer som innebär att man med bibehållen hög effektivitet, kommer bort från de risker som dagens användning av kemiska bekämpningsmedel medför. Vi måste skaffa oss ökade och bättre kunskaper om alternativ till dagens produktionsformer. Det bör ske genom en samlad och medveten satsning på forsknings- och utvecklingsarbete rörande sådana alternativ. En sådan har nyligen föreslagits av regeringen (prop. 1983/84:107, bil. 6).

Växtodlingsmetoder bör eftersträvas som bevarar markens produktionsförmåga på kort och lång sikt och minimerar användningen av kemikalier. Strävan bör vara att kontrollera sjukdomar, skadegörare och ogräs med förebyggande åtgärder. Exempel på detta är att ta fram växtsorter som är resistenta mot bl. a. skadegörare eller som konkurrerar bättre med ogräsen. De hälso- och miljömässiga konsekvenserna av icke-kemiska bekämpningsmetoder som ersätter de kemiska skall vara väl kända så att man vet att de verkligen innebär en minskning av riskerna.

Det finns behov både av grundläggande forskning som syftar till att utveckla nya odlingsmetoder och av ett praktiskt inriktat utvecklingsarbete som syftar till att få mera miljövänliga odlingsmetoder i praktiskt bruk.

I dag råder stor osäkerhet om både de samhällsekonomiska och företagsekonomiska konsekvenserna av produktionsformer med minskad kemikalieanvändning. Det är därför väsentligt att kartlägga konsekvenserna och effekterna för vår totala produktion av en minskad användning av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket. Därvid måste avkastningseffekterna och omställningskostnaderna studeras för såväl enskilda företag och regioner som för jordbrukssektorn totalt.

Frågan om miljömässigt bättre produktionsformer rymmer således inte endast naturvetenskapliga frågor utan även frågor av samhällsvetenskaplig natur. Det är viktigt att forskning rörande alternativa produktionsformer även innefattar de samhällsvetenskapliga frågorna.

Kemikalieutredningen föreslog att 10 milj. kr. per år skulle tillföras skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR) för finansiering av forskning om hälso- och miljömässigt säkrare bekämpningsmetoder. Vidare föreslog utredningen att 5 milj. kr. skulle tillföras statens naturvårdsverks forskningsnämnd för studier rörande bekämpningsmedlens sidoeffekter.

Riksdagen har nyligen beslutat att anslaget till skogs- och jordbrukets forskningsråd skall ökas med 5 milj. kr., varvid forskning om nya och mera miljövänliga odlingsmetoder utgör ett av de huvudsakliga områdena för ökade insatser. I den proposition som riksdagen då antog anförde departementschefen följande.

> Denna satsning på en integrerad forsknings- och utvecklingsverksamhet om alternativa produktionsmetoder på jordbrukets och trädgårdsnäringens områden bör åstadkommas inom ett sammanhållet program. Huvudansvaret för att upprätta ett sådant program och att stödja FoU-verksamheten inom detta bör läggas på SJFR som bör samråda med bl. a. SLU och naturvårdsverket. Jag kommer senare att föreslå regeringen att lämna SJFR ett sådant uppdrag.
>
> Jag utgår ifrån att merparten av den FoU-verksamhet, som ryms inom ett sådant program, kommer att bedrivas vid SLU. Behovet av ökade kunskaper om alternativa produktionsformer kan dock inte tillgodoses enbart genom medelstillskott. Det är därför nödvändigt att också befintliga resurser inom SLU i ökad utsträckning inriktas mot forskning rörande alternativa produktionsformer. (Prop. 1983/84:107, Bil. 6 s. 11 f. och 31).

Riksdagen beslutade samtidigt att öka naturvårdsverkets forskningsanslag med 3 milj. kr., bl. a. i syfte att öka forskningen om bekämpningsmedels skadliga effekter.

Riksdagen har också beslutat införa särskilda avgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel fr. o. m. den 1 juli 1984 (prop. 1983/84:176, SkU 47, rskr 383). Dessa avgifter beräknas inbringa ca 120 milj. kr. per år. De skall enligt beslutet "användas till utökade insatser i fråga om forskning, rådgivning och miljöförbättrande åtgärder. Avgifterna bör således i stor utsträckning användas för sådan forskning och rådgivning som kan främja en minskning av behovet och användandet av handelsgödsel och bekämpningsmedel i jordbruket. Vidare bör speciellt beaktas arbetsmiljön för dem som hanterar preparaten".

Det finns enligt kemikommissionens mening anledning att först utvärdera de redan beslutade åtgärderna innan ytterligare insatser övervägs för forsknings- och utvecklingsarbetet inom detta område.

12.2 Prövning av bekämpningsmedel

I KHMV föreskrivs att bekämpningsmedel inte får saluföras, överlåtas eller användas utan produktkontrollnämndens tillstånd (registrering). Här skall behandlas frågorna om definitioner av bekämpningsmedel (dvs. avgränsningen av registreringsplikten), om kraven för registrering och om omprövning av registrering.

Definition av bekämpningsmedel

Bekämpningsmedel definieras i 22 § KHMV på följande sätt:

> Med bekämpningsmedel förstås i denna kungörelse ämne eller beredning som är avsedd att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller annan jämförbar olägenhet, förorsakad av växter, djur, bakterier eller virus.
>
> Som bekämpningsmedel skall icke anses
>
> 1. vara, avsedd att användas vid beredning av livsmedel, läkemedel eller annan jämförbar vara,
>
> 2. färger, fernissor, tjäror och andra varor som huvudsakligen begagnas för annat ändamål än som avses i första stycket, om ej varorna genom särskild benämning eller på annat sätt anges vara avsedda som bekämpningsmedel.

Ett flertal gränsdragningsproblem har uppstått i produktkontrollnämndens tillämpning av denna definition. Det finns därför anledning att närmare precisera vilka kategorier av kemiska produkter som skall räknas som bekämpningsmedel. En sådan precisering bör dock inte göras i en regeringsförfattning.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppdrag att göra de preciseringar som behövs av vilka kemiska produkter som skall räknas som bekämpningsmedel. Detta bör ske på grundval av den redan

gällande definitionen, som alltså huvudsakligen oförändrad bör överföras till förordningen om kemiska produkter. (Se författningsförslag 2, 20 §.)

Kraven för registrering

Frågan om ett medel skall registreras eller inte är beroende av den avvägning som nämnden gör mellan riskerna och nyttan med medlet. Under senare år har dokumentationskraven och kraven för registrering skärpts avsevärt. Produktkontrollnämndens gällande dokumentationskrav för registrering antogs försöksvis år 1981 och fastställdes år 1983. De innebär omfattande krav på dokumentation av medlens hälso- och miljöegenskaper samt av deras effekter.

I produktkontrollnämndens allmänna anvisningar om registreringsansökan hänvisas till OECD:s riktlinjer för hur tester av kemiska ämnen skall genomföras.

Det måste krävas av inlämnad dokumentation att den utförts enligt de internationellt fastställda riktlinjerna. Det är också angeläget att dokumentationskraven fortlöpande justeras på grundval av den vetenskapliga utvecklingen.

Kemikalieutredningen föreslog en behovsprövning av bekämpningsmedel. Förslaget utformades på följande sätt:

> Ett bekämpningsmedel bör vara förenat med så små risker som möjligt samtidigt som det bör vara effektivt. En konsekvens av detta är att man, bland medel med likartad effektivitet inom ett visst användningsområde, vid registrering bör ge företräde åt det eller de som företer den gynnsammaste riskbilden. Det synes vidare rimligt att det skall finnas ett klart bekämpningsbehov inom det avsedda användningsområdet för att registrering skall kunna ske. Produktkontrollnämnden bör därför få möjlighet att avslå en registreringsansökan i de fall då annat bekämpningsmedel eller konkurrenskraftig bekämpningsmetod är att föredra från hälso- eller miljösynpunkt. Nämnden skulle därigenom kunna avslå registreringsansökan inte bara för olämpliga medel utan även för onödiga sådana.

Naturvårdsverket påtalade i sitt remissvar att det av kemikalieutredningen föreslagna behovskriteriet för registrering redan finns inbyggt i 27 § 1 KHMV, och även tillämpas i praktiken. Det finns dock, enligt kemikommissionens mening, anledning att tydligare än hittills markera behovsprövningens centrala roll i registreringsförfarandet.

Kemikommissionen föreslår att det i förordningen om kemiska produkter införs en regel om behovsprövning av kemiska bekämpningsmedel vid registreringsförfarandet. En sådan behovsprövning bör ske både gentemot alternativa kemiska medel och gentemot icke-kemiska bekämpningsmetoder. Att andra likvärdiga preparat redan finns registrerade bör inte tillmätas betydelse vid behovsprövningen. (Se författningsförslag 2, 22 §.)

Som framhölls av kemikalieutredningen är det angeläget att registre-

ringsärenden kan avgöras snabbt. Det bör normalt inte ta längre tid än ett år från det att myndigheten fått in fullständig dokumentation.

Omprövning av registreringsbeslut

En stor del av de nu registrerade bekämpningsmedlen har registrerats på grundval av de mycket lägre krav som ställdes på 1960-talet. Av de ca 250 s. k. aktiva substanser som ingår i medlen torde ca 100 vara registrerade eller kompletterade med dokumentation som svarar till dagens krav.

Produktkontrollnämnden inledde år 1981 ett arbete med att uppdatera dokumentationen för de äldre medlen. Arbetet bedrivs stegvis och områdesvis. Det första steget kommer att avslutas under hösten 1984. Det innebär en kartläggning av dokumentationsläget för de enskilda ämnena samt en grovindelning av dessa i hög- mellan- och lågprioriterade enligt fastställda kriterier. Det andra steget, som innebär att begäran om kompletteringar tillställts registreringshavarna för hög- och mellanprioriterade ämnen har påbörjats för gruppen träskyddsmedel, samt för gruppen svampmedel och betningsmedel. Det tredje steget, som innebär en genomgång av inkommen dokumentation och en omprövning av resp. medel i nämnden, kommer förmodligen att påbörjas under början av år 1985. Hela produktsortimentet bör kunna vara genomgånget vid utgången av år 1989.

Det är angeläget att denna omprövning av äldre medel fullföljs. Man bör emellertid också observera att toxikologins utveckling är så snabb att en sådan omprövning inte kan vara en engångsföreteelse. Återkommande omprövningar är en nödvändighet om man skall kunna se till att alla bekämpningsmedel som används är granskade på grundval av modern vetenskaplig kunskap.

Kemikalieutredningen föreslog att produktkontrollnämnden skall få möjlighet att tidsbegränsa registreringar av äldre preparat för vilka viss dokumentation saknas. Sådan registrering skulle enligt förslaget kunna meddelas "för viss tid, t. ex. fem år, varefter registreringen tas upp till omprövning. Saknas då alltjämt väsentlig dokumentation bör preparatet ej omregistreras". Utredningen förordade dock inte en generell tidsbegränsning av registreringen.

I de flesta länder tillämpas en generell tidsbegränsning av bekämpningsmedelsregistreringar varierande från 3 till 10 år. I Norge är tiden 5 år, liksom i Finland. Införandet av en tidsbegränsad registrering i Sverige skulle alltså bidra till en ökad nordisk harmonisering.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndighetens registrering av ett bekämpningsmedel skall gälla för högst 5 år. Omprövningens omfattning skall avgöras i det enskilda fallet efter den befintliga dokumentationens natur. (Se författningsförslag 2, 22 §.)

Åtskilliga förpackningar av bekämpningsmedel är olämpliga ur arbetsmiljösynpunkt. Bekämpningsmedel i pulverform medför i allmänhet större arbetsmiljörisker än samma medel i annan beredningsform.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppgift att i samband med omprövning av registreringar ställa skärpta krav på förpackningarna. Vidare bör den då verka för att man där så är möjligt övergår från bekämpningsmedel i pulverform till beredningsformer som medför mindre arbetsmiljörisker.

Som tidigare framhållits beräknas den pågående genomgången av tidigare registrerade medel leda till att hela produktsortimentet är genomgånget vid utgången av år 1989. De första omprövade produkterna bör då rimligen vara mogna för den 5-åriga omprövningen. Om ambitionsnivån i den nu inledda genomgången sätts relativt högt kommer de följande omprövningarna endast att kräva måttliga resurser.

Bekämpningsmedel är f. n. undantagna från den generella anmälnings- och deklarationsskyldigheten för kemiska produkter. Detta innebär att det för bekämpningsmedel i motsats till alla andra produkter inte är känt vem som importerar ett medel. Från tillsynssynpunkt är detta en betydande brist.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppdrag att snarast införa anmälningsskyldighet till produktregistret för importörer av bekämpningsmedel i likhet med vad som redan gäller för andra kemiska produkter.

F. n. får ett bekämpningsmedel inte saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara registrerat. Däremot är inte registrering något villkor för att ett medel skall få importeras. I fortsättningen bör det vara möjligt att hindra import av bekämpningsmedel som inte är registrerad och alltså inte får användas.

Kemikommssionen föreslår att registrering görs till ett villkor även för import av bekämpningsmedel.

12.3 Reglering av spridning och hantering

Spridningsmetod, spridningsutrustning och hanteringsmetoder i övrigt har stor betydelse för riskerna med bekämpningsmedel.

Flygbesprutning och spridning över skogsmark

Som framhölls i avsnitt 3.9 har genom en särskild lag spridning över skogsmark av bekämpningsmedel, avsedda för bekämpning av lövsly, förbjudits.

Vid spridning av kemiska bekämpningsmedel över *åkermark* från luften kan avdrift av preparat medföra oavsiktlig spridning till bebyggelse, handelsträdgårdar, friluftsområden, vattentäkter, sjöar och vattendrag m. m. I södra Sverige har ett flertal fall av ofrivillig exponering för bekämpningsmedel inträffat till följd av vindavdrift. Risken för att omgivningen ofrivilligt kommer i kontakt med bekämpningsmedel torde vara flerfaldigt större vid spridning över jordbruksmark än över skogs-

mark, eftersom spridningen över skogsmark som regel sker långt från bebyggda områden.

Mot denna bakgrund drog kemikalieutredningen den slutsatsen att skyddszoner inte är tillräckliga för att undvika de olägenheter som flygspridningen av kemiska bekämpningsmedel över jordbruksmark kan medföra för t. ex. kringboende och vägfarande. Utredningen föreslog därför att all spridning av kemiska bekämpningsmedel från luften över jordbruksmark förbjuds. Undantag skulle endast få göras vid särskilda skäl, varmed främst avsågs vissa epidemiartade angrepp av skadegörare. Kemikommissionen delar kemikalieutredningens uppfattning.

Kemikommissionen föreslår att ett generellt förbud införs mot spridning av bekämpningsmedel från luften. Förbudet bör gälla all mark, således inte enbart jordbruksmark. Undantag skall endast få medges, dels för lövslybekämpning enligt de regler som redan gäller, dels för vissa epidemiartade angrepp av skadegörare som inte kan bekämpas på annat sätt. (Se författningsförslag 6, 4 §.)

Typgodkännande av besprutningsutrustning

Riskerna för oavsiktlig spridning till omgivningen vid besprutning med markbaserad utrustning är starkt beroende av vilken utrustning som används. Som exempel på viktiga faktorer som påverkar avdriftens storlek kan nämnas sprutans arbetstryck samt sprutmunstyckenas utformning och deras höjd över marken. En ökad avdrift innebär också ökad risk för att sprutföraren utsätts för bekämpningsmedel.

Kemikommissionen föreslår att ett system med typprovning och typgodkännande av sprututrustning införs. (Se författningsförslag 6, 8 §.) Statens maskinprovningar bör ges i uppdrag att utarbeta lämpliga provningsmetoder. Detta bör ske i samarbete med statens provningsanstalt, naturvårdsverket, lantbruksstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. Statens naturvårdsverk bör få till uppgift att fastställa de krav som skall gälla för typgodkännande, vad avser oavsiktlig spridning till omgivningen på grund av avdrift. Internationell och särskilt nordisk samordning bör därvid eftersträvas. Arbetarskyddsstyrelsen bör få i uppdrag att utfärda de eventuella ytterligare föreskrifter om typgodkännande som är befogade från arbetsmiljösynpunkt. Om det skulle behövas riktlinjer för konsumentområdet bör dessa utarbetas av konsumentverket. Typprovning och typgodkännande bör totalfinansieras med avgifter.

Import av varor som behandlats med bekämpningsmedel

Det har förekommit yrkeshygieniska problem i samband med hantering av importerade varor som behandlats med bekämpningsmedel. Detta gäller bl. a. tryckimpregnerat virke samt specialbehandlade tyger och läder. Ibland har dessa material varit behandlade med medel som är förbjudna i Sverige. I en del situationer skulle förbud mot importen vara

en ändamålsenlig lösning på sådana problem, men produktkontrollnämnden har inte befogenhet att förbjuda import.

Genom kommissionens förslag till förordning om kemiska produkter får kemikaliemyndigheten befogenhet att förbjuda import, bl. a. i fall som dessa. (Se författningsförslag 2, 35 § 4.)

Hanteringsregler från arbetsmiljösynpunkt

Användningen av bekämpningsmedel regleras från arbetsmiljösynpunkt av arbetarskyddsstyrelsens anvisningar nr 126 *Kemiska bekämpningsmedel* från år 1978. Anvisningarna är utgivna med stöd av den tidigare arbetarskyddslagen. I ändringskungörelser (AFS 1980:16 och AFS 1982:6) har styrelsen bl. a. specificerat de krav som skall gälla vid besprutning. Sprutning skall ske med sådan teknik och utrustning att sprutförare inte utsätts för bekämpningsmedel. Krav ställs på utformningen av sprututrustning samt på skyddsanordningar på fordon. Styrelsen har också utarbetat informationsmaterial om risker och skyddsåtgärder. Reglerna överarbetas f. n.

Kemikommissionen finner det angeläget att överarbetade arbetsmiljöregler om bekämpningsmedelsanvändning snarast ges ut. Det är vidare också fortsättningsvis nödvändigt att ge arbetsgivare och arbetstagare information om risker och skyddsåtgärder vid bekämpningsmedelshantering. Genom att uppmärksamt följa utvecklingen kan arbetarskyddsstyrelsen fortlöpande bedöma behovet av åtgärder från arbetsmiljömyndigheternas sida.

För bekämpningsmedel liksom för andra kemiska produkter är en god skydds- och riskinformation genom märkning och varuinformationsblad en viktig förutsättning för en säker hantering. Reglerna om produktinformation för bekämpningsmedel bör så långt möjligt ansluta till motsvarande regler för andra produktgrupper.

Hanteringsregler för skydd av den yttre miljön

Den allmänna aktsamhetsprincipen i 5 § LHMV gäller också spridningen av bekämpningsmedel. Produktkontrollnämnden har nyligen utfärdat en kungörelse om spridning av bekämpningsmedel som på flera sätt innebär en precisering av aktsamhetsprincipen. Spridning får t. ex. inte utan tillstånd av miljö- och hälsoskyddsnämnden ske på lekplatser, utrymmen kring daghem, förskolor eller områden där barn ofta vistas. Den som avser att sprida bekämpningsmedel skall före spridningen förvissa sig om att denna kan ske på ett sådant sätt att medlet inte märkbart påverkar områden utanför det avsedda spridningsområdet. Han är också skyldig att anmäla felspridning till den vars mark blivit oavsiktligt behandlad. Vidare har det gjorts vissa preciseringar av hur flygspridning skall ske, t. ex. att spridning inte får ske över bebyggelse, samt att flygvägen skall väljas så att bebyggelse inte överflygs.

Kemikommissionen föreslår att de olika reglerna om spridning av bekämpningsmedel för odlingsändamål och för bekämpning av oönskad

växtlighet samlas i en särskild lag. Eftersom lagen om kemiska produkter i huvudsak inte skall ägnas åt hanteringsfrågor bör bestämmelserna om spridning av bekämpningsmedel sammanföras med den nuvarande lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark. (Se författningsförslag 6.)

Det finns därvid anledning att i lag ytterligare precisera de försiktighetsmått som åvilar den som sprider bekämpningsmedel. Bestämmelserna bör gälla oavsett om spridning sker yrkesmässigt eller av konsument vid enskilt bruk.

Kemikommissionen föreslår att lagen om spridning av bekämpningsmedel skall innehålla krav om försiktighetsmått. Den som använder bekämpningsmedel bör bl. a. vara skyldig att förhindra att medlet sprids över andra områden än det avsedda samt att se till att människor inte kommer till skada eller förorsakas olägenhet. Naturvårdsverket får i uppdrag att på grundval av lagen utarbeta mera preciserade bestämmelser om skydd för vattentäkter, för områden i omedelbar närhet av bostadsbebyggelse och för andra områden där människor regelmässigt vistas. (Se författningsförslag 6, 2 §.)

Kravet på att minska miljöriskerna med bekämpningsmedelsanvändningen gör det enligt kommissionens mening angeläget att man avstår från sådan användning som kan avvaras. Som framhölls av kemikalieutredningen är det t. ex. angeläget att undvika sådan s. k. planmässig bekämpning där besprutning sker rutinmässigt utan att behov av kemisk bekämpning föreligger i det enskilda fallet.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverket bemyndigas att efter samråd med lantbruksstyrelsen förbjuda onödig spridning. Genom en myndighetsföreskrift bör sådan s. k. planmässig bekämpning förbjudas där besprutning sker utan att något behov föreligger i det enskilda fallet. (Se författningsförslag 6, 3 §.)

Vetenskaplig prövning av oregistrerade medel

Enligt 25 § KHMV kan produktkontrollnämnden medge undantag från registreringsskyldigheten bl. a. för vetenskaplig prövning av bekämpningsmedel. Då flera av bestämmelserna om hantering av bekämpningsmedel är knutna till den faroklass ett medel ges vid registreringen uppstår för medel under prövning oklarhet om vilka bestämmelser som gäller. Inte heller finns för medel under vetenskaplig prövning krav på av myndigheten fastslagen varningsmärkning.

Hanteringen av oregistrerade preparat under vetenskaplig prövning måste självklart ske under former som är betryggande för hälsa och miljö. Därvid måste beaktas att hälso- och miljöfarligheten hos preparaten vid tiden för prövningen ännu inte alltid är tillräckligt utredd. I sådana fall måste hanteringen kringgärdas med extra kraftiga säkerhetsåtgärder.

Kemikommissionen finner det angeläget att kemikaliemyndigheten samt arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket vid utfärdandet av regler för överlåtelse, användning m. m. av bekämpningsmedel beaktar de särskilda förhållanden som gäller för preparat under vetenskaplig prövning.

Särskilda regler för hushåll, parker m. m.

Bekämpningsmedlen är indelade i tre faroklasser av vilka klass 1 representerar den farligaste och klass 3 den minst farliga faroklassen. Medlen av klass 1 får handhas endast av personer med särskild behörighet. Däremot är f. n. inga behörighetsvillkor förenade med användning av medlen i klasserna 2 och 3. Ambitionen vid produktkontrollnämndens klassificering är att klass 3-medlen skall kunna användas av var och en, medan klass 2-medlen närmast är avsedda för yrkesmässigt bruk.

Hushållens andel av den totala användningen av kemiska bekämpningsmedel uppgick år 1981 till ca 8 procent eller 825 ton verksam substans. Därav ingick 642 ton i preparat av faroklass 3. Återstoden (183 ton) ingick i preparat av faroklass 2. Inga medel för hushållsbruk var registrerade i faroklass 1 (den högsta).

Kemikalieutredningen föreslog att produktkontrollnämnden skall göra en systematisk översyn över faroklassindelningen och därvid särskilt beakta att klass 3-medlen skall kunna sättas i var mans hand. Utredningen föreslog att i princip endast kemiska bekämpningsmedel i den minst farliga klassen bör få komma till användning för enskilt bruk i hushåll och villaträdgårdar. Kemikommissionen instämmer i denna bedömning.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten bör få i uppdrag att inom två år genomföra de justeringar av registreringsvillkor m. m. som behövs för att endast medel i klass 3 skall hållas tillgängliga för enskilt bruk.

Kemikalieutredningen föreslog vidare att samma restriktioner som för hushållsanvändning skall gälla vid yrkesmässig bekämpning i parker samt över vägrenar och banvallar. Statens järnvägar sade i sitt remissvar att man visserligen f. n. använder endast ett preparat i faroklass 3, men att det kan komma att bli aktuellt att använda andra preparat. "Därvid kan även annan faroklass komma i fråga, särskilt vad gäller buskbekämpningen." Statens vägverk framhöll i sitt remissvar att om inte tillräckligt effektiva preparat finns att tillgå inom faroklass 3 bör även preparat inom faroklass 2 vara tillåtna för områden som inte är tillgängliga för allmänheten, t. ex. bergslänter och mittskiljeremsor i motorvägar.

Kemikommissionen föreslår att endast kemiska bekämpningsmedel i klass 3 skall få komma till användning för spridning över områden till vilka allmänheten har tillträde, t. ex. parker och vägrenar. För områden i anslutning till vägar och järnvägar till vilka allmänheten inte har tillträde bör medel i faroklass 2 endast få användas om bekämpningen

behövs av trafiksäkerhetsskäl och medel i faroklass 3 eller mekanisk bekämpning inte kan användas. De närmare reglerna bör utfärdas av naturvårdsverket.

12.4 Utbildning och kompetenskrav

Enligt 35 § KHMV krävs särskilt tillstånd för användning av bekämpningsmedel i faroklass 1. För användning av bekämpningsmedel i jordbruk och trädgårdsskötsel meddelas sådant tillstånd av lantbruksstyrelsen. För tillstånd krävs en kurs som omfattar en vecka, och där man bl. a. tar upp yrkeshygien, toxikologi och ekologi.

Kemikalieutredningen föreslog att utbildningskrav skall ställas även för dem som handhar preparat i faroklass 2. För att förenkla utbildning och tillsyn föreslog man att samma utbildning krävs som för faroklass 1 och att behörigheten skall avse faroklass 1 och 2. Behörigheten att använda preparat i faroklass 2 skall enligt förslaget, liksom f. n. för faroklass 1, vara tidsbegränsad till fem år. På så sätt får de som använder medlen del av den nya kunskapen på området i samband med repetitionskurser. Som villkor för förnyad behörighet bör gälla att vederbörande, liksom f. n. för faroklass 1, har avlagt godkänt kunskapsprov.

Kemikommissionen föreslår att samma utbildningskrav som nu gäller för bekämpningsmedel i faroklass 1 i fortsättningen också skall gälla för medel i faroklass 2. Lantbruksstyrelsen bör liksom hittills ha huvudmannaskapet för utbildning och tillstånd. Verksamheten bör bedrivas i samråd med kemikaliemyndigheten, naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Kursverksamheten bör vara totalfinansierad genom avgifter. (Se författningsförslag 2, 25 §.)

Det är av stor vikt att företag som säljer bekämpningsmedel har tillräcklig kompetens för detta.

Kemikommissionen föreslår att det vid försäljning av medel i klass 1 och 2 skall finnas åtminstone sådan kompetens tillgänglig som krävs för brukare av medlen. Närmare regler om detta bör utfärdas av kemikaliemyndigheten. (Se författningsförslag 2, 25 §.)

12.5 Rådgivning

Den officiella produktionstekniska rådgivningen till lantbrukarna sker genom lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna. Betydande möjligheter finns att inom denna verksamhet föra ut kunskap och rekommendationer som skulle kunna nedbringa riskerna vid kemisk bekämpning. Kemikalieutredningen föreslog i sitt växtnäringsbetänkande att lantbruksnämndernas insatser avseende gödslings- och bekämpningsfrågor skulle ökas. Utredningen framhöll särskilt som en mycket viktig uppgift för den officiella rådgivningen och undervisningen att bidra till att behovsanpassa den kemiska bekämpningen och att därmed undvika

onödig rutinbekämpning av typ planmässig bekämpning. För att odlarna skall kunna anpassa sina bekämpningsåtgärder till det faktiska behovet krävs att de kan känna igen och identifiera skadegörare och ogräs samt vet hur angreppen skall bedömas.

Behovet av en stark officiell rådgivning måste enligt kemikalieutredningen också ses mot bakgrund av den omfattande kommersiella rådgivning och reklam som förekommer. Den officiella rådgivningen måste vara så stark att den förmår vara ledande och därmed kan styra utvecklingen i den riktning som är önskvärd för samhället.

Kemikommissionen delar kemikalieutredningens bedömning att det behövs en stark officiell rådgivning. Kommissionen vill också framhålla vikten av tillsyn av produktinformationen och av de marknadsföringsåtgärder m. m. som vidtas av tillverkare, importörer och andra försäljare av bekämpningsmedel.

12.6 Livsmedelskontroll

Frågor om livsmedelskontroll utreds av livsmedelskontrollutredningen (Jo 83:07). Kemikommissionen skall därför inte gå närmare in på dessa frågor. Det finns dock anledning att kort beröra det förslag inom området livsmedelskontroll som lämnades av kemikalieutredningen. Förslaget innebär frivillig deklaration om vilket eller vilka kemiska bekämpningsmedel som kommit till användning i framställningen av vissa jordbruks- och trädgårdsprodukter. Information om att inga kemiska medel använts under odlingen lämnas redan i stor utsträckning frivilligt av de odlare som inte använder några sådana medel. Möjligheten för odlarna att frivilligt informera konsumenten om att vissa bekämpningsmedel använts under odlingen finns naturligtvis redan, men har av naturliga skäl knappast blivit utnyttjad. Det finns ingen anledning att formellt reglera denna redan befintliga möjlighet. Däremot bör livsmedelskontrollen i fråga om resthalter från bekämpningsmedel ses över. Livsmedelskontrollutredningen arbetar med dessa frågor.

13 Miljöfarligt avfall

I detta kapitel föreslås följande:

Det kommunala renhållningsmonopolet utvidgas till att omfatta miljöfarligt avfall i samtliga kommuner från den 1 januari 1986. Alla kommuner blir då också skyldiga att ordna så att hushållen kan lämna ifrån sig miljöfarligt avfall skilt från övrigt avfall.

Tillståndskrav införs för import av miljöfarligt avfall. Regeln om export ändras, så att större krav inte ställs på omhändertagandet i mottagarlandet än som sker i Sverige. Naturvårdsverket får rätt att förordna att beslut om exporttillstånd får tas i anspråk först efter viss tid. SAKAB åläggs att regelbundet rapportera sin utförsel av miljöfarligt avfall till naturvårdsverket. Kommunerna förlorar sitt generella tillstånd att långtidsförvara miljöfarligt avfall.

Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta ett nytt system för information om miljöfarligt avfall i samband med transporterna. En samordning genomförs av de olika transportdokument som nu förekommer.

Vissa dubblerade tillståndskrav för transport av miljöfarligt avfall förenklas.

Miljöfarligt avfall är sådant avfall som på grund av sin sammansättning inte kan tas om hand på samma sätt som exempelvis hushållsavfall. Bakgrundsuppgifter om miljöfarligt avfall lämnas i avsnitt 1.3.

De viktigaste reglerna om miljöfarligt avfall finns i förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall, som utfärdats med stöd av LHMV. Det finns anledning att i detta sammanhang se över denna förordning.

13.1 Avgränsning av vad som räknas som miljöfarligt avfall

Miljöfarligt avfall definieras f. n. genom en *uppräkning* i 1 § förordningen om miljöfarligt avfall av tio olika avfallstyper. Denna metod har valts

i syfte att undvika tillämpningssvårigheter. Till ledning för tolkningen har naturvårdsverket utarbetat en mera omfattande vägledande förteckning. Naturvårdsverket har i en skrivelse till regeringen den 1 september 1983 föreslagit vissa ändringar i förordningen, men hållit fast vid att definitionen skall göras genom uppräkning. Förslaget har remissbehandlats genom regeringskansliets försorg.

Definition genom uppräkning används i en del andra länder. Vanligare är dock att man definierar begreppet miljöfarligt avfall genom *generella kriterier*. Som exempel kan nämnas den amerikanska definitionen. Enligt denna är miljöfarligt avfall sådant avfall eller en kombination av avfall som på grund av sin kvantitet, koncentration eller fysiska, kemiska eller smittsamma karaktär kan orsaka eller signifikant bidra till en förhöjd dödlighet eller ge allvarliga bestående skador eller innebära en omedelbar fara eller risk för fara för människan eller miljön.

Den nuvarande definitionen saknar halt- eller mängdgränser. Vid avgörandet huruvida ett visst avfall är miljöfarligt eller inte (t. ex. i den vägledande förteckningen) tas dock hänsyn till halter, mängder, lakbarhet m. m. Det finns dock behov av att mer systematiskt utreda vilka kriterier som skall tas med vid klassificeringen. Ett sådant arbete har påbörjats vid naturvårdsverket.

I avvaktan på ett säkrare bedömningsunderlag finns det enligt kommissionens uppfattning fog för att tills vidare bibehålla principen att miljöfarligt avfall definieras genom uppräkning.

Hälso- eller miljöfarliga varor av bl. a. följande slag bör betraktas som avfall: material, råvaror, produkter, mellanprodukter, biprodukter och hjälpkemikalier som hanteraren vill bli kvitt på grund av att varan har förorenats eller förstörts. I enlighet med naturvårdsverkets praxis bör också olja som förorenats med vissa i och för sig rätt harmlösa ämnen betraktas som avfall när den kasserats på grund av svårigheten att skilja sådant avfall från andra avfall med klart miljöfarliga egenskaper.

13.2 Kommunernas roll i avfallshanteringen

Enligt 6 § renhållningslagen (1979:596) får regeringen föreskriva att annat avfall än hushållsavfall, t. ex. miljöfarligt avfall, skall forslas bort genom kommunens försorg. Regeringen har i 111 fall enligt 4 § renhållningsförordningen (1979:904) utvidgat det kommunala renhållningsmonopolet beträffande miljöfarligt avfall (SFS 1984:128).

Det är angeläget att avfallshanteringen i sin helhet kommer under samhällets insyn och kontroll. Eftersom SAKAB numera tar emot allt miljöfarligt avfall kan det inte finnas något hinder för kommunerna att tillämpa det kommunala renhållningsmonopolet också för miljöfarligt avfall.

Kemikommissionen föreslår att kommunalt renhållningsmonopol för miljöfarligt avfall införs i samtliga kommuner från den 1 januari 1986. (Se författningsförslag 12.)

13.3 Export och import av miljöfarligt avfall

Förordningen om miljöfarligt avfall ändrades år 1983 så att tillstånd för export av miljöfarligt avfall numera får ges endast om det kan antas att avfallet slutligt kommer att omhändertas på ett från hälso- och miljösynpunkt väsentligt bättre sätt än om avfallet omhändertas av Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB). Därigenom ställs större krav på omhändertagande i utlandet än hos SAKAB. Detta innebär att kraven kommer i konflikt med EFTA-konventionen. Utförselkraven måste därför ändras så att det ställs likvärdiga krav på omhändertagande i utlandet som hos SAKAB.

Kemikommissionen föreslår att exporttillstånd för miljöfarligt avfall skall kunna beviljas om det kan styrkas att avfallet kan omhändertas slutligt på ett minst likvärdigt sätt. För export av sådant avfall som SAKAB inte kan slutligt omhänderta bör kravet vara att mottagaren kan slutbehandla avfallet på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbart sätt. (Se författningsförslag 5, 17 §.)

SAKAB har generellt utförseltillstånd för miljöfarligt avfall. Som central tillsynsmyndighet behöver dock naturvårdsverket veta vilka typer och mängder som förs ut ur landet.

Kemikommissionen föreslår att SAKAB åläggs att regelbundet till naturvårdsverket rapportera sin utförsel av miljöfarligt avfall.

Inom OECD pågår ett arbete för att få till stånd enhetliga regler för export och import av miljöfarligt avfall. OECD:s råd antog den 1 februari 1984 särskilda principer för gränsöverskridande transporter, dvs. export och import, av miljöfarligt avfall. Sverige har röstat för de uppsatta rekommendationerna.

I förordningen om miljöfarligt avfall finns redan frågor om export reglerade. Med de ovan omtalade förändringarna uppfylls i stort OECD:s rekommendationer i det avseendet.

Sverige saknar däremot bestämmelser om import av miljöfarligt avfall. I OECD-rekommendationen framförs att länderna skall göra det möjligt för vissa myndigheter att "vid behov förbjuda införsel" av miljöfarligt avfall, "om den information man får är otillräcklig eller bristfällig, eller om de föranstaltningar som gjorts för transport och omhändertagande inte stämmer med landets lagstiftning". De av OECD föreslagna rekommendationerna bör följas av Sverige. Rekommendationerna om tillräcklig och säker information vid import av miljöfarligt avfall uppnås bäst genom att importen regleras genom tillstånd.

Kemikommissionen föreslår att det för import av miljöfarligt avfall skall krävas tillstånd av naturvårdsverket. (Se författningsförslag 5, 18 §.)

Enligt OECD-rekommendationen bör länderna samverka med varandra i tillsynen vid transport av miljöfarligt avfall mellan länderna. Länderna bör se till att transitländerna får information i god tid.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverket får möjlighet att förordna att beslut om exporttillstånd får tas i anspråk först efter viss tid. (Se författningsförslag 5, 16 och 25 §§.)

För att tillämpningen skall bli enhetlig bör naturvårdsverket och SAKAB samverka i frågorna om export av miljöfarligt avfall.

13.4 Transport av miljöfarligt avfall

De faktorer som f. n. beaktas vid prövningen av tillstånd till yrkesmässig transport på väg av miljöfarligt avfall framgår av 11 och 12 § förordningen om miljöfarligt avfall. En utredning som genomförts av naturvårdsverket visar att det i flera avseenden förekommer en dubbelprövning av sökandena.

Transport av miljöfarligt avfall sker som regel yrkesmässigt. Frågor om yrkesmässig trafik regleras i yrkestrafiklagen (1979:559). Enligt lagen får yrkesmässig trafik drivas endast av den som har trafiktillstånd. Likaså föreskriver lagen att trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, personliga och ekonomiska förhållanden samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Transportrådets föreskrifter innehåller långtgående krav på bl. a. tillståndshavarens ekonomiska förutsättningar. Dessutom förutsätts viss vandelsprövning för trafiktillstånden. Föreskrifterna motsvarar i allt väsentligt dem i 11 § förordningen om miljöfarligt avfall.

Även lagen om transport av farligt gods är tillämplig på flertalet transporter av miljöfarligt avfall.

Det bör också påpekas att flera av de krav som nu ställs i enlighet med 11 § förordningen om miljöfarligt avfall som regel beaktas hos de kommuner som skriver avtal med entreprenörer för bortforsling av miljöfarligt avfall. I avsnitt 13.2 föreslås att det kommunala renhållningsmonopolet utvidgas till att i hela landet omfatta även det miljöfarliga avfallet. Därigenom kommer kontrollmöjligheterna ytterligare att förbättras.

En tillfredsställande reglering av transporter av miljöfarligt avfall finns således i andra författningar.

Kemikommissionen föreslår att bestämmelserna om transport i 9-13 §§ förordningen om miljöfarligt avfall utmönstras i syfte att undvika dubbelreglering.

13.5 Insamling av hushållens miljöfarliga avfall

Enligt 4 § 3 gäller inte förordningen om miljöfarligt avfall sådant miljöfarligt avfall som ingår som beståndsdel i vanligt hushållsavfall. Däremot utgör i särskild ordning insamlat miljöfarligt avfall från hushållen miljöfarligt avfall.

Då koncessionsnämnden prövar förbränningsanläggningar för hushållsavfall förordnar man att avfall som kan orsaka miljöstörande nedfall inte får tillföras anläggningarna. Bl. a. mot denna bakgrund har

många kommuner föranstaltat om separat insamling av hushållens miljöfarliga avfall.

Många kommuner har avtalat med olika inrättningar såsom apotek, färghandlare och bensinstationer om att dessa skall ta emot miljöfarligt avfall från hushållen. Avtalen har i många fall skrivits in i kommunens renhållningsordning.

Som alternativ eller komplement till sådana avtal gör en del kommuner separata insamlingar, hittills vanligen i form av försöksverksamhet. Vid sådana försök har det visat sig att ca 5 procent av hushållen utnyttjat insamlingarna. Dominerande avfallsslag har varit bilbatterier (50 procent), färgavfall (15—20 procent) och spillolja (10—25 procent).

Det är angeläget att hushållen får möjlighet att lämna ifrån sig miljöfarligt avfall skilt från annat avfall. I regel behöver detta dock inte ordnas så att kommunen hämtar det miljöfarliga avfallet från det enskilda hushållet, utan det räcker att lämpliga inlämningsställen ordnas.

Detta önskemål tillgodoses genom den i avsnitt 13.2 föreslagna utvidgningen av det kommunala renhållningsmonopolet. (Se författningsförslag 12.)

13.6 Behandling och slutligt omhändertagande

Behandling av miljöfarligt avfall utförs med ett eller flera av följande syften:

- oskadliggöra farliga beståndsdelar
- överföra avfallet i mindre miljöfarlig form
- återvinna material eller energi.

Återvinning fordrar i allmänhet behandling i någon industriell process. I en del fall har behandlingen karaktär av raffinering och lämnar då i sin tur ett avfall. Petroleumavfall och förorenade lösningsmedel är exempel på avfall med goda förutsättningar för sådan behandling.

Med oskadliggörande avses processer som förbränning, kalcinering etc. som har till syfte att överföra avfallet till en så ofarlig form som möjligt. Processerna kan vara såväl kemiska som mikrobiella. Vid förbränning fordras ibland utrustning som medger högre behandlingstemperatur än som normalt går att uppnå i konventionella avfallsförbränningsugnar.

Med deponering avses en uppläggning av avfallet med eller utan övertäckning på utvald och för ändamålet särskilt förberedd mark. Metoden kan användas för tillfredsställande stabila organiska och oorganiska avfall.

För slutligt omhändertagande krävs tillstånd enligt 14—18 §§ förordningen om miljöfarligt avfall. Ett tjugotal verksamheter har tillstånd enligt 14 § till slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall.

Om ett tillverkningsföretag har kapacitet att i sina anläggningar återvinna eller oskadliggöra också en viss mängd miljöfarligt avfall från ett annat företag är det naturligt att företagen samverkar. Enligt 19 § förordningen om miljöfarligt avfall får ett sådant samarbete ske utan att särskilt

tillstånd för detta behöver sökas, om "en mindre del av anläggningens kapacitet" tas i anspråk för ändamålet. En sådan möjlighet bör finnas kvar. Det bör emellertid framhållas att det som här avses är företag inom miljöskyddsprövade verksamheter inom varuproduktionssektorn. Avsikten är inte att verksamheter inom servicesektorn skall kunna omfattas av bestämmelserna i 19 §. Begreppet "mindre del" bör tolkas snävt.

Det torde sedan SAKAB nu etablerats inte längre finnas behov av att kommuner bedriver långtidsförvaring av miljöfarligt avfall. Den ursprungliga tanken att en långtidsförvaring skall ske hos SAKAB bör nu förverkligas. Nuvarande bestämmelser i 19 § 2 bör därför kunna utgå.

Kemikommissionen föreslår att det generella tillståndet för kommunerna att långtidsförvara miljöfarligt avfall upphör.

13.7 Uppgiftsskyldighet

Enligt 8 § förordningen om miljöfarligt avfall skall den som yrkesmässigt utövar verksamhet där miljöfarligt avfall uppkommer årligen lämna uppgift om avfallets art, sammansättning, mängd och hantering. Sådan uppgiftsskyldighet gäller även när slutligt omhändertagande sker i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer.

Någon deklaration av detta slag har inte genomförts fullständigt. Närmast ursprungsbestämmelsen kom man år 1976 då ca 700 000 företag fick lämna uppgifter till hälsovårdsnämnden. År 1978 genomfördes en begränsad deklaration (1 650 arbetsställen). År 1980 omfattade deklarationen ca 28 000 arbetsställen.

Naturvårdsverket har, i samarbete med kommunförbundet, utarbetat ett förslag till informationssystem för miljöfarligt avfall. Förslaget innebär att den nuvarande deklarationsskyldigheten enligt 8 § förordningen om miljöfarligt avfall ersätts med ett transportkontrollsystem. Kontrollsystemet skall i möjligaste mån bygga på de uppgifter som ändå erfordras i samband med transport av miljöfarligt avfall (avlämnande, transport och behandling).

Enligt nuvarande regler krävs att avfallsproducenten vid transport till behandlingsanläggning fyller i ett speciellt transportdokument enligt lagen om transport av farligt gods. Vidare krävs att avfallsproducenten fyller i en deklarationsblankett där alla uppgifter av betydelse för avfallsbehandlingen anges. Dessa två dokument är inarbetade i det kontrolldokument som föreslås utgöra grunden i transportkontrollsystemet.

De möjligheter till förenkling av uppgiftsskyldigheten bör tas till vara, som kan följa av en samordning med transportdokumenten.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta ett nytt informationssystem för miljöfarligt avfall, där möjligheten till samordning med transportdokumenten tas tillvara. Uppgiftsskyldigheten bör utformas så att dubbelarbete för myndigheter och enskilda så långt möjligt undviks. Naturvårdsverket bör behålla sitt bemyndigande att vid behov föreskriva totala eller riktade deklarationer av samma slag som genomförts åren 1976, 1978 och 1980. (Se författningsförslag 5, 7 §.)

14 Tillsyn

I detta kapitel föreslås följande:

En myndighetstillsyn riktad mot tillverkare, importörer och handelsagenter byggs upp. Tillsynen bör bl. a. gälla företagens produktutredningar och produktinformation.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ett ökat stöd från centrala myndigheter för att kunna bedriva tillsyn av kemikaliehanteringen och av försäljningsställen där kemiska produkter överlåts.

Naturvårdsverket får befogenheter enligt lagen om kemiska produkter att för den yttre miljön utfärda föreskrifter om produktanvändning. Naturvårdsverket får i uppdrag att ge ett ökat stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnder för tillsyn av kemikaliehantering.

En möjlighet öppnas för länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna att ta ut avgifter för tillsyn enligt lagen om kemiska produkter. (Denna rätt har de redan för tillsyn enligt miljöskyddslagen.)

Kemikaliemyndigheten skall bedriva en förhållandevis omfattande information riktad till allmänheten. Den skall också utarbeta en regelbunden information, t. ex. i form av ett informationsblad, för tillverkare, importörer och andra med behov av kvalificerad information om kemikaliekontroll och kemiska risker.

Myndighetsresurser avsätts för att följa den kemiska produktutvecklingen och annan teknisk utveckling av betydelse för riskbilden.

I kapitlet erinras vidare om följande förslag i kommissionens delbetänkande:

Den s. k. tredje etappen i produktregistrets uppbyggnad kompletteras med deklarationsskyldighet för miljöfarliga produkter. Vi-

dare genomförs en fjärde etapp, utformad som ämnesdeklaration. Därefter skall produktregistret innehålla:

- □ för varje kemisk produkt: uppgift bl. a. om vem som tillverkar eller importerar den samt om vilka innehållsämnen som ger upphov till dess eventuella hälso- eller miljöfarliga egenskaper
- □ för varje kemiskt ämne: uppgifter om vilka tillverkare och importörer som tillverkar resp. för in det i landet (som rent ämne eller som beståndsdel i produkter)
- □ för varje kemiskt ämne som ger produkter hälso- eller miljöfarliga egenskaper: uppgifter om vilka dessa produkter är.

Ordet "tillsyn" ges varierande betydelse inom olika lagstiftningsområden och inom myndigheter. Ofta används ordet för att beteckna kontrollen av att lagar och andra bestämmelser efterlevs. Ibland används ordet som beteckning på fler av de uppgifter som en tillsynsmyndighet har att fullgöra. Som framhålls i avsnitt 6.6 bör i en tillsynsmyndighets verksamhet ingå:

- □ kunskapsuppbyggnad: att inhämta och utvärdera information dels om kemikaliehanteringen i samhället, dels om riskerna med kemikalier
- □ författningsarbete: att utfärda tillämpningsförfattningar och allmänna råd
- □ information: att utforma och sprida information till leverantörer, arbetsgivare, arbetstagare och konsumenter
- □ kontroll: 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 ingripa mot olämplig hantering.

I detta kapitel redovisar kommissionen förslag som avser tillsynsmyndigheternas uppgifter i stort.

14.1 Kunskapsuppbyggnad

Ett effektivt myndighetsarbete förutsätter att myndigheterna har överblick bl. a. över hanteringen av kemiska ämnen och produkter, den tekniska utvecklingen, nya rön om kemiska ämnens hälso- och miljöeffekter samt över åtgärder som vidtas i andra länder.

Myndigheternas arbete med toxikologiska frågor behandlas i avsnitt 8.3 och 8.4 samt i kapitel 9. Där framhålls bl. a. att myndigheterna bör avsätta tillräckliga resurser för att följa kunskapsutvecklingen inom toxikologin. Kommissionen avser att i sitt slutbetänkande beröra den epidemiologiska verksamheten och miljö-övervakningen, som också är viktiga delar av kunskapsuppbyggnaden. Även utbildningsfrågor avses tas upp i slutbetänkandet.

Teknisk utveckling

Tidiga ingripanden mot miljörisker förutsätter att myndigheterna har en god överblick över tillverkning och användning av kemiska produkter och över vilka förändringar som kan väntas. Arbetet med att systematiskt följa den tekniska utvecklingen och utvecklingen inom olika produktområden riskerar alltid att komma i efterhand på grund av mera akuta arbetsuppgifter. Särskilda resurser måste därför finnas för att översiktligt följa den kemiska produktutvecklingen och den tekniska utveckling i övrigt som är av intresse för att bedöma riskbilden. Det måste dock framhållas att detta är en mycket svår uppgift på grund av den snabba utvecklingen, den omfattande kemikalieanvändningen och mångfalden kemiska produkter. Ambitionsnivån måste därför vara realistisk och anpassas till myndigheternas resurser. Möjligheterna att regelbundet låta extern expertis göra sammanställningar av den aktuella utvecklingen inom olika områden bör utnyttjas i högre grad än hittills. Industrin borde också kunna förmås att i ökad utsträckning förse myndigheterna med uppgifter av detta slag. Det är ett gemensamt intresse för myndigheter och industri att myndigheterna har en sådan överblick över utvecklingen att nödvändiga åtgärder från hälso- och miljösynpunkt kan vidtas så tidigt som möjligt.

Ämnens och produkters förekomst

I kemikommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) redovisas de arbetsmetoder som myndigheterna nu tillämpar för att få veta vem som tillverkar eller importerar ett ämne eller produkter där ämnet ingår. Sådana kartläggningar är tidskrävande och ofta osäkra. Produktregistret har som en av sina främsta uppgifter att förbättra myndigheternas överblick i detta hänseende.

Två etapper har genomförts i produktregistret. En tredje etapp pågår. Efter denna kommer registret för alla hälsofarliga produkter att innehålla uppgifter om vilka innehållsämnen och föroreningar som bedöms ge produkterna deras hälsofarliga egenskaper.

Kemikommissionen föreslog i sitt delbetänkande att den tredje etappen av produktregistrets uppbyggnad kompletteras med en deklarationsskyldighet för miljöfarliga produkter så snart kriterier för att bedöma miljöfarlighet föreligger (se avsnitt 10.2 om sådana kriterier). Kommissionen föreslog vidare en fjärde etapp i registeruppbyggnaden. Denna utformas som en ämnesdeklaration. Alla de ämnen som inte deklarerats i det tredje steget skall då deklareras, men det får ske i samlade företagsvisa listor i stället för produktvis. I delbetänkandet lämnas också en rad förslag som syftar till att underlätta registeruppbyggnaden.

Produktregistret kommer med denna utbyggnad att ge en överblick över de kemiska ämnena och produkterna i samhället, som hittills inte varit möjlig. Detta är en avgörande förutsättning för att en effektiv kemikaliekontroll skall kunna uppnås.

Det är samtidigt viktigt att inte ha orealistiska förväntningar på produktregistret. En effektiv myndighetstillsyn på kemikalieområdet kan

inte i huvudsak bedrivas framför dataskärmar, oavsett hur omfattande ett produktregister görs. Med ledning av produktregistret kan man få fram uppgifter om var olika kemiska ämnen förekommer, men sådana uppgifter är aldrig tillräckliga för myndighetsbeslut. De måste kompletteras genom kontakter med, ofta besök hos, berörda företag. Produktregistret ger förutsättningar för att prioritera insatser i tillsynsarbetet. Det skall ses som ett av flera nödvändiga hjälpmedel i detta arbete.

Det är angeläget att de uppgifter verkligen kommer in till produktregistret som detta är avsett att innehålla. Annars riskerar man att företag som, kanske på grund av bristande kännedom om gällande regler, inte anmält sina produkter inte blir föremål för någon myndighetstillsyn. Som ett led i det löpande tillsynsarbetet bör man därför söka upptäcka företag som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. Tullhandlingar kan här vara ett viktigt hjälpmedel.

14.2 Information

För att lagstiftningens allmänna syften och de olika tillämpningsföreskrifterna skall efterlevas är det avgörande att alla som berörs av kemikaliehanteringen är tillräckligt informerade. Myndigheterna har här viktiga uppgifter, som i sin betydelse för att uppnå praktiska resultat kan jämställas med deras kontrolluppgifter. Myndigheterna bör informera om de mål för kemikaliekontrollen som uppsatts av samhället, om gällande författningar och deras tolkning och om olika parters ansvar. De bör sprida allmän information om kemikaliers hälso- och miljöfarlighet och risker vid deras hantering samt om lämpliga skyddsåtgärder. De bör ha tillgång till den kompetens som behövs för att göra informationen lättillgänglig och att anpassa den till målgruppen.

De viktigaste målgrupperna för sådan information är: levererande företag, hanterande företag, anställda och skyddsombud samt allmänheten.

Det är särskilt angeläget att undanröja den i avsnitt 7.3 redovisade bristen på myndighetsinformation till allmänheten samt till tillverkande och importerande företag.

Information till *allmänheten* är en självklar uppgift för nästan alla myndigheter, var och en inom sitt ansvarsområde. Inom kemikaliekontrollen är denna uppgift särskilt viktig av två skäl. För det första kommer allmänheten som konsument av en del produkter i kontakt med kemiska hälso- och miljörisker av olika slag. För det andra finns det inom detta område en utbredd oro och en stor efterfrågan på korrekt information, som ofta inte har blivit tillräckligt tillgodosedd. Bristfällig information försvårar också massmedias bevakning av kemiska hälso- och miljöfrågor.

Myndigheternas information kan och skall inte ersätta den information om de enskilda produkterna som tillverkare och importörer är skyldiga att lämna. Däremot bör den kunna bidra till grundläggande kunskaper som bl. a. kan göra det lättare att dra rätt slutsatser från leverantörernas risk- och skyddsinformation.

Beslutsunderlag och beslutsgrunder bör så långt möjligt vara skriftligt nedtecknade. En så stor öppenhet som möjligt bör eftersträvas i myndighetsarbetet. Myndigheterna bör fästa stor vikt vid att förse massmedia med korrekt och fyllig information. Detta kan ske t. ex. genom pressmeddelanden och genom presseminarier där vetenskaplig expertis inom och utom myndigheten medverkar. Informationsinsatser riktade direkt till allmänheten bör göras t. ex. då nya regler av betydelse för konsumenterna träder i kraft.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten skall bedriva en förhållandevis omfattande information riktad till allmänheten.

Tillverkare och importörer har som tidigare framhållits en central roll i kemikaliekontrollen. Myndighetsinsatser till dessa företag kan få stor indirekt verkan på hanterande företag genom att dessa i sin tur får bättre produktinformation och genom att utvecklingen av nya produkter mera påverkas av hälso- och miljöhänsyn. Detta gäller informationsinsatser i lika hög grad som kontrollinsatser. Särskilda informationsinsatser bör därför riktas till tillverkare och importörer. Detta gäller också handelsagenter vilka som redovisats i avsnitt 8.2 kan ha en nyckelposition bl. a. vid överföringen av produktinformation från särskilt utländska tillverkare till svenska brukare.

Vid kemikaliemyndighetens besök och andra kontakter med företagen bör informationen vara en viktig del. Den kan då företagsanpassas så långt möjligt. Därutöver kan det vara lämpligt att kemikaliemyndigheten regelbundet sprider en allmän information om aktuella frågor till alla som har produkter registrerade i produktregistret. Denna information kan innehålla redovisningar av författningar och andra myndighetspublikationer av intresse för tillverkare och importörer. Av myndigheten avgjorda ärenden med generell räckvidd kan också redovisas, liksom erfarenheter från myndigheternas internationella arbete som kan vara av intresse för målgruppen.

Dessutom kan denna information innehålla upplysningar om nya toxikologiska fakta som når myndigheten. Sådana faktauppgifter behöver inte alltid leda till att myndigheten utfärdar regler eller vidtar andra särskilda tillsynsåtgärder. I många fall då man får nya fakta om enskilda ämnen är vidareinformation till tillverkare och importörer en tillräcklig myndighetsinsats, om den leder till att nödvändiga åtgärder blir vidtagna. Det är därför mycket angeläget att praktiska kanaler skapas för sådan information t. ex. i form av ett informationsblad. Därigenom kan myndighetsarbetet med att följa den vetenskapliga litteraturen och myndighetens medverkan till undersökningar av ämnen (se avsnitt 8.4) nyttiggöras bättre än vad som annars vore möjligt.

Information från myndigheter av detta slag minskar naturligtvis inte tillverkares och importörers eget ansvar för att hålla sig underrättade om utvecklingen.

Ett informationsblad riktat till tillverkare och importörer bör också kunna vara av värde för andra som har intresse av att noga följa dessa frågor, t. ex. fackliga organisationer och personer inom företagshälsovården.

Erfarenheten visar att utländska kemikalietillverkare i vissa fall fått missvisande information om svenska myndighetsbeslut. Detta har försvårat myndigheternas arbete. Kemikaliemyndigheten bör förse större utländska kemikalieleverantörer och deras organisationer med översatt information om beslut inom kemikaliekontrollen med internationell räckvidd. Ett gott samarbete med de svenska importörs- och tillverkarorganisationerna bidrar givetvis också till att få ut en vederhäftig information utomlands om svenska regler inom kemikaliekontrollen.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten skall utarbeta en regelbunden information, t. ex. i form av ett informationsblad för tillverkare, importörer och andra med behov av kvalificerad information om kemikaliekontroll och kemiska risker.

14.3 Tillsyn från arbetsmiljösynpunkt

Tillsynsåtgärder för att förebygga kemiska arbetsmiljörisker kan riktas mot dels leverantörsledet, dels hanteringsledet. Detsamma gäller de båda andra huvudsakliga skyddssektorer som kommer att behandlas i följande avsnitt, nämligen dels miljöskydd med allmänt hälsoskydd, dels kommunskydd.

Leverantörsledet

Arbetsgivarnas möjligheter att uppfylla sina skyldigheter är beroende av att de får tillräcklig produktinformation från leverantörerna. Från arbetsmiljösynpunkt är det därför nödvändigt att leverantörer av kemiska produkter, i första hand tillverkare och importörer, uppfyller sina skyldigheter att bedöma produkternas hälsofarlighet och att informera om risker och skyddsåtgärder. Tillverkare och importörer har i både LHMV och arbetsmiljölagen getts ett särskilt ansvar för produktutredningar och produktinformation.

F. n. föreligger inte sällan betydande brister i åtskilliga tillverkares och importörers risk- och skyddsinformation, liksom i deras bedömningar av produkternas hälsofarlighet. De nya bestämmelserna från produktkontrollnämnden om märkning och varuinformationsblad om hälsofarliga varor samt från sprängämnesinspektionen om märkning av brandfarliga och explosiva varor kommer att utgöra en god grund för ett förbättrat informationsflöde. (Se avsnitt 10.1.) Kemikommissionen föreslog i sitt delbetänkande ytterligare förbättringar av informationen om kemiska produkter. (Se avsnitt 10.4.)

Det är emellertid inte tillräckligt med nya regler. F. n. förekommer ingen systematisk tillsyn riktad mot leverantörsledet. En effektiv tillsyn riktad mot tillverkare och importörer är nödvändig för att tillförsäkra att dessa verkligen uppfyller sitt ansvar för att hanterarna får den risk- och skyddsinformation som behövs med hänsyn till arbetsmiljön. Det bör även tillses att återförsäljare uppfyller sina skyldigheter.

Frågan om hur tillsynen mot leverantörsledet skall organiseras behandlas i avsnitt 14.6.

Hanteringen

Författningsarbete: Inom arbetarskyddsstyrelsen utarbetas f. n. allmänna föreskrifter om farliga ämnen. De planeras omfatta dels regler om förteckningar över farliga ämnen, märkning och övrig risk- och skyddsinformation, dels allmänna hanteringsregler. Föreskrifterna skall gälla för alla slag av farliga ämnen. Genom de nya föreskrifterna täcks behovet av regler för ett stort antal ämnen och produkter vars hantering f. n. är otillräckligt reglerad. Som tidigare nämnts (se avsnitt 5.4) finns sedan tidigare ett stort antal regler som är inriktade på kemiska arbetsmiljöfaktorer.

De nya reglerna från produktkontrollnämnden och sprängämnesinspektionen och en effektiviserad tillsyn mot tillverkare och importörer bör tillsammans med arbetarskyddsstyrelsens kommande föreskrifter om farliga ämnen möjliggöra en bättre tillsyn av de yrkesmässiga brukarna från främst yrkesinspektionens sida.

Antalet dokument med arbetsmiljöregler kommer att minska i och med att gamla anvisningar och meddelanden enligt den gamla arbetarskyddslagen överförs till föreskrifter enligt den nya arbetsmiljölagen. Genom att föreskrifterna inriktas på funktionskrav som anger en ambitionsnivå för arbetsmiljön minskar samtidigt detaljeringsgraden. Detaljinformation återfinns som exempel på hur funktionskraven kan tillgodoses i de kommentarer med allmänna råd som finns till varje föreskrift. Den flexibilitet vid lösandet av arbetsmiljöproblem som den nya regeltekniken medger är eftersträvansvärd. Den måste dock genomföras i former som främjar ett förbättrat arbetsmiljöarbete på arbetsplatserna.

Kontroll: Kommissionen vill kraftigt understryka betydelsen av ett väl fungerande lokalt skyddsarbete. Kemikaliekontrollen måste till stor del ske just som ett led i skyddsverksamheten på företagen. Arbetarskyddsmyndigheterna har en viktig stödfunktion härvidlag, och det är därför synnerligen viktigt med ett gott samarbete mellan myndigheterna och dem som deltar i skyddsarbetet.

Arbetarskyddsmyndigheterna bedriver, som tidigare framhållits, en omfattande tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljölagen. Frågor om tillsynen inom arbetsmiljöområdet behandlas f. n. av en utredning som ser över yrkesinspektionen och den kommunala tillsynen (Dir 1983:55). Bl. a. har utredningen tagit upp frågor om tillsynens inriktning och om arbetarskyddsstyrelsens ledning av yrkesinspektionens verksamhet.

Ett viktigt led i tillsynen bör vara att kontrollera att sådana arbetsgivare som är brukare av kemikalier skaffar tillräcklig information från leverantörerna samt att deras eget skyddsarbete är organiserat så att hanteringen ska kunna utformas på ett från arbetsmiljösynpunkt tillfredsställande sätt.

Kemikommissionen vill starkt betona vikten av att arbetarskyddsstyrelsen kan ge yrkesinspektionen ett kraftigt kunskapsstöd för verksamheten inom det kemiska arbetsmiljöområdet. Kunskapsöverföring är ett viktigt medel för centrala myndigheter att styra regionala myndigheters verksamhet. Den uppbyggnad av kemisk sakkunskap som gjorts inom yrkesinspektionen ger ett gott utgångsläge för överföring av kunskaper

och information om kemiska arbetsmiljöfrågor från arbetarskyddsstyrelsen till inspektionen. En förutsättning är att arbetarskyddsstyrelsen avsätter betydande resurser för egen kunskapsuppbyggnad och för bevakning av utvecklingen inom det kemiska arbetsmiljöområdet. Självfallet behöver yrkesinspektionen också få kunskaper och information om styrelsens föreskrifter och tolkningar av dessa och om inspektionsmetodik. Detta behövs bl. a. för att tillförsäkra en jämn tillsyn över hela landet. Dessa kunskaper kan dock omsättas praktiskt bara under förutsättning att inspektörerna har goda kunskaper om kemiska arbetsmiljörisker och om hur sådana kan undvikas.

14.4 Tillsyn från miljöskydds- och allmän hälsoskyddssynpunkt

Leverantörsledet

Från miljöskydds- och allmän hälsoskyddssynpunkt är det angeläget att leverantörerna av kemiska produkter lämnar tillräcklig information om miljörisker till dem som brukar produkterna. Av avsnitt 10.2 har framgått att så ofta inte är fallet, beroende på brist på grundläggande data, och på att bestämmelser om sådan produktinformation saknas.

Det är, som också framhölls i avsnitt 10.2, angeläget att sådana bestämmelser utarbetas. Vidare behövs en tillsyn av efterlevnaden. Det som sades i avsnittet om arbetarskydd om behovet av en effektiv tillsyn riktad mot tillverkare och importörer gäller i lika hög grad miljöskyddet.

Hanteringen

Författningsarbete: Produktkontrollnämnden kan med stöd av KHMV utfärda *särskilda villkor* för hantering av hälso- och miljöfarlig vara, t. ex. föreskrifter om försiktighetsmått och om begränsningar i användningen. I praktiken har detta enbart gjorts för bekämpningsmedel. F. n. har dock endast regeringen möjligheter att utfärda generella förbud enligt LHMV mot viss hantering.

Koncessionsnämnden och länsstyrelsen kan med stöd av miljöskyddslagen uppställa sådana villkor för en enskild prövningspliktig verksamhet som innebär reglering av viss produktanvändning i denna verksamhet.

Naturvårdsverket kan ge ut allmänna råd men inte föreskrifter. I vissa fall har naturvårdsverket efter överläggningar med branscher uppnått frivilliga överenskommelser med generell räckvidd.

Det är angeläget att i ökad utsträckning kunna reglera produkthantering med avseende på den yttre miljön. Detta är en naturlig uppgift för naturvårdsverket.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverket får befogenhet att utfärda föreskrifter om kemikaliehantering. Sådana föreskrifter bör kunna avse viss bransch, viss region eller landet som helhet. (Se författningsförslag 2, 36 §.)

Det bör ankomma på naturvårdsverket självt att avgöra hur dess uppgifter skall inordnas i dess organisation.

Kontroll: Koncessionsnämnden resp. länsstyrelsen prövar prövningspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen och ställer upp villkor, som förutom utsläppen även kan gälla vilka produkter som får användas. Vidare upprättas miljökontrollprogram, som blir styrande för den inspektions- och provtagningsverksamhet som sedan utförs av företaget självt, länsstyrelsen eller av konsulter. Förutom de prövningspliktiga verksamheterna finns ett stort antal andra verksamheter, varav vissa är anmälningspliktiga. Dessa blir i någon mån utsatta för tillsyn enligt LHMV från miljö- och hälsoskyddsnämnderna främst vad avser hanteringen av uppkommet miljöfarligt avfall. Av den enkät till miljö- och hälsoskyddsnämnder som kommissionen har genomfört framgår att dessa, i avsaknad av riktlinjer och stöd för tillsynsuppgifter enligt LHMV, ofta prioriterat sådan tillsyn lågt.

Det är angeläget att den regionala och lokala kontrollen av kemikalieanvändningen förstärks, särskilt vad avser företag som inte är prövade enligt miljöskyddslagen. Av den nämnda enkäten framgår att flera miljö- och hälsoskyddsnämnder menat att denna tillsyn kan ökas, om stödet från de centrala myndigheterna utökas.

De centrala myndigheternas stöd till länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan förbättras på flera punkter. Ett sådant stöd bör prioriteras högt, inte minst av den anledningen att förhållandevis små centrala stödinsatser kan resultera i en betydande förstärkning av tillsynen. Det är angeläget att utarbeta allmänna råd i fråga om former för och innehåll i den lokala tillsynsverksamheten. Centrala prioriteringsförslag kan vara ett värdefullt stöd för de regionala och lokala insatserna. Där så är möjligt bör statistik och annat underlag om kemikalieanvändningen ges en sådan utformning att den även kan användas i regional och lokal tillsyn. De centrala myndigheterna bör också kunna medverka i olika utbildnings- och informationsaktiviteter för personal vid de lokala och regionala tillsynsorganen.

Kemikommissionen föreslår att länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna får ett ökat stöd från centrala myndigheter för sin tillsyn i kemikaliefrågor.

Arbetsfördelningen mellan centrala myndigheter vad gäller stödet till lokal och regional tillsyn behandlas i avsnitt 16.7.

Den 1 juli 1984 fick såväl länsstyrelser som miljö- och hälsoskyddsnämnder möjlighet att ta ut avgifter från företagen för tillsyn enligt miljöskyddslagen. Det är ofta svårt att avgöra om en viss tillsynsåtgärd sker enligt miljöskyddslagen eller enligt LHMV. Bl. a. av denna anledning är det rimligt att en motsvarande möjlighet införs i lagen om kemiska produkter.

Kemikommissionen föreslår att en möjlighet öppnas för länsstyrelserna och kommunerna att ta ut avgifter för sin tillsyn enligt lagen om kemiska produkter. (Se författningsförslag 1, 17 §.)

Det bör framhållas att här inte har föreslagits några nya uppgifter för regionala och lokala organ, utöver det tillsynsansvar de redan har enligt LHMV och KHMV. Förslaget inriktas närmast på att i praktiken genomföra den tillsyn om vilken föreskrivs i redan gällande lagstiftning.

14.5 Konsumentskydd

Leverantörsledet

Konsumenterna är i allmänhet ännu mer beroende av leverantörerna än vad yrkesmässiga hanterare är. Konsumenterna kan inte förväntas tillämpa lika rigorösa hanteringsregler som yrkesmässiga brukare. Produktinformationen liksom förpackningarnas utformning är av stor betydelse för konsumentskyddet. Därför är det avgörande för konsumentskyddet att tillsynen av att tillverkare och importörer uppfyller sina skyldigheter effektiviseras.

En ökad tillsyn behövs också av färgaffärer, dagligvaruaffärer och andra återförsäljare. Denna tillsyn bör bl. a. avse att återförsäljarna försäkrar sig om att överlåtna produkter är märkta och följs av annan behövlig produktinformation. Detaljhandeln kan i allmänhet inte ha kunskaper nog att avgöra uppgifternas riktighet. Ett sätt att söka försäkra sig om korrekt information kan därför vara att bara göra inköp från leverantörer som allmänt sett ger bra information om sina produkter. Vid tillsynen bör det också kontrolleras att överlåtelse inte sker till brukare som inte har rätt att använda varor av visst slag.

Marknadsföringslagen skall användas i marknadsföringsfrågor. För att ingripa med förbud mot farliga produkter, kan den inte utnyttjas i de fall speciallagstiftning som LHMV är tillämplig och det redan utfärdats bestämmelser om produkterna med samma ändamål som förbudet skulle fylla. Någon regelrätt tillsyn kan inte ske med stöd av marknadsföringslagen, utan enbart marknadsbevakning, t. ex. beträffande annonsering. (Se avsnitt 10.5.)

Hanteringen

Någon egentlig tillsyn av den faktiska hanteringen i konsumentledet är inte möjlig, och det är inte heller önskvärt med någon myndighetskontroll i hemmen. Skyddet för konsumenterna själva och för miljön bör därför åstadkommas på andra sätt. Konsumenternas möjligheter att använda särskilt hälso- eller miljöfarliga produkter bör begränsas. Det kan ske genom tillståndskrav för *användning* av vissa kemikalier eller för *överlåtelse* av sådana till konsumenter. Förslag om sådana regler lämnades i avsnitten 11.3 och 12.3.

Barnskyddande förpackningar har stor betydelse för konsumentskyddet. I avsnitt 10.6 föreslogs att regler om sådana förpackningar införs. En ytterligare åtgärd kan vara att utforma sådan standard på förvaringsutrymmen i hemmen som möjliggör säker förvaring av farliga kemikalier.

Konsumenternas möjligheter att undvika miljöskada orsakad av ke-

miska produkter är också beroende av möjligheterna att göra sig kvitt miljöfarligt avfall. Det är därför viktigt att kommunerna ombesörjer omhändertagande av sådant avfall från konsumentledet. (Se avsnitt 13.5.)

14.6 Tillsyn av tillverkare och importörer

Som framgått av de tre föregående avsnitten är en tillsyn riktad mot tillverkare och importörer av central betydelse för arbetarskydd, miljöskydd, allmänt hälsoskydd och konsumentskydd. Det är endast om kemikaliekontrollen fungerar i leverantörsledet som den kan fås att fungera i hanteringsledet. För detta krävs tillämpningsföreskrifter och allmänna råd, information och kontroll. Erfarenhetsåterföringen från leverantörsledet är också av stor betydelse för myndighetsarbetet inom kemikaliekontrollen.

Det kan mot denna bakgrund i förstone vara förvånande att någon systematisk övervakning av hur tillverkare och importörer efterlever LHMV inte förekommer, liksom inte heller löpande informationsverksamhet från myndigheterna. Behovet av tillämpningsregler är stort. Dessa förhållanden är för övrigt inte unika för Sverige, utan internationellt sett är de en allmän företeelse. Orsaken torde vara att det moderna synsättet på tillverkares och importörers skyldighet växt fram först under senare år, och att några direktiv från statsmakterna om en systematisk tillsynsverksamhet ännu inte givits.

Det är enligt kemikommissionens mening nödvändigt att snarast rätta till denna avgörande brist i kemikaliekontrollen. Som redovisats i avsnitt 8.2 är det angeläget att också tillse att handelsagenter uppfyller sina skyldigheter enligt lagen.

Kemikommissionen föreslår att en tillsynsverksamhet riktad mot tillverkare och importörer byggs upp.

Antalet tillverkare och importörer är enligt uppgifter i det produktregister som byggs upp vid produktkontrollnämnden totalt ca 2 000. I registret finns uppgifter över vilka tillverkarna och importörerna är (namn, adress, telefonnummer), deras geografiska belägenhet, deras storlek räknat som antal produkter. Ur registeruppgifterna är det också möjligt att skapa sig en uppfattning om deras produktsortiment, vilket bör vara en av grunderna för urval och prioritering vid uppläggning av inspektions- och informationsverksamhet.

Med hänsyn till det förhållandevis ringa antalet tillverkare och importörer och den avgörande betydelsen av att de fullgör sina skyldigheter, bör en förhållandevis intensiv tillsynsverksamhet kunna byggas upp. Innan praktiska erfarenheter vunnits är det svårt att bedöma hur verksamheten skall fördelas mellan inspektioner och andra former av tillsyn. Liksom tillsynen mot användande företag bör tillsynen mot leverantörerna inriktas på att få till stånd en fungerande kemikaliekontroll inom företagen.

Vid tillsyn genom inspektion kan t. ex. företagets organisation och rutiner för produktutredningar och produktinformation studeras. Företagets kännedom om gällande regler, förekommande risker m. m. kan bedömas, liksom de åtgärder som vidtagits för att få tillgång till kemisk och toxikologisk kompetens. (Se kapitel 11.)

Ett annat sätt att övervaka företagens kemikaliekontroll än genom besök kan vara att med hjälp av produktregistret välja ut vissa produkter och medelst korrespondens med ansvariga företag försäkra sig om att klassificering och märkning är riktig. Det bör också vara möjligt att via korrespondens skaffa sig en bild över hur ett företag organiserat sin kemikaliekontroll, vilken kompetens man förfogar över osv.

Vid uppläggningen av tillsynen bör det beaktas att företagen har olika förutsättningar för den kemikaliekontroll de ålagts att utföra. (Se kapitel 5 och 11.) Den direkta övervakningen i form av inspektionsbesök bör särskilt riktas mot företag som uppvisat brister i sin kemikaliekontroll eller som kan förväntas ha svårigheter att nå önskad kvalitet på verksamheten, t. ex. mindre företag med låg egen kompetens och utan nära tillgång till extern kompetens.

För den tillsyn som skall riktas mot tillverkare och importörer behövs personer med gedigna kunskaper i kemi och toxikologi, liksom vana av riskbedömningar, för att bl. a. kunna bedöma klassificeringar och produktinformation. Goda kunskaper om kemikaliehanteringen i samhället är också nödvändiga i tillsynsarbetet.

15 Påföljdsfrågor

I detta kapitel föreslås följande:

Tillsynsmyndigheterna enligt lagen om kemiska produkter får i uppdrag att verka mera konsekvent än hittills för att åtal kommer till stånd när det är befogat. De utarbetar fungerande rutiner för åtals- och polisanmälan.

Maximistraffet enligt lagen om kemiska produkter och enligt spridningslagen blir fängelse i ett år. För gärningar som kräver strängare straff bör brottsbalkens regler användas.

Sanktionsavgifter införs för otillåten spridning av bekämpningsmedel.

I kapitlet föreslås också vilka bestämmelser som skall vara förenade med straff.

I detta kapitel belyses tvångsmedlens betydelse för en effektivare tillsyn. Vidare diskuteras vilka bestämmelser inom kemikaliekontrollen som bör vara straffsanktionerade.

15.1 De viktigaste tvångsmedlen

De grundläggande bestämmelserna om *straff* finns i brottsbalken. De allmänna straffen är böter och fängelse. Med böter menas om inte annat sägs dagsböter, som skall utgå till ett visst antal och grundas på den tilltalades ekonomiska förhållanden. Antalet kan variera från 1 till 120, vid flera brott 180, samt dagsbotens storlek mellan 10 och 1 000 kr.

Påföljd får inte dömas ut om den misstänkte inte har fått del av åtalet inom viss tid efter brottet. Längden hos denna s. k. preskriptionstid står i normalfallet i relation till straffmaximum för brottet. Preskriptionstiden är två år för brott som inte kan medföra svårare straff än fängelse i ett år (35 kap. 1 § brottsbalken).

Vitets uppgift är att ge eftertryck åt myndigheternas påbud och förbud. Detta kan ske genom att myndigheten förenar ett föreläggande med ett vitesbelopp.

Vitet skiljer sig från bötesstraffet främst genom att ett vitesföreläggande riktar sig mot en viss person, fysisk eller juridisk i ett särskilt fall, medan straffhotet har generell räckvidd och avser endast fysiska personer. Vitet syftar framåt medan straffet avser redan inträffade händelser.

Särskilda sanktionsavgifter kan liksom vite riktas även mot juridiska personer. Avgifterna är knutna till vissa bestämmelser på sådant sätt att en överträdelse av bestämmelserna medför skyldighet att betala en avgift. De används på ett sätt som närmast för tanken till straff och förverkande, och fyller ofta funktionen att hos juridiska personer eliminera ett ekonomiskt utbyte av en lagöverträdelse.

Förverkande är inte någon brottspåföljd i brottsbalkens mening utan hänförs till sådana straffrättsliga sanktioner som man kallar särskild rättsverkan av brott. Förverkande innebär att ägaren eller innehavaren förlorar sin rätt till viss egendom till staten.

En särskild preskriptionsregel gäller för förverkande. Talan om förverkande kan väckas så sent som fem år från det brottet begicks, även om påföljden dessförinnan är preskriberad (36 kap. 9 § brottsbalken).

EKO-kommissionen har i ett delbetänkande, *Företagsbot* (Ds Ju 1984:5), i mars 1984 föreslagit följande. Ett företag skall kunna ådömas en kännbar ekonomisk sanktion om det i företagets verksamhet begås brott som medför eller är ägnade att medföra betydande ekonomiska fördelar för företaget. Sanktionen karakteriseras som en särskild rättsverkan av brott och benämns företagsbot. Företagsbot kan bli aktuell också om företaget på annat sätt genom brott grovt åsidosätter de skyldigheter som är förenade med verksamheten. Förutsättningen för företagsboten är att ett brott har begåtts och att det har skett i ett företags verksamhet. Företagsboten skall kunna bestämmas till belopp mellan 10 000 kr. och 3 milj. kr. Då domstolen bestämmer boten skall den särskilt beakta brottslighetens art och omfattning samt värdet av de ekonomiska fördelar som brottet har medfört för företaget. Efter mönster från vad som gäller i fråga om preskription av förverkande föreslås att en talan om företagsbot alltid skall kunna väckas inom en femårsperiod från det brottet begicks. Det föreslagna regelsystemet om företagsbot är avsett att tas in i brottsbalken. Företagsboten skall täcka även det specialstraffrättsliga området.

15.2 Straffansvaret hos juridiska personer

Böter eller *fängelse* kan bara ådömas fysiska personer. För brott begångna i verksamheten hos juridiska personer utkrävs straffansvaret i form av böter eller fängelse av de människor som är den juridiska personens verkställande organ eller ställföreträdare.

I ett aktiebolag är det i praktiken verkställande direktören som i första hand kommer i fråga för att dömas till böter eller fängelse för gärningar som begås i bolagets verksamhet. I några fall finns föreskrifter i lagstiftningen om vem som skall bära straffansvar för juridiska personer. Exempel härpå är regler om föreståndare för handel med eller innehav av explosiva varor. (Se 22 § 2 st. och 27 § 3 st. förordningen (1949:341) om

explosiva varor.) En sådan föreståndare är enligt förordningen "ansvarig för verksamhetens behöriga utövande".

Det vanligaste är emellertid att det inte finns någon författningsbestämmelse som flyttar ansvaret från företagsledningen. Frågan om vem som skall bära personligt straffansvar får då avgöras från fall till fall med hänsyn till var det verkliga inflytandet över beslut om åtgärder ligger. Om detta inflytande har delegerats ned till någon uppstår också förutsättningar för att denne får bära personligt straffansvar.

Det är aldrig fråga om att delegera straffansvaret i sig, utan det är det delegerade ansvaret för verksamheten som kan föranleda att straffansvaret utkrävs längre ned i organisationen.

Vite, sanktionsavgifter, förverkande och den föreslagna *företagsboten* kan drabba såväl juridiska som fysiska personer.

15.3 Sanktioner i gällande lagstiftning

Sanktionsregler av betydelse för kemikaliekontrollen finns i brottsbalken, miljöskyddslagen, arbetsmiljölagen, LHMV och lagen om spridning av bekämpningsmedel.

Bestämmelserna i *brottsbalken* har ofta en högre straffskala än bestämmelserna inom specialstraffrätten. För kemikaliekontrollen är det främst bestämmelserna i 13 kap. brottsbalken som kan vara tillämpliga.

Den som med uppsåt framkallar allmän fara för människors liv eller hälsa genom att förgifta eller infektera livsmedel, vatten eller annat, eller på annat sätt sprider gift eller dylikt eller överför eller sprider allvarlig sjukdom, döms för spridande av gift eller smitta till fängelse i högst sex år. Om gärningen skett med uppsåt att skada annan till liv eller hälsa eller om många människor utsatts för fara kan detta medföra att gärningen rubriceras som grovt brott och gärningsmannen döms till fängelse i lägst fyra och högst tio år, eller på livstid (13 kap. 7 §). Om gärningen begåtts utan avsikt, men väl av grov oaktsamhet, blir straffet böter eller fängelse i högst två år och brottet benämns vårdslöshet med gift eller smittämne (13 kap. 9 §).

Den som med uppsåt framkallar allmän fara för djur eller växter medelst gift döms för förgöring till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt blir straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. (13 kap. 8 §.)

Sådan allmän fara som avses i 13 kap. 7 eller 8 §§ kan ha framkallats utan vare sig uppsåt eller grov oaktsamhet. Om den som har framkallat faran kommer till insikt om denna, men ändå inte gör vad som skäligen kan begäras för att avvärja faran, skall han dömas för underlåtenhet att avvärja allmän fara till böter eller fängelse i högst ett år (13 kap. 10 §).

För att möta den allvarligare delen av miljöbrottsligheten infördes år 1981 i 13 kap. brottsbalken en 8 a § om miljöbrott och ett andra stycke till 9 § om vållande till miljöstörning.

Straffansvar för miljöbrott kan inträda när någon förorenar mark, vatten eller luft på ett sätt som kan medföra sådana hälsorisker för

människor eller sådana skador på djur eller växter som inte är av ringa betydelse eller också annan betydande olägenhet i miljön. Straffansvaret omfattar också bl. a. fall när någon förvarar avfall eller annat ämne på sätt som kan medföra betydande hälsorisker eller skador som inte är av ringa betydelse eller annan betydande olägenhet i miljön.

Straffansvar för miljöbrott förutsätter uppsåt. Om någon begår en sådan gärning av grov oaktsamhet, kan han dömas för vållande till miljöstörning.

Straffet för såväl miljöbrott som vållande till miljöstörning är böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott finns en särskild straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Brotten mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken har också ett visst intresse för kemikaliekontrollen. Den som av oaktsamhet orsakar annans död kan dömas till straff för vållande till annans död (3 kap. 7 §). Brotten vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 8 §) och framkallande av fara för annan (3 kap. 9 §) kan också nämnas.

Straffmaximum enligt *miljöskyddslagen* är fängelse i två år för den som bryter mot förbud mot viss miljöfarlig verksamhet eller underlåter att iaktta förprövningsplikten genom att inrätta eller driva någon form av miljöfarlig verksamhet utan tillstånd. Till samma straff döms den som åsidosätter villkor eller föreskrifter som har meddelats i ett tillståndsbeslut eller som inte lämnar en tillsynsmyndighet behövliga upplysningar om en anläggning som kan befaras vara miljöfarlig. För att straff skall ådömas krävs i samtliga fall att gärningen har begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet (45 §).

Miljöskyddslagens straffbestämmelser gäller om brottsbalkens ovan redovisade regler om miljöbrott och vållande till miljöstörning inte är tillämpliga.

Miljöskyddsavgift, som är en sanktionsavgift, skall enligt miljöskyddslagen tas ut vid överträdelser som har medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften skall i princip motsvara de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. Den skall betalas av den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde.

Ansvarsreglerna i *arbetsmiljölagen* innebär till stor del att direkt straffhot för brister i arbetsmiljön inte inträder förrän tillsynsmyndigheten har meddelat föreläggande eller förbud i det enskilda fallet. Arbetarskyddsstyrelsen har också vissa befogenheter att meddela direkt straffsanktionerade föreskrifter. Möjligheten för tillsynsmyndigheterna att förelägga vite är en viktig del i systemet.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om försiktighetsmått och undersökningsskyldighet i 5 § *LHMV* kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Samma straffskala gäller om någon uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som har meddelats med stöd av vissa bestämmelser i lagen (16 § 1 st.).

Dessa straffbestämmelser gäller endast när brottsbalkens bestämmelser inte är tillämpliga (16 § 2 st.).

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

- underlåter att efter anfordran lämna upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt LHMV
- underlåter att anmäla eller lämna uppgifter enligt 9 § LHMV
- lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i ansökan eller annan handling som avges enligt LHMV eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av lagen.

Om införsel till landet i strid mot föreskrift som har meddelats med stöd av LHMV finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Den som lämnar oriktig uppgift i tulldeklaration straffas med böter eller fängelse i högst två år (1 §). Om varusmugglingen förövats yrkesmässigt eller vid andra försvårande omständigheter döms den skyldige för grov varusmuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 §).

Enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor kan regeringen föreskriva att en särskild avgift om högst tjugo procent av varans värde skall erläggas vid överträdelser av bl. a. förbud mot införsel.

Enligt huvudregeln i *lagen* (1983:428) *om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark* är spridning över skogsmark av bekämpningsmedel mot lövsly förbjuden. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet, eller mot villkor som har meddelats när undantag från förbudet har medgivits, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

15.4 Påföljder i den föreslagna lagstiftningen

Straffbestämmelsernas betydelse för tillsynsarbetet

Det är önskvärt att tillsynsarbetet bedrivs i ett förtroendefullt samarbete mellan myndigheten och den som är föremål för tillsyn. Önskemålet om ett gott samarbetsklimat är en av de omständigheter som har lett till att överträdelser av LHMV eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av LHMV mycket sällan anmäls. Tillsynsmyndigheterna tycks ha ansett det vara tillräckligt att en överträdelse upphör när den har upptäckts. Åtals- eller polisanmälan sker därför ofta inte förrän man konstaterar att någon rättelse inte har skett.

Ett sådant tillsynsarbete kan emellertid leda till en bristande efterlevnad av lagstiftningen och även till en försämring av den allmänna laglydnaden. Många som har ett ansvar enligt lagen torde underlåta att följa en bestämmelse som är betungande om det är känt att tillsynsmyndigheten förvarnar innan straffhot inträder. En effektiv tillsyn förutsätter att myndigheten anmäler överträdelser av straffbelagda föreskrifter.

I bestämmelserna om tillsyn i lagen om kemiska produkter bör, liksom i LHMV, föreskrivas att tillsynen bl. a. skall avse efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och villkor. Häri ligger självfallet också en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att genom åtals-

eller polisanmälan verka för att överträdelser beivras. Vid allvarliga överträdelser och när en tillämpning av bestämmelserna om förverkande är påkallad är ett straffrättsligt ingripande nödvändigt.

Möjligheterna att utfärda vitesföreläggande när det behövs för att uppnå efterlevnad av lagen bör också beaktas. Med hänsyn till att vitet kan avse förhållandevis stora belopp och göras gällande mot juridiska personer framstår det ofta som en ändamålsenlig sanktionsform på området.

Om de önskade positiva effekterna på tillsynsarbetet skall uppnås, krävs att frågor om åtals- och polisanmälan så långt möjligt handläggs likformigt. Tillämpningen bör varken vara överdrivet kitslig eller alltför släpphänt. Fungerande rutiner för åtals- och polisanmälan bör finnas hos tillsynsmyndigheterna.

Såväl arbetarskyddsstyrelsen som naturvårdsverket har rutiner för åtals- och polisanmälan. Antalet anmälningar om misstanke om brott mot LHMV är ändå mycket begränsat. En förklaring kan vara att de enskilda handläggarna hos tillsynsmyndigheterna inte är medvetna om straffbestämmelsernas betydelse för ett effektivt tillsynsarbete. En annan kan vara att handläggarna helt enkelt inte känner till rutinerna. Myndigheterna bör se till att all personal med tillsynsuppgifter är ordentligt informerad i frågor om åtals- och polisanmälan.

Kemikommissionen föreslår att tillsynsmyndigheterna får i uppdrag att mera konsekvent än hittills verka för att åtal kommer till stånd när det är befogat.

Vilka regler bör vara förenade med straffpåföljd?

Straffsanktionerade bestämmelser ställer stora krav på klarhet i formuleringen. Det är av grundläggande betydelse att den straffvärda handlingen är så noga beskriven att den enskilde i förväg kan bedöma följderna av sina handlingar och att tillsynsmyndigheternas resurser inte i onödan binds vid utredningar om påstådda brott, där komplikationen består i en otydlig författningstext.

Som nämnts bör överträdelser i fortsättningen i större omfattning än som skett hittills anmälas till åtal. Antalet straffbelagda förfaranden bör därför så långt möjligt begränsas.

Kemikommissionen föreslår att följande regler i lagen om kemiska produkter skall vara straffsanktionerade:

- den allmänna aktsamhetsregeln, inkl. skyldigheten för den som tillverkar eller importerar en produkt att förvissa sig om att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador den kan orsaka
- skyldigheten att efter anfordran förse tillsynsmyndigheten med upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen
- skyldigheten att lämna riktiga uppgifter i ansökningar och andra handlingar som lämnas enligt lagens tillämpningsförfattningar.

Föreskrifter som utfärdas med stöd av lagens bemyndiganden bör också vara straffsanktionerade. Detta gäller t. ex. bestämmelser om produktinformation, om att produktutredningar skall ske i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, om skyldighet att rapportera nya rön till myndigheten, om villkor eller förbud för hantering av särskilda produkter samt om uppgiftsskyldighet till bl. a. produktregistret.

Att vissa föreskrifter inte är förbundna med straffhot betyder inte att de inte är bindande. Det bör alltid vara möjligt för tillsynsmyndigheten att utfärda ett vitesföreläggande för att uppnå en efterlevnad av lagstiftningen.

En felklassificering bör inte föranleda straff om den inte är straffbar som brott mot lagens allmänna aktsamhetsregel. Endast uppsåtlig och grovt vårdslös felklassificering eller felmärkning blir då straffbar. I de fall då man inte är beredd att beivra överträdelser bör myndigheten använda allmänna råd i stället för straffsanktionerade föreskrifter som styrmedel.

Bestämmelserna i LHMV om vite, förverkande och avhjälpande på bekostnad av den som underlåter att vidta åtgärd framstår som fullt tillräckliga för tillsynen. De bör därför kunna överföras till lagen om kemiska produkter.

Samma principer bör kunna tillämpas på den föreslagna lagen om spridning av bekämpningsmedel.

Kemikommissionen föreslår att förbuden mot spridning från luften och mot bekämpning av lövsly skall vara straffsanktionerade i spridningslagen.

Föreskrifter, förbud eller villkor som meddelas med stöd av lagens bemyndiganden bör också vara straffsanktionerade. Även här kan det finnas skäl att utfärda vissa bestämmelser som allmänna råd.

Straffskalan

Det har ifrågasatts om inte straffskalan för brott mot regler i lagen om kemiska produkter liksom miljöskyddslagens straffskala borde innehålla fängelse i högst två år. Önskemålet om strängare straff synes främst vara en reaktion mot att fängelsestraffet har använts bara undantagsvis. Det är tydligt att överträdelser av LHMV sällan har lett till straff. Den mest närliggande förklaringen till detta är att brott inte har beivrats i önskvärd omfattning, något som i sin tur är en följd av att tillsyn endast förekommit i begränsad omfattning (se avsnitt 7.3).

Det är inte troligt att en höjning av straffmaximum leder till att strängare straff döms ut. Det saknas skäl för att straffskalan i lagen om kemiska produkter bör avvika från vad som förekommer i annan lagstiftning om direkt produktkontroll. I livsmedelslagen, lagen om explosiva och brandfarliga varor, läkemedelsförordningen, fodermedelslagen och arbetsmiljölagen innehåller straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. Det är svårt att tänka sig hur den gärning skulle se ut som kräver

strängare straff än ett års fängelse och som inte faller under brottsbalkens nyligen förstärkta regler på området.

Kemikommissionen föreslår att maximistraffet skall vara ett års fängelse i lagen om kemiska produkter och i lagen om spridning av bekämpningsmedel. Brott av här aktuellt slag som kräver högre straff får antas regelmässigt vara sådana att de faller under brottsbalkens bestämmelser om allmänfarliga brott. För sådana brott kan som tidigare sagts väsentligt strängare straff utdömas.

Det måste särskilt framhållas att detta ställningstagande beror på att det eftersträvas att grövre brott skall anges i brottsbalken, och således inte i speciallagstiftning.

Det är enligt kommissionens mening angeläget att hela den tillgängliga straffskalan utnyttjas. Alldeles nyligen har en skyldighet införts för domstolarna att skicka kopia av domar till naturvårdsverket vid brott mot miljöskyddslagen, LHMV m. fl. lagar. Detta material bör efter lämplig bearbetning kunna användas för att öka kunskaperna hos åklagare och domstolar om tillämpningen av straffbestämmelserna på miljöområdet. Det är också angeläget att polis- och åklagarmyndigheter i större utsträckning än hittills tar sig an de här aktuella brotten så att de blir prövade av domstol.

Ett problem i sammanhanget är att själva dagsbotssystemet ofta leder till uppseendeväckande låga straff. Detta gäller dock generellt när brott har begåtts i näringsverksamhet. För att åstadkomma mera kännbara ekonomiska påföljder har man på andra områden fört in särskilda sanktionsavgifter. Något behov av en sådan avgift har dock inte framkommit såvitt gäller lagen om kemiska produkter. Den av kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslagna företagsboten, som skall kunna tillämpas vid brott mot bestämmelserna om kemiska produkter, är ägnad att undanröja flera väsentliga brister i det nuvarande påföljdssystemet och innebär en värdefull förstärkning av sanktionssystemet. Så länge bestämmelserna om företagsbot inte har trätt i kraft bör man vid allvarliga överträdelser alltid beakta de möjligheter till förverkande som kan finnas.

Varken företagsbot eller vinningsförverkande framstår som någon effektiv sanktion av ett förbud mot onödig spridning av bekämpningsmedel. En sådan gärning kännetecknas ju av att den inte medför någon större ekonomisk fördel. (Se författningsförslag 6, 11 §.)

Kemikommissionen föreslår att en sanktionsavgift införs för brott mot spridningslagen.

Det är angeläget att den som drabbats av en skada skall kunna få ett rimligt skadestånd. Skadeståndsfrågorna bör liksom hittills regleras i samma ordning som för andra industriella produkter. Några skadeståndsregler bör således inte införas i den här föreslagna lagstiftningen.

IV Organisationsfrågor

16 Ansvarsfördelning mellan myndigheterna

I detta kapitel föreslås följande:

En ny kemikaliemyndighet inrättas. Den ersätter delvis produktkontrollnämnden, men får också nya åligganden. Den får följande uppgifter:

1. Tillsyn riktad mot tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemikalier samt mot handelsagenter. Föreskrifter och allmänna råd om produktundersökningar och produktinformation.
2. Förhandsgranskning av kemiska ämnen. Prioriterings- och utredningsarbete avseende ämnen som redan är i bruk.
3. Registrering av bekämpningsmedel.
4. Produktregistret.
5. Stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna, främst för deras tillsyn av försäljningsställen.
6. Konsumentskydd i fråga om kemiska produkter.
7. Internationellt samarbete om grundläggande kemikaliekontroll.

Kemikaliemyndigheten skall inte annat än undantagsvis syssla med hanteringsfrågor.

Naturvårdsverket övertar de frågor om hantering av betydelse för den yttre miljön som ålegat produktkontrollnämnden. Detta gäller bl. a. spridning av bekämpningsmedel. Naturvårdsverket ger stöd till länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna för deras tillsyn av skyddet för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter.

Socialstyrelsen blir central tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter för kosmetiska och hygieniska preparat. So-

cialstyrelsen ger stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna för deras tillsyn av återförsäljare av kosmetiska och hygieniska preparat.

Livsmedelsverket får det odelade myndighetsansvaret för hälsorisker från husgeråd och livsmedelsförpackningar.

Sprängämnesinspektionen får myndighetsansvaret för s. k. brandskapande ämnen, som tidigare varit oreglerade.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna får följande tillsynsuppgifter enligt lagen om kemiska produkter:

- skydd för den yttre miljön i kommunerna i samband med hanteringen av kemiska produkter
- försäljningsställen, andra än sådana som är direkt knutna till tillverkare eller importörer.

Även yrkesinspektionen och länsstyrelsen blir tillsynsmyndigheter inom sina resp. ansvarsområden enligt lagen om kemiska produkter.

Regional och lokal tillsyn över spridningen av bekämpningsmedel bör utövas av länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden med stöd av lagen om kemiska produkter.

16.1 Principer för ansvarsfördelningen

Ansvaret för frågor om kemiskt betingade risker kan fördelas mellan myndigheter enligt flera principer. En av dessa är fördelning efter miljösektor, dvs. efter var i miljön en viss risk förekommer. Arbetarskyddsstyrelsen har ansvar för arbetsmiljön, oavsett riskens natur (hälsofara, brandfara osv.). På motsvarande sätt har naturvårdsverket ansvar för den yttre miljön, livsmedelsverket för födan etc.

En annan princip är fördelning efter typ av risk, oavsett var i miljön risken uppträder. Så t. ex. har strålskyddsinstitutet ett generellt ansvar för frågor om joniserande strålning från kemiska ämnen och produkter. Sprängämnesinspektionen har ett motsvarande ansvar i fråga om brand- och explosionsrisker. Produktkontrollnämnden har ett likartat ansvar för kemiskt betingade hälso- och miljörisker.

En inriktning helt efter risktyp skulle förhindra samordning av kemikaliekontrollen inom olika sektorer med andra miljö- och säkerhetsfrågor inom respektive sektor. En indelning enbart efter miljösektor skulle medföra en ökad risk för ett avsevärt dubbelarbete i frågor som berör flera miljösektorer. Den skulle också göra det mycket svårt att få till stånd övergripande lösningar i sådana frågor. Rimligare är en kombination mellan de båda indelningsgrunderna, så att förutsättningar finns både för samordning av kemiskt betingade risker med andra miljöproblem inom resp. sektor och för lösningar tvärs över sektorerna. Så är också

den nuvarande organisationen av kemikaliekontrollen i stort ordnad. Det finns ingen anledning att frångå denna princip. Däremot bör de olika myndigheternas ansvarsområden i vissa avseenden klargöras bättre och i vissa avseenden justeras.

Alla centrala myndigheter med miljösektorsansvar eller risktypsansvar inom det kemiska miljöområdet måste ha möjlighet att ta initiativ och agera var och en inom sitt ansvarsområde, även i de fall någon annan myndighets ansvarsområde berörs.

Exakta gränser som utan överlappningar och luckor täcker in hela miljöområdet är omöjliga att dra. Därför måste vissa överlappningar accepteras. I den situationen är flexibilitet i myndigheternas agerande nödvändigt. Kompetenskonflikter måste undvikas. Behovet av att lösa en fråga måste bli det primära och den mest praktiska vägen får väljas. Eftersom det inte går att förutse alla problem med ansvarsfördelning som kan uppkomma och i förväg ange hur fördelningen skall ske, måste myndigheterna samarbeta intimt. Särskilt viktigt är samarbetet i frågor som ligger inom de överlappande zonerna. Samarbete behövs inte bara för att få ett från myndigheternas sida praktiskt och effektivt förfarande. De som åtgärderna riktar sig mot har ett intresse utifrån sina utgångspunkter av att myndighetsreglering m. m. inte blir onödigt komplicerad. Förslag om förbättrade samarbetsformer lämnas i kapitel 19.

16.2 Behovet av en kemikaliemyndighet

Det finns ett betydande antal frågor om kemiska hälso- och miljörisker som inte naturligt följer av ansvaret för någon viss miljösektor. Detta gäller främst frågor som har anknytning till de produktutredningar och den produktinformation som tillverkare och importörer skall svara för. Det gäller också sådan bevakning av toxikologisk och annan forskning av betydelse och av utvecklingen inom det kemiska området, som behövs för myndighetsarbete inom flera olika miljösektorer.

F. n. åligger det produktkontrollnämnden att svara för vissa uppgifter inom området kemiska hälso- och miljörisker. Ansvarsområdet har dock inte avgränsats tillräckligt klart. Nämnden har inte fått några tillsynsuppgifter eller några egna kansliresurser. Kansliets och därmed nämndens arbete har i alltför hög grad styrts in på andra områden. Den fasta knytningen till naturvårdsverket har verkat hämmande på arbetet i frågor utanför naturvårdsverkets ansvarsområde.

Det finns anledning att bättre än hittills söka definiera de arbetsuppgifter som effektivast löses av en särskild kemikaliemyndighet. Att en sådan behövs står klart utifrån de erfarenheter som vunnits av nu rådande ordning. Det är inte naturligt vare sig för naturvårdsverket eller för arbetarskyddsstyrelsen att ansvara för en verksamhet som i praktiken väsentligt avviker från den som hör till miljösektorsansvaret och delvis t. o. m. hör hemma inom en annan miljösektor. Den tvärsektoriella verksamhet som här diskuteras går inte heller att dela upp på de två myndigheterna. En uppdelning skulle förutom avsevärt dubbelarbete innebära uppsplittring och försvagning på ett område, den ämnes- och

produktinriktade kemikaliekontrollen, där det nu i stället krävs ett kraftfullt och konsekvent agerande från samhällets sida.

Kemikommissionen föreslår att en ny kemikaliemyndighet inrättas, och att produktkontrollnämnden därmed upphör. Kemikaliemyndighetens ansvar bör koncentreras till leverantörsledet, medan hanterings- och användningsfrågor sköts av arbetarskydds- och naturvårdsmyndigheterna inom deras resp. ansvarsområde. Kemikaliemyndigheten bör fästa särskild vikt vid de inneboende egenskaperna hos kemiska ämnen och produkter, medan frågor om risker vid olika hantering i regel ankommer på arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket.

Denna princip för arbetsfördelningen måste tillämpas med sinne för behovet av praktiska lösningar. Problem vid hantering, omhändertagande av avfall och utsläpp vid såväl konsumenthantering som yrkesmässig användning kan i vissa, förhållandevis få, fall bäst lösas med produktreglerande åtgärder riktade mot leverantörsledet, i första hand mot tillverkare och importörer. Ibland kan det vara mest ändamålsenligt att naturvårdsverket eller arbetarskyddsstyrelsen, i stället för kemikaliemyndigheten, ställer krav mot tillverkare och importörer, eller vänder sig med information till dessa företag. Samråd bör därvid ske med kemikaliemyndigheten.

Frågan om kemikaliemyndighetens organisation behandlas i kapitel 18.

16.3 Tillverkning och import

Tillsyn riktad mot tillverkare och importörer (i deras egenskap av leverantörer) kräver, som framhölls i avsnitt 14.6, en typ av kompetens (toxikologisk, ej i huvudsak kemisk) som f. n. inte finns uppbyggd hos någon typ av lokal eller regional myndighet. Uppgiften är inte tillräckligt omfattande för att verksamheten på ett praktiskt sätt skall kunna byggas upp regionalt. Situationen är här likartad den som gäller annan specialtillsyn (t. ex. av explosiva och radioaktiva varor) som byggts upp hos den centrala myndigheten.

Ett av de största problemen i produktkontrollnämndens verksamhet har varit att man saknat erfarenhetsåterföring från fältet. En ny myndighet måste få en kraftigt förbättrad kontakt med kemikaliehanteringen i samhället. Egna tillsynsuppgifter är en nödvändig förutsättning för att detta skall kunna uppnås i praktiken.

Kemikommissionen föreslår att tillsynen av tillverkare, importörer och handelsagenter skall bedrivas i kemikaliemyndighetens regi.

Ansvaret för generell reglering av ämnen och produkter, såsom förhandsanmälan av nya ämnen, deklaration till produktregistret, klassificering och produktinformation ankommer naturligen på kemikaliemyndigheten. I detta inbegrips det övergripande ansvaret för att efter prioritering gå igenom befintliga kemiska ämnen som allmänt sett är otillräck-

ligt undersökta. Vidare bör inbegripas det huvudsakliga ansvaret för översiktliga faroanalyser som täcker in grundläggande data om kemiska ämnen och produkter.

Samtidigt måste ankomma på miljösektorsmyndigheterna, var och en inom sin miljösektor, att prioritera och närmare gå igenom kemiska ämnen vars risker har särskild betydelse inom resp. sektor, men är otillräckligt kända.

Utöver de i särskild ordning reglerade produktgrupperna läkemedel och livsmedelstillsatser förekommer förhandsgranskning av produkter f. n. endast i fråga om bekämpningsmedel. Registreringen av bekämpningsmedel bör av praktiska och kompetensmässiga skäl förläggas till kemikaliemyndigheten. Många likheter finns här med de bedömningar som där måste göras i övrigt vad gäller nya ämnen. Däremot bör användningen av bekämpningsmedel vara arbetarskyddsstyrelsens och naturvårdsverkets ansvarsområde vad avser effekter på arbetsmiljö resp. yttre miljö.

Någon form av förhandsgranskning eller registreringsförfarande kan i framtiden bli aktuell även för andra produktgrupper. Praktiska överväganden bör då få avgöra var ansvaret läggs. Om förhandsgranskningen av en produktgrupp införs i första hand med tanke på riskerna inom arbetsmiljön kan arbetarskyddsstyrelsen bli aktuell såsom ansvarig myndighet. Om förhandsgranskningen däremot avser såväl hälso- som miljörisker kan det vara naturligt att kemikaliemyndigheten ansvarar för den.

16.4 Yrkesmässig hantering

Kemikaliemyndighetens uppgifter bör, som redan nämnts avgränsas mot andra myndigheter på sådant sätt att den helt kan inrikta sig på leverantörsledet. Den bör inte annat än undantagsvis syssla med hanteringsfrågor.

Ansvarsfördelningen är i stort sett klar när det gäller åtgärder mot kemiska arbetsmiljörisker i brukarledet. Arbetarskyddsverket har enligt arbetsmiljölagen det fulla myndighetsansvaret för såväl utfärdande av tillämpningsföreskrifter som tillsyn. Fördelningen av arbetet inom verket mellan den centrala myndigheten (arbetarskyddsstyrelsen) och yrkesinspektionen inkl. de kommunala tillsynsmännen har lagts fast i arbetsordning och tjänsteföreskrifter.

Det är vidare naturligt att arbetarskyddsmyndigheterna även i fortsättningen utövar tillsyn inom sitt ansvarsområde över efterlevnaden av tillämpningsföreskrifter från kemikaliemyndigheten som har särskild betydelse för arbetsmiljön. Exempel på sådana regler är föreskrifter om klassificering och märkning av hälsofarliga produkter. Arbetarskyddsmyndigheternas tillsyn riktas då mot produkterna när de förekommer i brukarledet.

Naturvårdsverket bör enligt kemikommissionen ha det fulla ansvaret för frågor om den yttre miljön, på motsvarande sätt som arbetarskyddsstyrelsen för frågor om arbetsmiljön.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverket därför övertar de av produktkontrollnämndens uppgifter som gäller effekter på den yttre miljön från kemikaliehantering.

Detta gäller bl. a. frågor om spridningen av bekämpningsmedel och gödselmedel. Praktiska skäl talar för att naturvårdsverket även skall ta hand om reglerna för motorbensinens kemiska sammansättning. Naturvårdsverket bör således utarbeta föreskrifter och svara för den centrala tillsynen. Regionalt och lokalt skall länsstyrelserna resp. miljö- och hälsoskyddsnämnderna svara för tillsynen.

16.5 Konsumentanvändning

Ansvaret för hälso- och miljörisker från konsumentanvändning delas f.n. mellan produktkontrollnämnden, naturvårdsverket, socialstyrelsen, samt konsumentverket (KOV) och konsumentombudsmannen (KO). De tre förstnämnda myndigheternas verksamhet är reglerad med stöd av LHMV. Konsumentverkets verksamhet avseende hälso- och säkerhetsrisker avser i huvudsak handläggning av ärenden med stöd av marknadsföringslagen, samt viss utrednings- och informationsverksamhet.

Som redovisats i avsnitt 14.5 är det för konsumentprodukter främst åtgärder riktade direkt mot tillverkare, importörer och andra leverantörer som är av betydelse för att åstadkomma en säker hantering. Det är därför ändamålsenligt att kemikaliemyndigheten får ett miljösektorsansvar inom konsumentområdet.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får ett samlat tillsynsansvar för kemiska produkter som används av konsumenter.

Kommittén för översyn av produktkontrollens organisation föreslog att konsumentverket skulle få ett centralt tillsynsansvar enligt LHMV för konsumentprodukter (Ds Jo 1980:24). En sådan lösning vore opraktisk. Konsumentverket har nämligen inte tillräcklig kompetens på området, varför en väsentlig resursförstärkning skulle bli nödvändig om verket skulle tilldelas sådant tillsynsansvar.

Däremot är det praktiskt att konsumentverket tar hand om vissa produktsäkerhetsfrågor som berör större produktområden än enbart kemiska produkter. Ett exempel är frågor om förpackningar av kemiska produkter. Som framhållits i avsnitt 10.6 hänger dessa frågor nära samman med dem som gäller för förpackningar av andra konsumentprodukter. Frågor om förpackningar av konsumentprodukter bör därför i första hand lösas av konsumentverket i ett sammanhang. Kemikaliemyndigheten bör i sin tillsynsverksamhet följa upp riktlinjer från konsumentverket i dessa och andra frågor som rör kemiska produkter (se även avsnitt 10.5).

16.6 Vissa produktgrupper

Kosmetiska och hygieniska preparat

I dag är ansvaret för kosmetiska och hygeniska preparat delat mellan produktkontrollnämnden och socialstyrelsen. Produktkontrollnämnden har det övergripande ansvaret. Socialstyrelsen har befogenhet enligt 47 § KHMV att föreskriva att ett visst ämne inte får ingå i kosmetiskt eller hygieniskt medel som saluhålls eller används yrkesmässigt. F. n. har socialstyrelsen mycket små resurser avsatta för den aktuella produktgruppen, men man har å andra sidan betydande resurser och kompetens på det näraliggande området läkemedel, bl. a. hudpreparat. Från socialstyrelsens sida har man förklarat sig beredd att ta över hela ansvaret för produktgruppen. Detta är också ur kompetenssynpunkt den bästa lösningen.

Kemikommissionen föreslår att socialstyrelsen får det fulla ansvaret som central tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter för kosmetiska och hygieniska preparat. (Se författningsförslag 2, 32 §.)

På arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning förekommer viss granskning av hudrengöringsmedel. Denna har tillkommit som en följd av att en del sådana produkter orsakat hudskador på grund av att man eftersträvat en hög rengöringseffekt utan att tillräckligt beakta hälsoskadliga effekter. Arbetarskyddsstyrelsen har också meddelat råd om användningen av hudrengöringsmedel. Hudrengöringsmedel används emellertid inte bara inom yrkeslivet och är dessutom en med hygieniska medel närbesläktad produktgrupp.

Kemikommissionen föreslår att socialstyrelsen övertar ansvaret för hudrengöringsmedel.

Det torde vara naturligt att dessa uppgifter inordnas bland läkemedelsavdelningens övriga uppgifter.

Socialstyrelsen bör också få ansvar för odontologisk-tekniska preparat (tandvårdspreparat) och kirurgisk-tekniska preparat vad gäller riskerna för patienten. Detta kan ske genom att tillämpningsområdet för läkemedelsförordningen utvidgas.

Kemikommissionen föreslår att socialstyrelsen får i uppdrag att utvidga tillämpningsområdet för läkemedelsförordningen till odontologisk-tekniska och kirurgisk-tekniska preparat.

Radioaktiva preparat

Genom avgränsningen i 3 § LHMV har radioaktiva ämnen och andra källor till joniserande strålning undantagits från lagens tillämpningsområde. Strålskyddsinstitutets handläggning av frågor om riskerna med sådana ämnen innefattar inte eventuella kemiskt betingade hälso- eller miljörisker. Betydande sådana kan dock finnas i vissa fall, t. ex. med

uran och torium. I avsnitt 8.1 har föreslagits att gränsdragningen ändras, så att kemikaliemyndigheten på samma sätt som för explosiva och brandfarliga varor får ansvar för de kemiskt betingade hälso- och miljöriskerna från radioaktiva ämnen.

Husgeråd och livsmedelsförpackningar

Det är angeläget att statens livsmedelsverk har ett odelat ansvar för det som kan intas via föda (utom läkemedel). Detta inbegriper också ämnen som tillförs födan från husgeråd och livsmedelsförpackningar. F .n. har livsmedelsverket inga befogenheter gentemot dem som tillverkar eller importerar husgeråd och livsmedelsförpackningar. Verket kan därför endast ingripa mot dessa produkter genom sina befogenheter gentemot dem som yrkesmässigt hanterar och importerar livsmedel.

En följd av detta är att livsmedelsverket inte kan ingripa mot hälsofarliga husgeråd för bruk i det enskilda hushållet, utan endast mot husgeråd avsedda för yrkesmässig användning.

Enligt kommissionens mening bör livsmedelslagens tillämpningsområde utvidgas så att dessa olägenheter kan undanröjas. En särskild utredning arbetar med livsmedelskontrollen.

Kemikommissionen föreslår att utredningen (Jo 1983:07) om livsmedelskontroll får regeringens uppdrag att föreslå hur en utvidgning av livsmedelslagens tillämpningsområde bör göras, så att livsmedelsverket får tillräckliga befogenheter att ingripa mot livsmedelsförpackningar och husgeråd.

Brandfarliga och brandskapande varor

Sprängämnesinspektionen (SÄI) ansvarar för frågor om brandfarliga och explosiva varors brand- och explosionsegenskaper, medan produktkontrollnämnden ansvarar för de kemiskt betingade hälso- och miljöriskerna. Denna ansvarsfördelning bör bestå varvid kemikaliemyndigheten övertar produktkontrollnämndens uppgifter. Bestämmelserna om produktinformation bör vara gemensamma för hälso-, miljö-, explosions- och brandfara. Förslag om detta lämnades i avsnitt 10.3.

Det finns ett flertal ämnen som, utan att vara brandfarliga i detta ords tekniska mening, medför brandfara. Hit kan räknas bl. a. oxiderande ämnen, självantändande ämnen, ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten samt organiska peroxider. Sådana ämnen kan med ett gemensamt namn kallas brandskapande ämnen. F. n. anses ingen myndighet ha befogenheter för kontroll av dessa ämnesgrupper. I enlighet med ett regeringsuppdrag kommer sprängämnesinspektionen inom kort att föreslå en lag om brandskapande varor.

Kemikommissionen föreslår att sprängämnesinspektionen får befogenhet att reglera s. k. brandskapande ämnen.

16.7 Stöd till regionala och lokala tillsynsmyndigheter

Stöd till berörda regionala och lokala tillsynsmyndigheter ingår som en naturlig del i de centrala myndigheternas ansvar. Ansvarsfördelningen för detta stöd bör i allt väsentligt följa ansvaret för myndighetsuppgifter på det centrala planet.

Kemikommissionen föreslår att de centrala myndigheterna får i uppdrag att stödja den regionala och lokala tillsynen enligt lagen om kemiska produkter, med följande arbetsfördelning:

- Arbetarskyddsstyrelsen stöder yrkesinspektionens inkl. de kommunala tillsynsmännens tillsyn inom arbetsmiljöområdet.
- Naturvårdsverket ger stöd till länsstyrelser samt till miljö- och hälsoskyddsnämnder för tillsyn från yttre miljösynpunkt.
- Socialstyrelsen ger stöd till miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn mot återförsäljare av kosmetiska och hygieniska preparat.
- Kemikaliemyndigheten ger stöd till miljö-och hälsoskyddsnämnderna för tillsyn mot återförsäljningsledet.

Kemikaliemyndigheten bör också i andra avseenden kunna fungera som en kunskapskälla för miljö- och hälsoskyddsnämnderna, t. ex. i vissa frågor om bekämpningsmedel.

16.8 Information

Det är av stort värde för dem som informationen riktas till att myndigheternas information om kemiska hälso- och miljörisker samordnas.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får ett samordningsansvar för information till tillverkare, importörer och andra leverantörer samt till konsumenter. Arbetarskyddsstyrelsen bör ha motsvarande ansvar för information i kemiska arbetsmiljöfrågor till bl. a. arbetsgivare och arbetstagare inkl. deras organisationer, och naturvårdsverket för information till kemikaliehanterande företag i frågor om risker för den yttre miljön.

16.9 Internationellt arbete

Det är naturligt att varje myndighet inom sitt arbetsområde har ansvaret för internationellt samarbete, t. ex. arbetarskyddsstyrelsen med ILO och livsmedelsverket med FAO. Ansvaret bör innefatta att förmedla till andra berörda vad som kommer fram ur samarbetet och att inhämta andras synpunkter.

Ansvaret för att delta i internationellt samarbete i frågor om dokumentation, undersökning m. m. rörande nya och i bruk varande kemiska ämnen kommer därmed att ligga hos kemikaliemyndigheten. Detta innebär ansvar för arbete inom bl. a. OECD, IPCS och IRPTC.

Flera av myndigheterna kan ha anledning att ha kontakter med EG inom ramen för Sveriges samarbetsavtal med EG.

16.10 Regionala och lokala organs ansvar

Så långt kompetens kan byggas upp på regional och lokal nivå, bör tillsynen decentraliseras. Därvid måste behovet beaktas av att få till stånd en jämn och hög kvalitet på tillsynen liksom behovet av erfarenhetsåterföring till de centrala tillsynsmyndigheterna. De centrala myndigheterna bör ha kompetens och resurser för att kunna ge regionala och lokala myndigheter tillräckligt sakstöd.

Tillsynen gentemot tillverkare och importörer enligt lagen om kemiska produkter kommer, som framhölls i avsnitten 14.6 och 16.3, att kräva så specialiserad kompetens att den bör bedrivas av den centrala kemikaliemyndigheten.

Kemikommissionen föreslår att det lokala och regionala tillsynsansvaret enligt lagen om kemiska produkter fördelas enligt följande.

- Miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar tillsyn över skyddet för den yttre miljön i kommunerna i samband med hanteringen av kemiska produkter. Stöd för denna tillsyn ges av naturvårdsverket.
- Miljö- och hälsoskyddsnämnderna utövar tillsyn över försäljningsställen, andra än sådana som är direkt knutna till tillverkare eller importörer. Stöd för denna tillsyn ges av kemikaliemyndigheten.
- Yrkesinspektionen utövar tillsyn av skyddet för arbetsmiljön i samband med den yrkesmässiga hanteringen.
- Länsstyrelserna utövar tillsyn av skyddet för den yttre miljön inom länet i samband med hanteringen av kemiska produkter. (Se författningsförslag 2, 32 §.)

Länsvisa överenskommelser om fördelningen av tillsynen mellan länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan vara ett sätt att klargöra den närmare ansvarsfördelningen på regional nivå.

Någon särskild reglering av tillsynen enligt lagen om spridning av bekämpningsmedel behövs inte. Tillsyn av spridningen av bekämpningsmedel i de avseenden som avses i spridningslagen kan utövas med stöd av lagen om kemiska produkter. Det blir därmed naturvårdsverket, länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna som har tillsynsansvaret.

17 Toxikologisk informationsverksamhet

I detta kapitel föreslås följande:

Huvuddelen av enheten för toxikologisk informationsservice (Tox-info) vid Karolinska institutet uppgår i kemikaliemyndigheten. På detta sätt samordnas samhällets resurser och kompetens för utredningar och information om kemiska hälso- och miljörisker.

De yrkesmedicinska klinikerna bör utöka och utveckla sin information och rådgivning till dem som är verksamma i det lokala arbetarskyddet.

Naturvårdsverkets bibliotek blir ansvarsbibliotek inom miljöområdet.

Kemikaliemyndigheten övervakar konsultverksamheten inom det toxikologiska området. Den utarbetar föreskrifter och allmänna råd för hur sådan verksamhet skall bedrivas.

Som framgått bl. a. i kapitel 11 finns det i olika delar av samhället behov av toxikologisk sakkunskap för att göra bedömningar av hälso- och miljöfarligheten hos kemikalier. Detta behov kan i större eller mindre utsträckning tillgodoses genom att man inom myndigheter, företag och organisationer bygger upp egen kompetens. Det finns dock i de flesta fall behov av att kunna skaffa sig hjälp utifrån.

17.1 Miljödatanämndens kartläggning och inrättandet av Tox-info

Miljödatanämnden kartlade år 1979 behovet av informationstjänster inom det toxikologiska området. Kartläggningen redovisades i betänkandet *Bättre miljöinformation* (SOU 1980:24) som också innehöll förslag till åtgärder.

Nämnden konstaterade att flera servicetyper behövdes:

- Litteraturservice i form av dokumentanskaffning (speciellt samman-

ställd och utvärderad litteratur samt äldre eller i övrigt svåråtkomlig sådan) och i form av litteratursökning med hjälp av toxikologiskt orienterade dokumentalister.

- Nyhetsservice som kontinuerligt skall bevaka forskning, konferenser, litteratur, larm, lagstiftning etc., producera nyhetsblad för större eller mindre intressentgrupper.
- Hänvisningsservice varifrån man blir hänvisad till rätt myndighet, laboratorium, expert, litteratur etc. och som utger tryckta hänvisningspublikationer.
- Sammanställningsservice för produktion av informationsunderlag till skyddsblad, framtagande av monografier etc. och eventuell uppbyggnad av en "faktabank".
- Riskutvärderingsservice särskilt för intressenter utan egen toxikologisk expertis: ökat behov hos vissa intressenter i takt med att "trycket" från tillsynsmyndigheterna ökar.
- Frågeservice motsvarande giftinformationscentralens även för akuta miljöeffekter och dessutom en frågeservice som skall kunna besvara frågor t. ex. om kroniska effekter med hjälp av handböcker etc.

Miljödatanämnden föreslog

- att kompletterande resurser tillskapas för toxikologisk informationsservice och att samhället på lämpligt sätt garanterar resursernas tillgänglighet och fortbestånd
- att en sådan informationsservice i princip är öppen för alla slag av intressenter inom landet
- att resurserna kanaliseras till en enhet och att denna enhet slås samman med den nuvarande giftinformationscentralen under benämningen Toxikologisk informationstjänst (TOXIT)
- att denna större enhet tills vidare fungerar som självständigt statligt organ med verksamhet som i princip innebär att tillhandahålla informationstjänster och att ta uppdrag i samband därmed (servicemyndighet) men ej myndighetsutövning.

Nämnden ansåg att kapacitetsuppbyggnaden borde ske successivt så att efter tre år samtliga ovan nämnda servicetyper omfattades av verksamheten. Giftinformationscentralen föreslogs ingå redan från början.

Regeringen lät remissbehandla miljödatanämndens förslag. Bland remissinstanserna rådde stor enighet om att det fanns behov av resurser för någon form av toxikologisk informationsservice. Däremot varierade synpunkterna kraftigt på omfattningen av en sådan serviceverksamhet och på hur den borde organiseras. Flera remissorgan berörde sambandet med frågan om produktkontrollens framtida organisation, som då utreddes, och med frågan om resurser för produktkontrollen.

Riksdagen biföll år 1981 en proposition (prop. 1981/82:48) om att inrätta en i jämförelse med miljödatanämndens förslag begränsad toxikologisk informationsservice. Denna skall enligt beslutet främst vara inriktad på hänvisningsservice och bl. a. ha till uppgift att bevaka och kunna hänvisa till informationskällor i form av böcker, rapporter, tidsskriftsartiklar, databaser, personer m. m. Andra uppgifter inom verk-

samheten kan vara att ge ut hänvisningspublikationer, faktablad eller handböcker som beskriver olika informationskällor, deras tillgänglighet och användbarhet.

Karolinska institutets bibliotek och informationscentral (KIBIC) gavs i uppgift att praktiskt svara för den av riksdagen beslutade informationsservicen. Naturvårdsverket fick i uppdrag att följa utbyggnaden av verksamheten samt att pröva verksamhetsplaner och resursdispositionen inom de av statsmakterna givna anslagsramarna.

Den toxikologiska informationsservicen är under uppbyggnad. Enligt den senaste verksamhetsplanen avsätts 15,1 personår och ca 3,7 milj. kr. för verksamheten. Tox-infos uppgifter är, enligt en av naturvårdsverket och Karolinska institutet framtagen och av regeringen godkänd plan, att

- hänvisa till informationskällor i form av litteratur, organisationer m. m. och utge förteckningar över sådana källor (hänvisningspublikationer)
- tillhandahålla dokument, enkla saksvar hämtade ur olika källor och enklare sammanställningar av toxikologisk information
- aktivt sprida information genom utgivning av nyhetsblad, undervisning i informationssökning m. m.

Under 1983 ägnade man sig inom Tox-info främst åt att bygga upp sina resurser och åt att göra verksamheten känd. Under de fyra första månaderna 1984 besvarade man i genomsnitt 80 frågor per månad. Detta antal är mycket lågt, satt i relation till Tox-info:s resurser. En efterfrågan i denna storleksordning räcker inte till att sysselsätta mer än en mindre del av personalen.

Mot denna bakgrund är det naturligt att man söker efter andra arbetsuppgifter. Enligt riksdagsbeslutet om inrättande av en toxikologisk informationsservice vid KIBIC skall dock service med större sammanställningar eller med riskutvärderingar inte ges. Naturvårdsverket och Karolinska institutet konstaterade i nämnda plan att det fanns anledning att förutse behov också av mera kvalificerad bearbetning av information nämligen

- större sammanställningar inkluderande en mer omfattande bearbetning och sortering av materialet
- riskidentifieringar, innefattande att nya slutsatser läggs till informationsmaterialet från anlitad expertis
- tillhandahållande av kvalificerade saksvar per telefon och brev, innefattande bedömningar av uppgifternas tillförlitlighet, tillämpbarhet m. m.

De båda myndigheterna noterade dock i planen att denna verksamhet faller utom ramen för riksdagens beslut varför den endast kan förekomma som försöksverksamhet. De menade att direkt försöksverksamhet bör genomföras med ovan nämnda avancerade slag av informationsbearbetning.

17.2 Ett ändrat informationsbehov

De grundläggande behov av toxikologisk information som miljödatanämnden kunde finna i slutet av 1970-talet finns kvar om än med vissa förskjutningar av tyngdpunkten. Det ökade tryck från tillsynsmyndigheterna som miljödatanämnden förutsåg är numera ett faktum med redan beslutade eller mycket snart kommande regler om klassificering av och information om hälso- och miljöfarliga ämnen och produkter (se avsnitt 10.1). Tillsynsmyndigheterna har aviserat en intensifierad tillsyn för att följa upp de nya reglerna. I kapitel 14 föreslås tillsyn riktad mot tillverkare och importörer.

Trycket kommer emellertid att öka inte enbart från myndigheternas sida. De nya reglerna får med stor sannolikhet till följd att allt fler köpare ställer starkare och distinktare krav på den risk- och skyddsinformation de behöver och är berättigade till. Inte minst kan det förväntas att arbetstagarna och deras företrädare i skyddsfrågor, skyddsombuden, ännu starkare än hittills kommer att kräva att de kemikalier som används är noggrant utredda med avseende på de risker som kan finnas vid hanteringen samt att en säker hantering ordnas.

Tydliga tecken finns redan på att de ökade kraven från myndigheter och brukare kommer att tvinga tillverkare och importörer att redovisa bättre faroanalyser och ge köparna bättre risk- och skyddsinformation. Behovet av mer avancerad sammanställningsservice kan förväntas öka av samma anledningar.

Däremot har det visat sig att behovet av den typ av service som Toxinfo skall ge enligt riksdagens beslut hittills inte varit så stort. Särskilt gäller detta hänvisningsservice, vilket kanske inte är oväntat. De flesta av de presumtiva utnyttjarna av en sådan service, t. ex. läsare av vetenskapliga publikationer, torde själva ha en så god överblick över litteratur och befintlig expertis att de kan hitta rätt på egen hand. Så är fallet t. ex. med berörda myndigheter. Omvänt kan man säga att den som inte själv kan hitta rätt ofta inte heller har nytta enbart av en hänvisning, utan behöver tillgång till utvärderad information. Sådan information kan ofta ges av t. ex. myndigheterna eller finnas att slå upp i handböcker.

Bristfällig produktinformation från leverantörerna är den vanligaste orsaken till att användare behöver mer uppgifter om hälso- eller miljöfarligheten hos använda produkter. *Kommissionen vill starkt understryka leverantörernas ansvar för att brukarna får utförlig risk- och skyddsinformation. Brister härvidlag skall rättas till genom t. ex. en förbättrad tillsyn och inte genom att samhällsorgan övertar uppgiften att informera om risker och skyddsåtgärder rörande enskilda produkter eller ämnen i enskilda produkter.*

17.3 Utbudet av information

Som framgick i avsnitt 4.11 finns det ett flertal samhällsorgan som har särskilda resurser för att informera om kemiska ämnens och produkters hälso-och miljöfarliga egenskaper. Flera av dessa organ har byggts ut

avsevärt sedan miljödatanämnden gjorde sin utredning. Härutöver bör nämnas att de olika tillsynsmyndigheterna också har till uppgift att bistå med information av olika slag.

I detta avsnitt skall en genomgång av informationsutbudet göras, utgående från den indelning miljödatanämnden använde i sin utredning.

Litteraturservice

Ansvarsbibliotek finns sedan år 1983 vid arbetarskyddsstyrelsen (arbetsmiljöområdet) och sedan den 1 juli 1984 vid Karolinska institutet (området medicin). Med den verksamhet som skall finnas på ansvarsbibliotek kommer det inom dessa två områden att finnas litteratur- och dokumentationsservice, inkl. möjlighet till sökningar i olika databaser och till utbildning i informationssökning. Humantoxikologi ingår som en naturlig del av det medicinska ansvarsbibliotekets ansvarsområde. Då humantoxikologi är av största betydelse för kemiska arbetsmiljöfrågor kommer detta område att bevakas även av arbetarskyddsstyrelsens bibliotek.

Behovet av en god litteraturservice i humantoxikologi bör enligt kommissionens mening vara täckt genom ansvarsbiblioteken.

Området ekotoxikologi täcks inte in av hittills beslutade eller föreslagna ansvarsbibliotek. Det borde, om en jämförelse görs med arbetarskyddsstyrelsens bibliotek, ligga närmast till hands att naturvårdsverkets bibliotek får motsvarande funktion inom den yttre miljöns område. Sådana tankar fördes fram också i den utredning om ansvarsbibliotek som gjordes år 1983 av delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning. Det finns behov av ett bibliotek med nationellt ansvar för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning i kemiska miljöfrågor.

Kemikommissionen föreslår att naturvårdsverkets bibliotek blir ansvarsbibliotek inom miljöområdet.

Kommissionen anser det vara angeläget att arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket samråder om sin biblioteksverksamhet och noterar därför med tillfredsställelse att diskussioner om samarbete redan pågår.

Folkbiblioteken kan tillhandahålla enklare uppslagsböcker, handböcker, skyddsbladssammanställningar osv. med utvärderad information om kemiska ämnen. Även hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna i kommunerna bör det finnas sådan enklare litteratur tillgänglig för allmänhetens behov. Det är angeläget med stor spridning av litteratur med utvärderad information, så att den som söker information har möjlighet att själv inhämta den.

Service i fråga om litteratur och dokumentation, inkl. sökningar i databaser, kan också erhållas från försvarets forskningsanstalt (humantoxikologi, hälsorisker allmänt) samt från institutet för vatten- och luftvårdsforskning och Studsvik Energiteknik AB (human- och ekotoxikologi, hälso- och miljörisker allmänt).

Litteratur- och dokumentationsservice ingår i det uppdrag Tox-info f. n. har av riksdagen.

Nyhetsservice

Nyhetsservice om litteratur ingår i ansvarsbibliotekens arbetsuppgifter.

Bevakning av nya forskningsrön och av annan utveckling är typiska exempel på arbetsuppgifter som enligt kommmissionen bör ingå i miljömyndigheternas verksamhet. En sådan bevakning är nödvändig för att myndigheterna skall kunna följa med utvecklingen, bygga upp kunskaper och ha en god överblick över ansvarsområdet (se avsnitt 14.1). Bevakning av grundläggande toxikologiska frågeställningar ligger närmast till hands för kemikaliemyndigheten. I avsnitt 14.2 föreslogs att denna myndighet skall ha en förhållandevis omfattande informationsverksamhet. Det föreslogs bl. a. att den skall utge en regelbunden information, t. ex. i form av ett nyhetsblad. Där bör bl. a. nya forskningsresultat redovisas som myndigheten bedömer kunna vara av intresse för bedömningen av kemiska ämnen och produkter från hälso- och miljösynpunkt.

Nyhetsservice bör också ligga naturligt till för större bibliotek, särskilt ansvarsbibliotek, och bör även kunna vara av intresse för kommersiellt verksamma konsulter.

Nyhetsservice är ett inslag i Tox-info:s nuvarande verksamhet. I första hand omfattar servicen utgivning av ett smärre nyhetsblad, Toxnotiser. Den innehåller viss information av det slag som, enligt kemikommissionens mening, kemikaliemyndigheten bör svara för.

Hänvisningsservice

Med hänvisningsservice avses dels hänvisning till facklitteratur och vetenskaplig dokumentation, dels hänvisning till experter. Erfarenheterna från Tox-info:s hittillsvarande verksamhet tyder som redan nämnts på att behovet av en renodlad hänvisningsservice till facklitteratur är begränsat. Det bör i allt väsentligt kunna tillfredsställas inom ramen för bibliotekens, särskilt ansvarsbibliotekens, normala verksamhet.

Kretsen av experter inom området kemiska hälso- och miljörisker är inte större i Sverige än att de som är verksamma inom området i allmänhet känner till var expertis finns på olika delområden. Så t. ex. bör myndigheterna som ett led i sin informationsverksamhet, utan större resursinsatser, kunna hänvisa till laboratorier, experter eller andra myndigheter som arbetar med vissa specificerade frågeställningar.

Hänvisningsservice kan också bedrivas i konsultregi. Detta gäller hänvisningar till litteratur eller dokumentation, men också hänvisningar till experter och laboratorier. Miljökonsulterna i Studsvik erbjuder bl. a. en form av förmedlingsservice som skall ge kunden kontakt med en expert eller ett laboratorium som kan ge önskad hjälp.

Tox-info:s verksamhet skall enligt riksdagens beslut väsentligen ha hänvisningskaraktär. I praktiken har dock så inte blivit fallet, eftersom efterfrågan på sådana tjänster varit begränsad.

Sammanställnings- och utvärderingsservice

Sammanställning och utvärdering av tillgängliga toxikologiska data torde vara de servicefunktioner som är mest intressanta för konsulter som verkar kommersiellt. Dessa servicetyper är tidskrävande, och kräver tillgång till personal med kvalificerad utbildning. Det torde främst vara tillverkande och importerande företag som är intresserade av dessa avancerade servicetyper. I viss utsträckning kan också stora användande företag ha sådana behov. Sammanställningar av tillgänglig information om farligheten hos ett kemiskt ämne eller en produkt behövs som underlag för en analys av de eventuella risker som kan uppstå vid hantering. Faroanalys utgör även grund för klassificering och utformning av risk- och skyddsinformation (märkning, varuinformationsblad o.dyl.) samt för fastläggande av hanteringsrutiner (främst i brukarledet). Allt efter det informationssökande företagets egna resurser och kompetens kan man söka hjälp med sammanställningar av toxikologisk och annan information, riskanalys, klassificering, utformning av produktinformation osv.

Informationsservice av dessa slag är mindre väl lämpade för en myndighet, vare sig den har tillsynsansvar (t. ex. arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket och kemikaliemyndigheten) eller rent informativa uppgifter inom miljöområdet (t. ex. Tox-info). Produktutredningar och produktinformation åligger dem som importerar eller hanterar kemiska produkter. Om en miljömyndighet skulle erbjuda denna typ av service skulle det innebära betydande risk för rubbade ansvarsförhållanden. Ett företag som gjort en faroanalys på underlag som man erhållit från en myndighet kan rimligen inte ensamt bära ansvaret för att analysen är korrekt. Än mindre gäller detta om analysen är gjord av en myndighet. Om myndigheten dessutom lagt fram förslag till hur produkten bör märkas med risk- och skyddsfraser har myndigheten övertagit en betydande del av det ansvar som lagen ålägger dem som för ut produkter i användning, i första hand tillverkare och importörer.

F. n. sker en viss granskning och bedömning av enskilda kemiska produkter, bl. a. av hudrengöringsmedel (se avsnitt 16.6), vid arbetarskyddsstyrelsens forskningsavdelning. Granskningen sker efter uppdrag från t. ex. leverantörer. Verksamheten är således inte ett led i den formella myndighetsutövningen enligt arbetsmiljölagen. Forskningsavdelningens skriftliga uppdragsredovisningar utnyttjas av en del leverantörer i marknadsföringen för att dokumentera produktens lämplighet från arbetsmiljösynpunkt (se även avsnitt 10.5). Detta sker t. o. m. om ett utlåtande innehåller påpekanden om vissa negativa egenskaper. Utlåtandet kan ändå tas till intäkt för att myndigheten accepterat produkten. Det torde vara svårt att formulera uppdragsutlåtanden från styrelsens forskningsavdelning så att de inte ger underlag för uppfattningen att arbetarskyddsstyrelsen som tillsynsmyndighet godtar produkterna från arbetsmiljösynpunkt. Enligt kommissionens mening är det olämpligt att en myndighet bedriver uppdragsverksamhet som kan komma i konflikt med dess intressen som tillsynsmyndighet.

Bortsett från enkla sammanställningar skall Tox-info enligt sitt uppdrag inte arbeta med sammanställnings- och utvärderingsservice. Tox-

info har dock gått ut med erbjudande om att ta fram underlag för klassificering och märkning av kemiska produkter samt med erbjudande att utarbeta förslag till risk- och säkerhetsfraser. Sådan service bör enligt kommissionens mening definitivt inte bedrivas av en miljömyndighet. Däremot är det värdefullt om det etableras statlig konsultverksamhet på området.

Frågeservice

Det finns ett stort behov av svar på enklare frågor om risker med kemiska ämnen och produkter. Det måste då åter betonas att brukare av kemiska produkter i allt väsentligt bör kunna få sitt behov av information om produkternas hälso-och miljöfarlighet tillgodosett genom leverantörernas information, i första hand märkning och varuinformationsblad.

En inte oväsentlig del av de frågor som ställs till myndigheter m. fl. om kemiska ämnens farlighet är av sådan art att den frågande bör kunna läsa svaret i lämplig litteratur. Behovet av enklare sakuppgifter om kemiska risker är så stort att det är nödvändigt att så långt möjligt tillfredsställa det genom att ge möjlighet till självstudier. Det är angeläget att folkbiblioteken kan ställa enklare litteratur med utvärderad information om kemikaliers hälso- och miljöfarliga egenskaper till allmänhetens förfogande. Även på arbetsplatser i vart fall av någon storlek bör det finnas lämplig sådan litteratur att tillgå.

Alla behov av frågeservice kan emellertid inte tillgodoses genom tillgång till litteratur för självstudier. Bl. a. skyddsombud, men också t. ex. konsumenter, har behov av att få svar på sådana frågor som gängse handböcker inte täcker in.

Bl. a. yrkesmedicinska kliniker och yrkesinspektionsdistrikt får dagligen många frågor från den lokala skyddsverksamheten om kemiska hälsorisker. Under de fyra första månaderna 1984 fick Tox-info i genomsnitt endast 3 frågor per månad från skyddsombud och 30 frågor per månad från företagshälsovården, trots att man i betydande utsträckning marknadsfört sig gentemot dessa grupper. Det är långt färre förfrågningar per månad än vad många av de enskilda yrkesinspektionsdistrikten får om kemiska risker. Det låga antalet förfrågningar till Tox-info skall alltså inte tolkas så att exempelvis skyddsombuden saknar behov av frågeservice utan så att de ofta redan har kontakter på närmare håll dit de riktar sina frågor.

Överhuvudtaget är det värdefullt om frågor om kemiska hälso- och miljörisker besvaras i så decentraliserade former som är möjligt. Ofta kan kännedom om lokala förhållanden göra det möjligt att ge den frågande ett mera relevant svar. Ibland kan också lokala tillsynsinsatser initieras som en följd av sådana frågor. Av dessa skäl, men även av resursskäl, bör en central upplysningsverksamhet, vare sig den sker i statlig eller annan regi, inriktas på att besvara frågeställningar som kräver mer underarbete än att slå fram ett färdigt svar t. ex. i en handbok eller skyddsbladspärm.

Kemikommissionen vill i likhet med företagshälsovårdsutredningen starkt understryka vikten av de yrkesmedicinska klinikernas informa-

tion och rådgivning till de grupper som är aktiva i skyddsarbetet på det lokala planet. Denna verksamhet bör ökas och utvecklas.

För den vanlige konsumenten ligger det närmast till hands att vända sig till miljö- och hälsoskyddsnämnden i de fall märkning eller varuinformationsblad (se avsnitt 10.1) inte ger önskad information. Förfrågningar från allmänheten kan också ge nämnden värdefullt underlag för dess arbete.

17.4 Bättre utnyttjande av Tox-infos resurser och kompetens

Som framgår av avsnitt 17.3 är utbudet av olika slag av toxikologisk informationsservice avsevärt större i dag än vid miljödatanämndens kartläggning för fem år sedan. Det verkar också ha skett vissa förskjutningar i behoven som de tolkades av miljödatanämnden, från en informationsförmedlande till en utvärderande inriktning. Samtliga servicetyper som Tox-info f. n. enligt sitt uppdrag skall erbjuda erbjuds också av andra organ, bibliotek, konsulter, och i viss mån av myndigheterna på miljöområdet. Det finns inga skäl att tro att detta utbud inte skulle vara tillräckligt vare sig kvalitativt eller kvantitativt.

På grund av bristande efterfrågan inom sitt egentliga arbetsområde erbjuder Tox-info nu försöksvis service med bl. a. riskanalyser. Det är, som redan framhållits, inte lämpligt att en statlig miljömyndighet utför sådan service åt företagen. Det föreligger då uppenbara risker för att ansvarsförhållandena rubbas på ett oacceptabelt sätt. Risk finns också för missuppfattningar som kan leda till konflikter med ansvariga tillsynsmyndigheter. Dessa kan ställas i en besvärlig situation om de skulle göra en annan bedömning av en risk än en särskild statlig informationsmyndighet inom miljöområdet. En sådan situation har redan inträtt då Tox-info bedömde riskerna med arsenikpreparerade telefonstolpar som betydligt mindre allvarliga än vad de ansvariga tillsynsmyndigheterna gjorde.

Betänkligheter av detta slag finns inte i fråga om statlig eller halvstatlig verksamhet på renodlad konsultbas som erbjuds på rent kommersiella villkor, såsom sker vid försvarets forskningsanstalt (FOA tox), vid Studsvik Energiteknik AB och vid Institutet för vatten- och luftvårdsforskning. Kommissionen ser därför mycket positivt på den utveckling av konsultverksamhet som sker vid dessa institutioner.

Försvarets forskningsanstalt är visserligen en myndighet men grundverksamheten omfattar forskning, utredning och utveckling för försvarsändamål. Utlåtanden av konsultkaraktär i miljöfrågor kan därför lika litet som utlåtanden från t. ex. högskoleinstitutioner uppfattas som ett ställningstagande från myndighetssynpunkt.

Som framgick i avsnitt 14.2 finns det ett ökande behov av toxikologisk kompetens och informationsresurser för den kemikaliekontrollerande verksamheten vid olika myndigheter. Detta gäller särskilt den kemikaliemyndighet som kemikommissionen föreslår skall inrättas.

Det finns således mycket som talar för att de resurser och den kom-

petens som f. n. finns vid Tox-info, och som utgör en del av samhällets insatser för en god kemikaliekontroll, kan utnyttjas på ett mer ändamålsenligt sätt än hittills.

Kemikommissionen föreslår att huvuddelen av de resurser som f. n. avsätts till toxikologisk informationsverksamhet vid Karolinska institutets bibliotek och dokumentationscentral, KIBIC, i fortsättningen skall ingå i kemikaliemyndigheten. De bör där främst utnyttjas för bevakning av toxikologisk forskning, för faro- och riskanalys samt för informationsverksamhet.

En mindre del av Tox-info:s resurser, motsvarande 2 tjänster, bör även fortsättningsvis knytas till KIBIC. Detta svarar väl mot vad som behövs för den rena hänvisningsservicen. Det skall ses som en förstärkning av den toxikologiska kompetensen vid den beslutade uppbyggnaden av KIBIC till ett ansvarsbibliotek inom området medicin. Då uppbyggnaden av ansvarsbibliotek faller inom utbildningsdepartementets ansvarsområde är det naturligt att medelstilldelningen för denna förstärkning sker över utbildningsdepartementets anslag. Kommissionen förutsätter att KIBIC i den toxikologiska delen av sin verksamhet samverkar med den föreslagna kemikaliemyndigheten, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket.

Det är kommissionens uppfattning att den föreslagna omfördelningen av informationsresurser, tillsammans med det i övrigt ökande utbudet av bl. a. statlig informationsservice på konsultbas, kommer att leda till en totalt sett förbättrad information om kemikaliers hälso- och miljörisker.

17.5 Övervakning av konsultverksamhet

F. n. finns endast ett fåtal privata konsultföretag inom det toxikologiska området. Samtliga är mycket små, enmansföretag eller företag med några få toxikologer knutna till sig. De privata konsulternas kapacitet är därför idag av marginell betydelse. Det finns dock anledning att tro att den privata konsultverksamheten kommer att växa i takt med ökad efterfrågan på toxikologisk konsultservice.

En sådan utveckling är positiv så länge kvaliteten på serviceutbudet är tillfredsställande. Det finns dock anledning att befara att en ökad efterfrågan kan locka konsulter med otillräcklig kompetens att erbjuda sina tjänster. En sådan utveckling kan inte accepteras med tanke på de risker för hälsa och miljö som felaktiga bedömningar kan leda till.

Det kan här nämnas att Sverige åtagit sig att följa vissa OECD-beslut om laboratorietester (se avsnitt 2.2 och 8.4). Vi har därmed också åtagit oss att utse en myndighet med ansvar för att tillse att svenska laboratorier följer riktlinjerna om god laboratoriesed och med uppgift att avge rapport till OECD. OECD-åtagandet avser endast laboratorieundersökningar. Annan typ av toxikologisk konsultverksamhet, t. ex. utvärdering av dokumentation, omfattas inte. Det är emellertid rimligt att inte bara laboratorieverksamhet övervakas utan också annan konsultverksamhet

som syftar till att för produktansvarigas, eller andras, räkning ta fram underlag för faroanalys, utföra faroanalys eller ta fram förslag till klassificering och märkning. En sådan övervakning är lika angelägen som kontrollen av att tillverkare och importörer fullföljer sina skyldigheter. Den kan grundas på den i avsnitt 8.2 föreslagna skyldigheten för den som bedriver yrkesmässig utredningsverksamhet inom detta område att verka i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Däremot bör övervakningen inte leda till ett auktorisationsförfarande. Det bör vara tillräckligt att kemikaliemyndigheten genom föreskrifter eller allmänna råd anger nivån på den kompetens som erfordras samt de minimikrav som måste ställas på undersöknings- och utredningsmetodik, resultatrapportering m. m.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får i uppdrag att bevaka att också konsulter som erbjuder toxikologisk service har erforderlig kompetens och i övrigt agerar på ett sätt som står i överensstämmelse med lagstiftningen. (Se författningsförslag 2, 7 § och 32 §.)

18 Kemikaliemyndigheten

I detta kapitel föreslås följande:

Kemikaliemyndigheten blir en fristående myndighet med eget kansli. Den får namnet *kemikalieinspektionen.*

Den främsta utgångspunkten då kemikaliemyndighetens styrelse tillsätts bör vara behovet av sådan sakkunskap hos ledamöterna som behövs för att leda verksamheten på grundval av statsmakternas riktlinjer. Ledamöter med god sakkunskap om kemiska hälso- och miljörisker bör ingå. Såväl arbetstagarnas som näringslivets erfarenheter och kunskap om kemikaliehanteringen och om effekterna på hälsa och miljö bör vara representerade. Företrädare för riksdagspartier bör ingå i styrelsen. Styrelsens ordförande bör vara fristående från kemikaliemyndigheten och från andra myndigheter med uppgifter inom kemikaliekontrollen.

Frågan om en eventuell sammanslagning med sprängämnesinspektionen och/eller med sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods tas upp till förnyad prövning efter fem år.

I kapitel 16 föreslogs att en kemikaliemyndighet inrättas med följande arbetsuppgifter:

1. Tillsyn riktad mot tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemikalier samt mot handelsagenter. Föreskrifter och allmänna råd om produktundersökningar och produktinformation.

2. Förhandsgranskning av kemiska ämnen. Prioriterings- och utredningsarbete avseende ämnen som redan är i bruk.

3. Registrering av bekämpningsmedel.

4. Produktregistret.

5. Stöd till miljö- och hälsoskyddsnämnderna, främst för deras tillsyn av försäljningsställen.

6. Konsumentskydd i fråga om kemiska produkter.

7. Internationellt samarbete om grundläggande kemikaliekontroll.

I detta kapitel behandlas frågan om kemikaliemyndighetens ställning och dess organisation.

18.1 Kemikaliemyndighetens ställning

I produktkontrollnämden ingår bl. a. cheferna för naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen, konsumentverket, livsmedelsverket, socialstyrelsen och lantbruksstyrelsen. Syftet med denna sammansättning har varit att nämnden i stor utsträckning skulle ägna sig åt samordningsfrågor. Som nämndes i avsnitt 7.3 har så inte skett i nämnvärd utsträckning. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att förlägga samordningsfrågorna till en styrelse som också har ansvar för en av de verksamheter som skall samordnas. Kemikaliemyndigheten bör således inte få till uppgift att samordna andra myndigheters arbete. Kommissionen återkommer i kapitel 19 till hur samordningsfrågorna kan lösas.

Produktkontrollnämnden saknar eget kansli och därmed formella möjligheter att direkt styra kansliets arbetsinriktning och prioriteringar. Produktkontrollbyrån har den dubbla rollen att fungera som kansli åt nämnden och som byrå i naturvårdsverket. Detta kan för dem som vänder sig till byrån leda till oklarheter om i vilken egenskap byrån uppträder i visst ärende. Det kan också leda till oklarheter inom byrån om i vilken egenskap man bör uppträda i en viss fråga.

Erfarenheterna från produktkontrollnämndens verksamhet visar på betydande problem med rollfördelningen om kemikaliemyndigheten starkt knyts till någon av de övriga miljömyndigheterna. Det finns också stor risk för att undermyndigheternas ansvarsområde och arbetsuppgifter kommer att påverka kemikaliemyndighetens verksamhet på ett icke önskvärt sätt. Helt övervägande skäl talar således för att kemikaliemyndigheten skall vara en fristående myndighet med egna kansliresurser och därmed med möjlighet att själv prioritera bland arbetsuppgifterna och ta ansvar för prioriteringen. Detta innebär att frågorna om kemiskt betingade hälso-och miljörisker ges i huvudsak samma ställning som strålskyddsfrågorna och frågorna om risker med explosiva och brandfarliga varor. Liksom i dessa båda fall bör, enligt kommissionens mening, en liten myndighet med väl avgränsade arbetsuppgifter vara att föredra.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten blir en fristående myndighet med egna kansliresurser.

I samband med remissen av en tidigare utredning om produktkontrollens organisation (Ds Jo 1980:4) har förslag framförts om en sammanslagning av produktkontrollnämnden med sprängämnesinspektionen och att sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods skulle överföras till produktkontrollnämnden.

Vissa fördelar kan finnas i en sådan samordning. Bl. a. skulle näringslivet få färre myndigheter att vända sig till.

Vad beträffar sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods torde betydande samordningsvinster vara möjliga. Detta gäller t. ex. faro- och riskanalys, där sjöfartsverket inte har tillräckliga egna kansliresurser. Enheten har dock så nyligen inrättats, efter besvärliga organisationsdiskussioner, att mycket starka skäl behövs för att nu genomföra en omorganisation. Kemikommissionen anser sig inte kunna hävda att så starka skäl föreligger. När erfarenheter vunnits från enhetens och den här föreslagna kemikaliemyndighetens verksamhet bör det dock prövas om en sammanslagning är lämplig.

Den expertis som finns på sprängämnesinspektionen är så skild från den som skall finnas hos kemikaliemyndigheten, att de vinster som kan nås vid en sammanslagning här torde vara mindre.

Räddningstjänstkommittén har föreslagit inordning av såväl sprängämnesinspektionen som sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods i ett räddningstjänstverk. (Se SOU 1983:77.) Ingen av dessa myndigheter har huvuddelen av sin verksamhet inom räddningstjänsten. Däremot sysslar båda till största delen med kemikaliefrågor i skadeförebyggande syfte, liksom kemikaliemyndigheten föreslås göra. Om några samordningsfördelar kan vinnas med en inordning av de båda myndigheterna i ett räddningstjänstverk är dessa fördelar i vart fall avsevärt mindre än samordningsfördelarna vid en inordning i en kemikaliemyndighet.

Kemikommissionen föreslår att frågan om samordning med sprängämnesinspektionen och med sjöfartsverkets enhet för landtransport av farligt gods tas upp till förnyad prövning ca fem år efter det att kemikaliemyndigheten inrättats.

18.2 Kemikaliemyndighetens namn

Myndigheten bör ha ett namn som är tillräckligt kort för att kunna användas oförkortat i alla sammanhang där det förekommer. Namnet bör klart ange att verksamheten gäller tillsyn m. m. av kemiska ämnen och produkter.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får namnet *kemikalieinspektionen.*

18.3 Kemikaliemyndighetens styrelse

Myndigheten måste ha en stark styrelse med verklig möjlighet att styra verksamheten på grundval av de riktlinjer statsmakterna fastställer. Den främsta utgångspunkten vid ställningstagande till styrelsens sammansättning bör därför vara behovet av sådan sakkunskap hos ledamöterna som behövs för att leda verksamheten på grundval av statsmakternas riktlinjer.

Myndighetens beslut måste med nödvändighet i mycket stor utsträckning bygga på ställningstaganden av naturvetenskaplig karaktär. Detta ställer givetvis i första hand krav på personal med vetenskaplig kompetens. Erfarenheterna från produktkontrollnämndens verksamhet visar dock att även en betydande del av de ärenden som normalt bör ankomma på en styrelse har stora inslag av vetenskapliga bedömningsfrågor. Detta talar för att det i styrelsen måste finnas tillräcklig sakkunskap för att behandla sådana frågor. Om så inte är fallet riskerar styrelsen att hamna i en oacceptabel beroendeställning gentemot tjänstemännen. En annan följd kan bli att det uppstår svårigheter att få en riktig förankring i styrelsen av myndigheternas verksamhet.

Det finns emellertid för myndighetens arbete också behov av en annan slags sakkunskap än den naturvetenskapliga. Myndighetens beslut om olika slag av restriktioner av kemikaliehanteringen medför konsekvenser för de kemikaliehanterande företagen och därmed också för samhället i stort. Den behöver därför kunskap om den faktiska kemikaliehanteringen i samhället och om dess inverkan på arbetsmiljön och på den yttre miljön.

Frågorna om kemikalieanvändningen i samhället har väckt ett starkt engagemang hos människor och är sedan lång tid också föremål för speciellt intresse från de politiska partiernas sida. Inom riksdagen finns en betydande kunskap om kemikalieanvändningen och inte minst om allmänhetens syn på användningen.

Enligt kommissionens mening bör styrelsen ha en sådan sammansättning att den inrymmer dels den nödvändiga sakkunskapen om kemikaliers hälso- och miljöeffekter, dels den sakkunskap i övrigt om kemikalieanvändningen som behövs för att leda myndighetens verksamhet enligt statsmakternas riktlinjer. Styrelsen bör för att kunna verka effektivt inte ha fler än nio ledamöter.

En från myndigheten fristående ordförande finns vid vissa myndigheter. Erfarenheterna tyder på att denna ordning bidrar till att aktivera styrelsen. Den bör rimligen också innebära att verksamheten i styrelsen starkare kan föra fram verkets syn på de frågor som behandlas.

Kemikommissionen föreslår att den främsta utgångspunkten då kemikaliemyndighetens styrelse tillsätts skall vara behovet av sådan sakkunskap hos ledamöterna som behövs för att leda verksamheten på grundval av statsmakternas riktlinjer. Ledamöter med god sakkunskap om kemiska hälso- och miljörisker bör ingå. Såväl arbetstagarnas som näringslivets erfarenheter och kunskap om kemikaliehanteringen och om effekterna på hälsa och miljö bör vara representerade. Företrädare för riksdagspartier bör ingå i styrelsen. Styrelsens ordförande bör vara fristående från kemikaliemyndigheten och från andra myndigheter med uppgifter inom kemikaliekontrollen.

Den föreslagna sammansättningen innebär att en del av intressenterna till kemikaliemyndighetens verksamhet inte får en direkt representation i styrelsen. Intressenterna är så många att de inte alla kan vara representerade om styrelsen inte skall bli otympligt stor. Andra myndigheters

insyn och inflytande får i huvudsak åstadkommas på annat sätt. (Se kapitel 19.)

Att sakkunskap från skilda delar av samhället återfinns i styrelsen är en viktig, men inte tillräcklig, del av olika intressenters insyn i verksamheten. Det är utomordentligt angeläget att kemikaliemyndighetens arbete bedrivs i nära och kontinuerlig kontakt med olika intressenter. Detta kan i större frågor, t. ex. i anslutning till författningsarbete eller tillsynsprojekt, ske genom att intressenterna erbjuds möjlighet att delta i en tillfällig referensgrupp direkt knuten till arbetet. I andra frågor kan samrådsorgan av mer fast karaktär bildas. Exempel på ett sådant organ är det samrådsorgan som kommissionen i sitt delbetänkande föreslagit inrättas för produktregisterarbetet.

18.4 Kemikaliemyndighetens underställningsskyldighet

Det finns f. n. två olika regler enligt vilka produktkontrollnämnden är skyldig att underställa regeringen beslut av ekonomisk betydelse, nämligen dels 65 § KHMV, dels begränsningskungörelsen som gäller nästan alla myndigheter. Begränsningskungörelsen tillkom efter KHMV, och något undantag för produktkontrollnämnden gjordes då inte.

Enligt 65 § KHMV gäller att föreskrift som meddelas enligt KHMV och som uppenbarligen har väsentlig ekonomisk betydelse skall fastställas av regeringen. I begränsningskungörelsen (1970:641; omtryckt 1977:629) föreskrivs att statlig myndighet inte utan att underställa regeringen frågan får ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den av föreskrifterna m. m. berörda verksamheten.

Regeringen kan enligt begränsningskungörelsen meddela undantag från underställningsskyldigheten för visst verksamhetsområde. Så har skett för delar av luftfartsverkets verksamhet och för arbetarskyddsstyrelsen. Alla andra statliga myndigheter är skyldiga att tillämpa begränsningskungörelsen.

Det är oftast ofrånkomligt att föreskrifter, anvisningar och råd, som meddelas i syfte att hindra eller motverka skador till följd av hälso- eller miljöfarliga varor, leder till kostnadsökningar i den berörda verksamheten. De samhällsekonomiska konsekvenserna av nya eller ändrade föreskrifter måste givetvis noga beaktas vid bedömningen av om ett ingripande bör ske eller inte. När de ekonomiska verkningarna kan bedömas bli omfattande, får det därför anses motiverat att avgörandet genom underställning överlämnas till regeringen.

Antalet underställningsärenden hos regeringen är inte större än ett tiotal om året. Detta förhållande tyder på att begränsningskungörelsen tillämpas så att det måste röra sig om ganska betydande kostnadsökningar innan en myndighet anses underställningsskyldig. Betydelse för underställningsskyldigheten har också det beslutande myndighetsorganets sammansättning, kompetens och arbetssätt. Avgörande betydelse har

vidare hur företrädare för dem som drabbas av kostnadsökningarna ställer sig. 65 § KHMV innebär således bara en nyansskillnad jämfört med vad som får anses gälla enligt begränsningskungörelsen.

Det är önskvärt att regleringen av myndigheternas underställningsskyldighet så långt möjligt är likformig. Detta uppnås bäst genom tillämpning av begränsningskungörelsen. Någon avvikelse eller något undantag från begränsningskungörelsen behövs inte för kemikaliemyndigheten.

Kemikommissionen föreslår att 65 § KHMV utgår ur lagstiftningen, eftersom den dubblerar begränsningskungörelsen.

18.5 Kemikaliemyndighetens interna organisation

De närmare detaljerna i kemikaliemyndighetens interna organisation bör övervägas i särskild ordning. Kommissionen skall därför här endast framhålla två viktiga krav som hör till dem som bör ställas på en sådan organisation.

Det ena av dessa krav är flexibilitet. Tillfälliga arbetsenheter bör kunna bildas utan hinder av myndighetens indelning i mera fasta enheter. Föreskriftsarbetet sker t. ex. i regel med fördel i projektform med deltagande från olika arbetsområden inom myndigheten. Ansvaret för ett föreskriftsprojekt behöver inte heller nödvändigtvis strikt följa den fasta linjeorganisationen. Projektformen medger möjlighet till flexibilitet också i fördelningen av ansvar mellan projektledare och linjearbetet. Projektledare bör med fördel kunna direkt underställas högre chefer.

Det andra kravet är att långsiktiga uppgifter, som att följa forskning och annan utveckling av intresse för kemikaliekontrollen, inte får eftersättas till förmån för löpande handläggning av inkommande ärenden eller annan utifrån styrd verksamhet. Myndigheten skall göra sina prioriteringar utifrån de av statsmakterna uppställda huvudmålen för verksamheten. Den bör starkt koncentrera sitt arbete kring de för kemikaliekontrollen mest väsentliga arbetsuppgifterna.

19 Samrådsfrågor

I detta kapitel föreslås följande:

Miljömyndigheternas samarbete i det dagliga arbetet bör förbättras. Dessutom bör de centrala myndigheterna på området regelmässigt överlägga med varandra om mera övergripande samarbetsfrågor. Minst en gång per halvår bör cheferna för arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket, socialstyrelsen, livsmedelsverket, konsumentverket, lantbruksstyrelsen, kemikaliemyndigheten, strålskyddsinstitutet, sprängämnesinspektionen och sjöfartsverket (i dess egenskap av transportmyndighet) träffas för att diskutera samarbetsfrågor. De skall då ta upp formerna för det dagliga samarbetet, arbetsfördelningen sinsemellan samt samordningen av den mera övergripande planeringen.

Länsstyrelserna, yrkesinspektionen och miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör förbättra sitt inbördes samarbete. De närmare formerna avgörs efter de lokala förutsättningarna.

Som framhölls i kapitel 16 är det nödvändigt att de olika myndigheternas olika ansvarsområden till viss del överlappar varandra. Dels av detta skäl, dels för att resurserna skall kunna utnyttjas effektivt, krävs ett välorganiserat samarbete mellan myndigheterna.

19.1 Behovet av samordning

Enligt kommissionens mening är det angeläget att de olika myndigheterna som arbetar med kemiska miljöfrågor har ett väl fungerande samarbete. Det finns rationaliseringsvinster att göra för de enskilda myndigheterna genom t. ex. utbyte av kunskaper och erfarenheter och genom samarbete vid inhämtande av ny kunskap. Samarbete behövs också för att samhällets samlade resurser skall kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Det behövs vidare för att företagen skall bemötas på ett konsekvent sätt av samhällsorganen.

Samverkan mellan miljömyndigheterna behövs inom en rad olika verksamhetsområden.

Frågor om samverkan inom området *faro- och riskanalys* behandlades i avsnitt 9.7. Det föreslogs där att ett toxikologiskt råd inrättas för att öka samarbetet i dessa frågor.

Bevakning av *kunskapsutvecklingen* inom olika områden är en arbetskrävande uppgift. För var och en av myndigheterna finns det bevakningsuppgifter som enbart gäller dess eget ansvarsområde, och där något arbetsbesparande samarbete med andra svenska myndigheter inte är möjligt. Det finns emellertid också frågor där ett sådant samarbete är möjligt. Det gäller t. ex. bevakning av den tekniska utvecklingen inom det kemiska området och av nya rön om kemiska hälso- och miljörisker.

Utarbetandet av *tillämpningsförfattningar och allmänna råd* kräver i många fall samarbete mellan myndigheterna. I en del fall kan det behövas kompletterande författningar från flera myndigheter. Det är angeläget att myndigheterna samråder om planerade initiativ. Särskilt bör det framhållas att generella krav från sektorsmyndigheterna riktade mot leverantörsledet bör föregås av att de samråder med varandra och med kemikaliemyndigheten.

Arbetet med *tillsyn* och med utåtriktad *information* måste samordnas så att de som insatserna riktas mot möter ett enhetligt och konsekvent agerande från de olika samhällsorganen.

19.2 Samverkansformer

Den naturligaste formen för samarbete mellan myndigheterna är det löpande samrådet i aktuella frågeställningar. Det ligger i varje myndighets intresse att t. ex. vid bedömning av riskerna med en kemikalie undersöka om andra myndigheter inom kemikaliekontrollen studerat kemikalien i fråga. Kontakt med andra myndigheter t. ex. i samband med handläggning av ett enskilt ärende kan ske i enkla och informella former som telefonsamtal mellan handläggande tjänstemän. En sådan inledande informell kontakt kan vid behov utvecklas till ett mer omfattande informationsutbyte i mer formaliserade former.

När en myndighet avser att vidta åtgärder med vidare syften, t. ex. författningsarbete för att råda bot på ett problem eller kartläggningsarbete för att klarlägga omfattningen av ett problem och behovet av åtgärder, kan det finnas anledning till ett formellt och även organiserat samarbete med andra myndigheter. I de fall en åtgärd uppenbart får konsekvenser för andra myndigheters verksamhet blir det naturligt att samarbetet får karaktär av samråd. I andra fall kan det vara tillräckligt med informationsutbyte.

Utöver det löpande samarbetet i enskilda ärenden finns det också anledning att de myndigheter som arbetar med kemiska miljöfrågor regelmässigt överlägger med varandra om mer övergripande samarbetsfrågor. Vad som då bör tas upp är främst formerna för det dagliga samarbetet, arbetsfördelningen mellan myndigheterna och samordningen av den mera långsiktiga planeringen.

Kontakter av detta slag mellan myndigheterna bör ske på verksledningsnivå. Närmast aktuella myndigheter är kemikaliemyndigheten, naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, konsumentverket, livsmedelsverket, lantbruksstyrelsen, sprängämnesinspektionen, strålskyddsinstitutet och sjöfartsverket (i dess egenskap av transportmyndighet).

19.3 Författningsreglering av samråd

För att säkerställa att erforderligt samråd mellan myndigheterna kommer till stånd bör det i de aktuella myndigheternas instruktioner vara föreskrivet att ärenden av större vikt inte får avgöras och att författningar inte får utfärdas innan erforderligt samråd skett med andra berörda myndigheter.

Det regelmässiga samrådet på verksledningsnivå bör också regleras i författning.

Kemikommissionen föreslår att det i instruktionen för kemikaliemyndigheten föreskrivs att styrelsens ordförande minst två gånger per år skall sammankalla ett samrådsmöte med cheferna för naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, konsumentverket, livsmedelsverket, lantbruksstyrelsen, sprängämnesinspektionen, strålskyddsinstitutet och sjöfartsverket (i dess egenskap av transportmyndighet). Samråd bör vid dessa möten ske för det dagliga samarbetet, om arbetsfördelningen mellan myndigheterna och om myndigheternas långsiktiga planering av kemikaliekontrollerande verksamhet.

Förslaget att kemikaliemyndighetens styrelseordförande utses till sammankallande får inte tolkas så att denna myndighet ges en särställning gentemot de andra myndigheterna. Förslaget skall ses mot bakgrund av att ordföranden i kemikaliemyndighetens styrelse enligt kommissionens förslag (se avsnitt 18.3) inte skall vara myndighetens chef.

19.4 Samordning på regional och lokal nivå

I kapitel 14 och 16 har lagts förslag som berör tillsynen och ansvarsfördelningen på regional och lokal nivå. Det är angeläget att få till stånd en god samordning av myndighetsarbetet även på lokal och regional nivå. De närmare formerna för detta bör avgöras efter de lokala förutsättningarna.

Kommissionen vill särskilt framhålla behovet av en god samordning av arbetet med arbetsmiljö och med yttre miljö på det regionala och lokala planet. Länsstyrelsen och yrkesinspektionen samt miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör ha uppbyggda rutiner för erfarenhetsutbyte.

20 Resursbehov och finansiering

I detta kapitel föreslås följande:

Kemikaliemyndigheten får 80 tjänster. Naturvårdsverket får 4 nya tjänster, socialstyrelsen 3, Karolinska institutets bibliotek och informationscentral 2, livsmedelsverket 1 och konsumentverket 1.

Kemikaliemyndigheten övertar produktkontrollnämndens undersökningsanslag (f. n. 4,5 milj. kr.).

En tillsynsavgift tas ut för produkter som skall anmälas till produktregistret. Den kan vara ca 425 kr. per år. Vidare höjs ansökningsavgifter och årsavgifter för bekämpningsmedel.

Kemikaliemyndigheten finansieras helt genom tillsynsavgifter och bekämpningsmedelsavgifter. Med tillsynsavgiften finansieras också huvuddelen av de förstärkningar hos andra myndigheter som kommissionen föreslår.

I kapitlet sägs också följande om kostnaderna för kommissionens förslag:

Statsbudgeten avlastas med netto ca 20,5 milj. kr.

Ökade kostnader för näringslivet påverkar priset på kemiska produkter och drabbar ytterst allmänheten. Den utbredda oro som finns för de kemiska hälso- och miljöriskerna ger fog att anta att allmänheten är beredd att acceptera kostnaderna för en effektiv kemikaliekontroll.

20.1 Resursbehov vid centrala myndigheter

De förslag som kemikommissionen lagt i sitt delbetänkande (SOU 1984:24), samt i detta betänkande innebär dels omprioriteringar, dels behov av resurstillskott för vissa nya uppgifter inom kemikaliekontrollen.

Resursbehovet vid kemikaliemyndigheten kan uppskattas med hjälp av det exempel på resursfördelning som anges i *tabell 1.*

Tabell 1

	Antal tjänster
Verksledning och övriga centrala ledningsfunktioner, planering, budget, juridiska frågor, internationella frågor, personalfrågor, administration	20
Utredning av ämnen, inkl. förhandsgranskning	16
Registreringspliktiga varor (främst bekämpningsmedel)	13
Inspektion gentemot tillverkare och importörer, stöd till lokal och regional tillsyn, ärendehandläggning	14
Produktregister	12
Information	5
	80

Tabellens exempel förutsätter jämfört med nuvarande förhållanden oförändrade resurser för internationellt arbete, produktregisterarbete samt arbete med registreringspliktiga varor. Det innebär kraftigt ökade resurser för utredning, inspektion och information. Resursfördelningen i tabellen är som nämnts ovan ett exempel. Olika fördelningar av arbetsuppgifter mellan myndighetens arbetsenheter är tänkbara. Slutsiffran, 80 tjänster, anger dock utan prutmån myndighetens behov av personella resurser för de föreslagna arbetsuppgifterna. Det förutsätts då att vissa administrativa tjänster kan köpas t. ex. från andra myndigheter. En annan förutsättning är att den verksamhet som nu bedrivs effektiviseras väsentligt. Detta är enligt kommissionens mening möjligt och också angeläget av andra skäl än ekonomiska.

Särskilt för kemikaliemyndigheten gäller att behovet av hög kompetens motiverar möjligheten att inrätta en del tjänster med ett relativt sett högt löneläge.

I kapitel 14 och 16 har föreslagits att *naturvårdsverket* skall få vissa uppgifter inom kemikaliekontrollen vad avser den yttre miljön, som nu sköts av produktkontrollbyrån. För detta torde behövas en personalresurs motsvarande 6 tjänster. För den i kapitel 17 föreslagna uppgiften som ansvarsbibliotek torde krävas ytterligare 1 tjänst. Genom att naturvårdsverket avlastas administrationen av produktkontrollnämndens verksamhet beräknas frigöras resurser motsvarande minst 3 tjänster. Behovet av nya resurser blir således netto 4 tjänster.

I kapitel 16 föreslogs att *socialstyrelsen* får det fulla tillsynsansvaret enligt lagen om kemiska produkter för kosmetiska och hygieniska preparat, samt för vissa andra smärre uppgifter. Socialstyrelsen har i en utredning om bestämmelser för kosmetiska och hygieniska medel, som utförts på uppdrag av regeringen, beräknat att medel motsvarande 3 tjänster åtgår. Enligt kommissionens mening är detta en rimlig bedömning.

I kapitel 16 föreslogs att *livsmedelsverket* får ett ökat ansvar för hälsorisker från husgeråd och livsmedelsförpackningar. För de därmed tillkommande uppgifterna torde 1 tjänst vara tillräcklig.

I avsnitt 10.5 föreslogs ökade uppgifter för *konsumentverket* vad gäller marknadsföring riktad mot yrkesmässiga brukare. Även i detta fall torde 1 årstjänst vara en lämplig resursförstärkning.

I kapitel 17 föreslogs att *Karolinska institutets bibliotek och dokumentationscentral (KIBIC)* ges en förstärkning med 2 tjänster. Dessa är särskilt avsedda för de uppgifter KIBIC som ansvarsbibliotek enligt regeringsbeslut bör ha inom delområdet toxikologi.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndigheten får 80 nya tjänster, naturvårdsverket 4, socialstyrelsen 3, Karolinska institutets bibliotek och informationscentral 2, livsmedelsverket 1 och konsumentverket 1.

Produktkontrollbyrån har f. n. enligt naturvårdsverkets interna tjänsteförteckning 56 tjänster (inkl. 4 som finansieras via ett överskridande av myndighetsanslaget och 5 som finansieras via anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor). På grund av budgetnedskärningar är dock inte alla dessa tjänster besatta.

Toxikologiska informationsservicen har f. n. 13 tjänster. Kommissionens förslag innebär att dessa båda enheter i sin nuvarande form skall upphöra, och i huvudsak uppgå i kemikaliemyndigheten. Förslagen om nya och flyttade tjänster sammanfattas i *tabell 2.*

Tabell 2

Tjänster som upphör		*Tjänster som inrättas*	
Produktkontrollbyrån	56	Kemikaliemyndigheten	80
Tox-info	13	Socialstyrelsen	3
Naturvårdsverket (adm. avd.)	3	Naturvårdsverket	7
		Konsumentverket	1
		KIBIC	2
		Livsmedelsverket	1
Summa	72	Summa	94

Sammantaget innebär således kommissionens förslag en ökning med ca 20 tjänster. För kemikaliemyndigheten innebär förslaget ca 25 tjänster mer än vad produktkontrollbyrån haft för annan verksamhet än den som föreslås övertas av naturvårdsverket.

Kemikommissionen föreslår att anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor (H8-anslaget, f. n. 4,5 milj. kr.) som förvaltas av produktkontrollnämnden, bör övertas av kemikaliemyndigheten.

Liksom nu är fallet bör även fortsättningsvis andra myndigheter med verksamhet inom kemikaliekontrollen efter överenskommelse med kemikaliemyndigheten kunna erhålla medel från anslaget för undersökningar inom området.

Kostnaderna för kemikaliemyndigheten samt för förstärkningarna vid socialstyrelsen, konsumentverket och livsmedelsverket kan uppskattas till 25,5 milj. kr., varav ca 4 milj. kr. hänför sig till bekämpningsmedelskontrollen. Därtill kommer anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor (f. n. 4,5 milj. kr.). Kostnaderna för de föreslagna tjänsterna vid KIBIC och naturvårdsverket kan uppskattas till 1,5 milj. kr.

20.2 Finansiering

Enligt kommissionens mening är det rimligt att kostnaderna för den grundläggande kemikaliekontroll som riktar sig till tillverkare och importörer helt täcks genom avgifter från dessa. Här avses såväl kemikaliemyndighetens verksamhet som de av kommissionen föreslagna förstärkningarna vid socialstyrelsen, konsumentverket och livsmedelsverket.

Bekämpningsmedlen kräver avsevärt större myndighetsinsatser än övriga kemiska produkter. Registreringsarbetet med bekämpningsmedel styrs vidare i hög grad av efterfrågan. Det är därför rimligt att dessa insatser finansieras genom särskilda avgifter. Verksamheten i övrigt, här benämnd kemikaliekontrollen inom det allmänna produktområdet, bör finansieras genom avgifter vid produktregistret.

Bekämpningsmedelsavgifter

Registreringen av bekämpningsmedel har alltid varit förbunden med avgift för sökanden.

Enligt kungörelsen (1973:1051)[1] om avgift för registrering av hälso- och miljöfarliga varor skall avgifter betalas med

- 5 000 kr. för ansökan om registrering
- 1 000 kr. för ansökan om ändring
- 2 200 kr. för varje kalenderår efter registreringsåret som medlet är registrerat.

Riksrevisionsverket såg år 1978 över avgifterna i produktkontrollnämndens verksamhet (Taxeöversyn 1978-09-05, Dnr 1977:752). Man anförde därvid bl. a. följande.

> Huvuddelen av de totala kostnaderna för bekämpningsmedelsverksamheten bör täckas med *årsavgifter*, eftersom kostnaderna till betydande del avser verksamhet som riktas mot den totala stocken av inregistrerade preparat.
>
> Av återstående kostnader bör huvuddelen liksom tidigare täckas med *nyregistreringsavgifter*. En differentiering av avgiften bör därvid ske i en grundavgift och en tilläggsavgift med hänsyn till den resursinsats som påfordras i olika fall. Relationen mellan dessa resursinsatser har bedömts vara 1:5.
>
> Kostnaderna för *villkorsändringar* bedöms i vissa fall vara betydande och jämförliga med dem som uppstår vid nyregistrering. Detta gäller i de fall då ändringen avser användningsområde och/eller faroklass.
>
> Med hänsyn till att villkorsärende gäller redan registrerat medel och att därmed i allmänhet en viss kunskap om förutsättningen för handläggningen

[1] Ändrad 1982:439

finns, bör avgiften dock sättas något lägre än den som föreslås för nyregistrering.

I andra fall är däremot prövningen i samband med villkorsändring avsevärt mindre komplicerad och har närmast formell karaktär. Även betr. villkorsändringsavgiften framstår därför en differentiering såsom motiverad. Den inbördes relationen mellan avgifterna i "svåra" och "enkla" fall har bedömts vara 1:10.

Produktkontrollnämnden bör ges möjlighet att efter egen bedömning nedsätta avgifterna om nämnden i vissa fall finner det oskäligt att ta ut dessa med fullt belopp. Det kan t. ex. vara fråga om medel som används för grödor som odlas i så ringa omfattning att de inte kan bära kostnaderna för höga avgifter.

Kemikalieutredningen (SOU 1983:101) föreslog att kostnaderna för vissa åtgärder för en säkrare bekämpningsmedelshantering borde finansieras via kvantitetsbaserade bekämpningsmedelsavgifter. Avgifterna skulle vara faroklassrelaterade och belasta samtliga användarkategorier och samtliga registrerade bekämpningsmedel med undantag för träskyddsmedlen. Kemikommissionen anser att ansöknings- och årsavgifter är att föredra, då de dels är mer lättadministrerade, dels bättre svarar mot myndighetens kostnader för arbetet med det enskilda preparatet.

Kemikommissionen föreslår att kemikaliemyndighetens arbete med bekämpningsmedelskontrollen finansieras med ansöknings- och årsavgifter.

Antalet registrerade medel har på senare år varit ungefär 800 och antalet nyregistreringar har varit ca 40 om året.

Enligt en försiktig bedömning kan antalet registrerade medel som används i sådan omfattning att de förmår bära en årsavgift i fortsättningen förväntas vara ungefär 500.

Om årsavgiften sätts till 5 000 kr. återstår 1,5 milj. kr. av de beräknade totalkostnaderna för bekämpningsmedelskontrollen att täcka in. Detta bör enligt kommissionens mening ske genom att avgifter för ansökan om registrering och villkorsändring debiteras enligt en taxa som kemikaliemyndigheten fastställer efter samråd med riksrevisionsverket. Taxan bör anknyta till det arbete som myndigheten lägger ned på en ansökan.

I avsnitt 12.2 föreslogs att en registrering i fortsättningen skall gälla högst fem år. Särskilt vid en omregistrering bör det vara angeläget att kunna tillämpa en taxa, som nära ansluter till myndighetens nedlagda arbete. Detsamma gäller naturligtvis vid nyregistrering.

Kostnaderna för undersökning som myndigheten låter verkställa för kontroll av sammansättningen bör liksom hittills debiteras.

Såsom riksrevisionsverket föreslog bör en möjlighet finnas för kemikaliemyndigheten att sätta ned ett avgiftsbelopp om det finns särskilda skäl till detta.

Avgifter inom det allmänna produktområdet

Den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller byter namn på vissa kemiska produkter är f. n. skyldig att göra produktanmälan enligt pro-

duktkontrollnämndens kungörelse (SNFS 1979:2, PK 7). Någon väsentlig ändring i denna skyldighet har inte föreslagits (Se kommissionens delbetänkande, SOU 1984:24, avsnitt 4.6.3). Anmälan av nya produkter skall göras snarast möjligt och senast den 28 februari påföljande år. Anmälningsskyldigheten avser alla kemiska produkter som anges i vissa delar av tulltaxan. Varje produkt tilldelas ett unikt anmälningsnummer i produktregistret.

I maj 1984 fördelade sig produkterna på anmälande företag enligt *tabell 3.*

Tabell 3

Antal anmälda produkter	*Antal anmälare*	*Totalt antal produkter*
1– 10	1 108	4 068
11– 50	546	12 989
51– 100	131	9 340
101– 200	83	11 662
201– 500	66	19 837
501–1 000	17	11 389
1 001–2 000	7	9 422
2 001–3 000	1	2 870
3 001–	2	6 692
Totalt	1 961	88 269

Ett sätt att täcka kostnaderna för kemikaliekontrollen inom det allmänna produktområdet är att ta ut en periodisk avgift för produkter som är anmälningspliktiga till produktregistret. Det borde rimligtvis inte fordras några stora administrativa insater för att med produktregistret som underlag ta ut en avgift för varje kemisk produkt.

Kemikommissionen föreslår att en särskild avgift, benämnd *tillsynsavgift*, tas ut av kemikalier som är anmälningspliktiga till produktregistret. Avgiften skall täcka kostnaderna för främst kemikaliemyndighetens kemikaliekontroll inom det allmänna produktområdet, dvs. för andra produkter än bekämpningsmedel.

Syftet med tillsynsavgiften är enbart att finansiera tillsynen. Något medel för omfördelning på marknaden av kemiska produkter är avgiften inte avsedd att vara. Tillsynsavgiften bör därför utformas så att den från konkurrenssynpunkt i möjligaste mån blir neutral mot anmälarna. En årsavgift med ett och samma belopp för alla anmälda produkter tillgodoser i tillräcklig utsträckning detta krav.

Av tabell 3 framgår emellertid att ett hundratal anmälare har mer än 200 produkter anmälda. Om årsavgiften sätts till samma belopp för alla produkter blir deras avgifter oproportionerligt stora. Den som anmäler mer än 200 produkter bör därför betala tillsynsavgift med lägre belopp för det överskjutande antalet produkter.

Av de beräknade kostnaderna för kemikaliekontrollen återstår, efter avdrag med 4 milj. kr. som bekostas med bekämpningsmedelsavgifter, ca 26 milj. kr. per år att täcka med tillsynsavgifter. En årlig avgift på ca 425

kr. per produkt för de 200 första produkterna hos varje anmälare är tillräcklig. För produkter därutöver föreslås en årlig avgift om 50 kr.

Produktregistret innehåller redan de uppgifter som behövs för att debitera tillsynsavgiften. Kostnaden för att administrera avgiften bör hållas mycket låg både hos myndigheten och hos anmälarna. Debiteringen av produktregisteravgiften bör därför avse en längre tidsperiod, t. ex. två år. Administrationskostnaden för avgiften minskar därigenom ytterligare. Två år är också en lämplig period för en rutinmässig genomgång av innehållet i registret.

20.3 Statsfinansiella effekter av kommissionens förslag

Genom den i föregående avsnitt föreslagna avgiftsfinansieringen tillkommer ca 30 milj. kr. Dessa medel skall täcka kostnaderna för dels kemikaliemyndighetens verksamhet och anslaget för undersökning av hälso- och miljöfarliga varor, dels de av kommissionen föreslagna förstärkningarna vid konsumentverket, socialstyrelsen och livsmedelsverket.

Anslagen till naturvårdsverket för produktkontrollbyrån, produktkontrollnämndens undersökningsanslag och toxikologisk informationsservice, har belöpt på ca 22 milj. kr. Dessa anslag upphör enligt kommissionens förslag. Däremot tillkommer, som redovisats i avsnitt 20.1, kostnader om 1,5 milj. kr. för biblioteksverksamhet vid dels Karolinska biblioteket, dels naturvårdsverket.

Sammanlagt innebär kommissionens förslag en avlastning av statsbudgeten med 20,5 milj. kr.

20.4 Kostnadseffekter för kommunerna

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsynsuppgifter enligt den föreslagna lagen om kemiska produkter innebär en precisering, men ingen utvidgning, i förhållande till deras uppgifter enligt LHMV. De tillsynsuppgifter som föranleds av den föreslagna lagen om spridning av bekämpningsmedel är uppgifter som de redan har enligt LHMV.

Kommissionens förslag innebär, som framgick i avsnitt 14.4, att en möjlighet öppnas att föreskriva om avgifter även för kommunal tillsyn enligt lagen om kemiska produkter. *Nettoeffekten av kommissionens förslag på den kommunala ekonomin torde, genom införandet av sådana avgifter, kunna bli en smärre avlastning av kostnader.*

20.5 Kostnadseffekter för näringslivet

Den i avsnitt 20.2 föreslagna avgiftsfinansieringen av den centrala kemikaliekontrollen belastar näringslivet. Detsamma gäller den i avsnitt

14.3 föreslagna avgiftsfinansieringen av lokal och regional tillsynsverksamhet samt den i avsnitt 12.3 föreslagna avgiftsfinansieringen av tillståndsprövning för sprututrustning. Det gäller också de i avsnitt 12.4 föreslagna utbildningskraven för arbete med bekämpningsmedel.

I kapitel 10 och 12 har lagts förslag om produktinformation och om bekämpningsmedel som kommer att innebära ytterligare kostnader för näringslivet. Dessa kostnader kan inte närmare beräknas förrän i samband med att de av kommissionen förordade myndighetsförfattningarna utarbetas.

I kommissionens delbetänkande (SOU 1984:24) föreslogs en utvidgad märkningsskyldighet. Den antogs kosta de produktansvariga företagen högst 30 milj. kr. som initialkostnad. Vidare antogs att denna kostnad, för näringslivet i dess helhet, minst uppvägs av de användande företagens minskade kostnader för undersökning och informationssökning.

I delbetänkandet föreslogs förhandsgranskning av nya ämnen, vilket innebär kostnader för de företag som vill börja använda ämnen som tidigare inte använts i landet. Vidare föreslogs en utbyggnad av produktregistret, som uppskattades kosta näringslivet högst 50 milj. kr.

Den förenkling av vissa tillståndsförfaranden och informationssystem som föreslås i kapitel 11 och i avsnitt 13.7 bör få till följd minskade kostnader för näringslivet.

De största kostnaderna för näringslivet till följd av kommissionens förslag torde emellertid bli av annat slag. Redan LHMV ställer stora krav på industrin, krav som till väsentliga delar inte är uppfyllda. Kommissionens förslag om en effektiv tillsyn av tillverkare och importörer bör leda till en kraftigt förbättrad efterlevnad av de redan gällande reglerna. Näringslivets kostnader för en sådan bättre efterlevnad torde vara flerfaldigt större än kostnaderna för kommissionens förslag om nya skyldigheter för näringslivet.

Ökade kostnader för näringslivet påverkar priset på kemiska produkter och drabbar ytterst allmänheten. Den utbredda oro som finns för de kemiska hälso- och miljöriskerna ger fog för att anta att allmänheten är beredd att acceptera kostnaderna för en effektiv kemikaliekontroll.

V Specialmotivering

21 Specialmotivering

21.1 Förslaget till lag om kemiska produkter

Rubriken

Kommissionen har stannat för rubriken Lag om kemiska produkter.

Inledande bestämmelser

> 1 § Syftet med denna lag är att förebygga hälso- eller miljöskador som kan orsakas genom hanteringen av kemiska ämnen eller beredningar (kemiska produkter).

Paragrafen beskriver tillämpningsområdet för lagen. Till skillnad från 1 § LHMV innehåller den föreslagna lydelsen inget farlighetsrekvisit. Ämnen och beredningar är välkända begrepp i svensk lagstiftning och har direkta motsvarigheter i utländsk lagstiftning. Att lagen skall tillämpas på ett stort antal kemiska produkter är inte liktydigt med att tillämpningsområdet är obestämt. Det begränsas nämligen av att åtgärderna inom ramen för lagen skall syfta till att förebygga hälso- eller miljöskador.

Utgångspunkten är att lagen är tillämplig på alla kemiska ämnen och beredningar som hanteras. Ingripanden med stöd av lagen kan alltså inte ske t. ex. vid urlakning av ett i naturen förekommande ämne till följd enbart av naturliga processer.

Såsom utvecklats i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.1, får inte hanteringsrekvisitet ges en sådan tyngd att kemikaliekontrollen lämnar den viktigaste grunden för bedömningen av kemiska produkter, nämligen de inneboende egenskaperna. Dessa är avgörande för bedömningen av vilka skador som kan orsakas.

LHMV gäller endast sådana hälso- och miljörisker som beror på kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper hos ämnet eller beredningen. Detta har bl. a. medfört att silikosrisker inte omfattats eftersom man ansett att uppkomstmekanismen är fysikalisk. Denna inskränkning gäller inte i den föreslagna lagen. Den möjliggör således åtgärder mot

ämnen på grund av t. ex. silikosrisk eller på grund av att spill leder till förhöjd halkrisk.

Kommissionen föreslår ingen motsvarighet till bemyndigandet i 1 § andra stycket LHMV.

Som framgått av avsnitt 8.2 får bestämmelsen i 10 § LHMV om s. k. responsum inte heller någon motsvarighet i den föreslagna lagen.

> 2 § Med hantering menas i denna lag tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Paragrafen motsvarar 2 § LHMV.

Handelsagenter beskrivs i 65 § lagen (1914:45) om kommission, handelsagentur och handelsresande. Som framgått av avsnitt 8.2 anser kommissionen att "saluförande" innefattar också den befattning som en sådan handelsagent tar med huvudmannens produkter när han verkar för deras avsättning.

> 3 § Särskilda bestämmelser finns för livsmedel, läkemedel och fodermedel. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får dock föreskriva att denna även lag skall tillämpas på sådana varor om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.
>
> I fråga om radioaktiva, brandfarliga eller explosiva varor äger lagen tillämpning endast i den mån det behövs för att förebygga andra hälso- eller miljöskador än som avses i de särskilda bestämmelser som finns för sådana varor.
>
> I fråga om transport av sådana kemiska produkter som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller denna lag endast i den utsträckning som förordnas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.
>
> I fråga om spridning av bekämpningsmedel i vissa fall finns särskilda bestämmelser.

Paragrafen motsvarar 3 § LHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 8.1.

Bemyndigandet i första stycket är nytt och öppnar en möjlighet till ingripanden med stöd av lagen om kemiska produkter om resp. specialagstiftning skulle visa sig otillräcklig för att tillgodose hälso- eller miljöskyddssyftena.

Enligt andra stycket regleras brandfarliga och explosiva varor på samma sätt som i LHMV. Radioaktiva ämnen och andra källor till joniserande strålning omfattas inte av LHMV. Enligt förslaget skall lagen tillämpas också på radioaktiva varor, dvs. ämnen, beredningar eller föremål som avger joniserande strålning.

Tredje stycket motsvarar utan ändring i sak 3 § tredje stycket LHMV.

Fjärde stycket hänvisar till den föreslagna lagen om spridning av bekämpningsmedel som gäller spridning över mark- och vattenområden. Annan spridning, t. ex. i växthus eller i bostäder, omfattas av bestämmelserna i lagen om kemiska produkter.

4 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förordna om undantag från lagens tillämpning i fråga om visst varuslag eller viss hantering eller import.

Paragrafen motsvarar 4 § första stycket LHMV. Det föreslagna bemyndigandet täcker även förordnanden om försvarsmakten. Kommissionen anser att något behov inte finns av att särbehandla försvarsmakten i lagtexten och föreslår därför ingen motsvarighet till 4 § andra stycket LHMV.

Försiktighetsmått, tillstånd m. m.

5 § Den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön.

Det åligger särskilt den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka.

Den som yrkesmässigt överlåter en kemisk produkt skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt (produktinformation).

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om försiktighetsmått, utredningar och produktinformation.

Paragrafen motsvarar 5 § LHMV och innehåller lagens centrala bestämmelser om försiktighetsmått, undersökningar och produktinformation. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 8.1.

Första stycket motsvarar första meningen i 5 § LHMV.

Andra stycket är en utveckling av andra meningen i 5 § i LHMV. Det är inte möjligt att undvara alla produkter som har något slag av farliga egenskaper. Det är därför nödvändigt att deras hantering ordnas så att skada på människor eller miljö kan undvikas. Utredningsskyldigheten är fortlöpande och upphör t. ex. inte när produkten har förts ut på marknaden.

En förutsättning för detta är att de som skall hantera produkterna vet på vilket sätt produkterna är farliga. Tillverkare och importörer skall därför bedöma vilka egenskaper produkten har. Vilken utredning om en produkt som får anses tillfredsställande måste bli beroende av en rad olika omständigheter. Höga krav måste t. ex. ställas när det är fråga om ett helt nytt användningssätt även om det aktuella ämnet är väl utrett i helt andra användningar. Detsamma gäller om nya ämnen.

Den möjliga expositionen är alltid en betydelsefull faktor. Det måste också framhållas att den närmare innebörden av kraven på utredning bestäms av den rådande vetenskapliga kunskapsnivån.

Skyldigheten enligt tredje stycket att lämna produktinformation är begränsad till yrkesmässig överlåtelse. Såsom framgår av delbetänkandet räknas till uppgifter av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt även uppgift om att en produkt är bedömd.

Med stöd av bemyndigandet i tredje stycket kan föreskrifter meddelas

om utredning och undersökning av hälso- eller miljöfarliga varor, om klassificering, om märkning och annan produktinformation, om förpackning och förvaring samt om kompetenskrav m. m.

Myndighetens föreskrifter om produktinformation kommer i praktiken att mera detaljerat beskriva lagens tillämpningsområde.

6 § En näringsidkare som utreder kemiska produkters egenskaper från hälso- eller miljösynpunkt skall göra det i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om sådana utredningar.

Paragrafen saknar motsvarighet i LHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 8.2.

Paragrafen tar sikte också på andra näringsidkare än tillverkare eller importörer, t. ex. sådana som bedriver toxikologisk konsultverksamhet.

7 § Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att kemisk produkt av visst slag får hanteras eller importeras endast efter tillstånd eller att för hantering eller import av sådan produkt skall gälla annat särskilt villkor.

Paragrafen motsvarar 6 § första stycket LHMV.

Med stöd av denna paragraf kan generella föreskrifter utfärdas som innehåller restriktioner av olika slag. Exempel på restriktioner är krav på anmälan eller på tillstånd för hantering eller import av särskilt farliga produkter och krav på registrering av bekämpningsmedel. Till generella föreskrifter räknas naturligtvis också restriktioner mot en enskild produkt eller ett visst ämne. Ingripanden i det särskilda fallet får däremot ske med stöd av 15 §.

Tillståndskrav är liksom förbud enligt 8 § ofta så ingripande åtgärder att föreskrifter därom bör utfärdas av eller åtminstone underställas regeringen. För att medge en viss flexibilitet bör myndigheten kunna föreskriva om avsteg eller medge undantag i särskilda fall.

Någon motsvarighet till 6 § andra stycket LHMV behövs inte.

8 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av kemisk produkt av visst slag.

Paragrafen motsvarar 7 § första stycket LHMV.

Uppgiftsskyldighet m. m.

9 § Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar en kemisk produkt skall till myndighet som regeringen bestämmer och i den omfattning sådan myndighet föreskriver

1. lämna de uppgifter om produkten och dess hantering som kan behövas för att bedöma hälso- eller miljörisker,

2. rapportera sådana rön som har betydelse för bedömningen av produkten från hälso- eller miljöskyddssynpunkt och som kan antas vara okända för myndigheten.

Första punkten motsvarar den i delbetänkandet föreslagna lydelsen av 8 § första stycket LHMV. Allmän motivering och specialmotivering finns i delbetänkandet i avsnitten 4.6.2 och 5.1. Orden "om varans sammansättning, mängd, egenskaper i övrigt" i delbetänkandeförslaget har ersatts med "om produkten". På så sätt markeras tydligare att den uppgiftsskyldighet som kan föreskrivas med stöd av paragrafen är mycket långtgående och kan avse också miljöfarligt avfall. Såsom framgått under 2 § anses också en handelsagent bedriva hantering i lagens mening.

Andra punkten saknar motsvarighet i LHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 8.4.

Rapporteringsskyldigheten gäller rön som kan antas vara okända för myndigheten. Myndigheten förutsätts följa de viktigare vetenskapliga tidskrifterna. Rapporteringsskyldigheten gäller inte bara egna rön utan också sådant som inhämtas t. ex. från en utländsk tillverkare.

Förhandsanmälan

10 § 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.

Paragrafen saknar motsvarighet i LHMV. Förhandsanmälan har motiverats i delbetänkandet, avsnitten 3 och 5.1.

Varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter

11 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att 5 § och 7—9 §§ skall gälla även i fråga om varor, som kan orsaka hälso- eller miljöskador genom hanteringen därför att de innehåller eller har behandlats med kemiska produkter.

Paragrafen avser samma varor som 1 § 1 LHMV. Den allmänna motiveringen till den föreslagna regleringen av de s. k. föremålen finns i avsnitt 8.2.

De hälso- eller miljörisker som avses i paragrafen innefattar även sådana som kan orsakas genom en hantering som innebär att ett nytt ämne bildas och avges, t. ex. vid upphettning av plastmaterial.

Miljöfarligt avfall

12 § Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att slutligt omhändertagande av avfall på vilket denna lag är tillämplig (miljöfarligt avfall) får bedrivas yrkesmässigt endast av juridisk person i vilken staten har inflytande.

Paragrafen motsvarar 7 § andra stycket LHMV. Uppräkningen av förfaranden för slutligt omhändertagande har utgått och en definition av begreppet miljöfarligt avfall har tillförts. Någon förändring i sak av bestämmelsens innebörd är inte avsedd.

Tillsyn

13 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar 11 § LHMV. Att utöva tillsyn över efterlevnaden innebär också, som framhållits i avsnitt 15.4, en skyldighet att verka för att överträdelser beivras.

14 § Tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Paragrafen motsvarar 12 § LHMV. Det kan framhållas att paragrafen också ger utrymme för sådana uppgiftsinsamlingar som behövs t. ex. för kartläggningar av ett problemområde som aktualiserats i tillsynen. Det bör ofta vara naturligt för en tillsynsmyndighet att samråda med kemikalieinspektionen före mer omfattande uppgiftsinsamlingar.

15 § Tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Underlåter någon att vidta åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad.

16 § För tillsyn enligt denna lag äger tillsynsmyndighet tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Det åligger polismyndigheterna att lämna den handräckning som behövs för tillsynen.

Om skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov förordnar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Dessa paragrafer motsvarar 13—14 §§ LHMV med endast redaktionella ändringar.

Avgifter

17 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt denna lag.

Paragrafen har vissa motsvarigheter i 15 § LHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 20.2.

Den avgiftsbelagda verksamheten hos myndigheter kan vara t. ex. tillståndsprövning, upprätthållande av tillstånd, registrering och andra tillsynsåtgärder. Regeln ger utrymme för att avgiftsbelägga all verksamhet, även den som sker genom kommunal myndighet. Detta kan ske genom att avgifter tas ut i alla ärenden, genom att generella avgifter läggs på alla produkter eller genom en kombination av dessa metoder.

18 § Har med stöd av denna lag meddelats föreskrifter som medger undantag från bestämmelse om hantering eller import av vara av visst slag och kan sådana föreskrifter antas innebära ekonomisk fördel för den som hanterar eller importerar varan får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att en särskild avgift skall tas ut för att utjämna en sådan fördel.

Paragrafen motsvarar 10 a § LHMV med den ändringen i sak att även myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva att avgifter skall tas ut.

Ansvar, sekretess m. m.

19 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

1. med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § första eller andra stycket,

2. med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift, förbud eller villkor som meddelats med stöd av 5 § fjärde stycket eller 6—12 §§,

3. med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 14 §.

Till ansvar enligt första stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken.

20 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i ansökan eller annan handling som avges enligt föreskrift som meddelats med stöd av denna lag.

21 § Om ansvar för införsel av en 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.

Paragraferna motsvarar 16 § LHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 15.4. Vissa ändringar i 16 § LHMV motiverades i delbetänkandet, avsnitt 5.1. Påföljden är skärpt jämfört med LHMV för den som inte på begäran lämnar uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (jfr. 14 §).

22 § Kemiska produkter eller varor som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

23 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

24 § För tillvaratagande av konsumentintresset får organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan, överklaga beslut enligt denna lag i den mån det är tillåtet enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Paragraferna motsvarar 17—19 §§ LHMV med endast redaktionella ändringar.

21.2 Förslaget till lag om spridning av bekämpningsmedel

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag avser spridning av bekämpningsmedel över mark- och vattenområden.

Den inledande paragrafen bestämmer lagens tillämpningsområde. Med bekämpningsmedel menas detsamma som i den föreslagna förordningen om kemiska produkter. Som spridning betraktas alla förfaranden som innebär att mark, vatten eller växtlighet tillförs medlet.

2 § Spridning av bekämpningsmedel skall ordnas så att människor inte skadas eller vållas annan olägenhet och så att oavsiktlig miljöpåverkan undviks. Åtgärder skall vidtas för att motverka att medlet sprids till kringliggande områden.

Ytterligare föreskrifter om spridning meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 12.3.

3 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda sådan spridning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet.

Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 12.3.

Bemyndigandet är avsett att utnyttjas för att motverka rutinmässig användning av bekämpningsmedel, s. k. planbekämpning. Ett förbud kan t. ex. avse användning av visst medel mot visst angrepp på viss gröda. Det kan också begränsas till vissa områden och viss tid.

4 § Spridning av bekämpningsmedel från luftfartyg är förbjuden.

Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 12.3.

5 § Användning av bekämpningsmedel mot lövsly i skogsmark är förbjuden.

6 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag

1. från 4 § om det föreligger särskilda skäl,
2. från 4 eller 5 §§ om kravet enligt 7 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder och annat inte följer av 7 §,
3. från 4 eller 5 § om det behövs för vetenskaplig prövning.

Vid prövningen enligt första stycket 2 skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, arbetarskyddet och tillgången på arbetskraft.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för människan och miljön.

7 § Kommunfullmäktige kan besluta att undantag enligt 6 § första stycket 2 inte får medges i fråga om ett visst område inom kommunen, om detta framstår som påkallat med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse.

Paragraferna motsvarar 1—4 §§ i den gällande lagen.

Särskilda skäl enligt 6 § 1 kan såsom framhållits i den allmänna motiveringen föreligga vid epidemiartade angrepp. Bestämmelsen kan också utnyttjas för att upprätthålla en önskvärd beredskap mot sådana angrepp. När undantag medges bör de förknippas med krav om att flygförarna är utbildade för uppgiften.

8 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att anordning för spridning av bekämpningsmedel får användas endast efter godkännande.

Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 12.3.

9 § Särskilda bestämmelser finns om registrering av bekämpningsmedel och om medlens användning.

Paragrafen motsvarar 5 § i den gällande lagen.

Straffbestämmelser

10 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §,
2. bryter mot förbud som har meddelats med stöd av 3 §,
3. bryter mot 4 eller 5 §, om undantag inte har medgivits enligt 6 §,
4. åsidosätter villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av 6 § tredje stycket, 8 eller 9 §.

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

11 § Vid överträdelser av 4 §, 5 § eller av förbud som har meddelats med stöd av 3 § skall en straffavgift betalas till staten.

Straffavgiften skall tas ut av den fysiska eller juridiska person för vars räkning spridningen har skett. Straffavgiften är 1000 kr. för varje hektar där spridning har skett i strid med förbud.

Avgiften kan sättas ned eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

12 § Frågor om straffavgift prövas av allmän domstol efter ansökan som skall göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks. I fråga om sådan ansökan gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, och bestämmelserna om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit från den tidpunkt då överträdelsen begicks, får straffavgift inte tas ut.

Beslut varigenom någon har påförts straffavgift skall genast sändas till länsstyrelsen. Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Betalas inte avgiften inom denna tid, får avgiften samt restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), drivas in i den ordning som enligt den lagen gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får inte vidtas sedan fem år har förflutit från det att beslutet vann laga kraft.

Bestämmelserna motsvarar delvis 6 § i den gällande lagen. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 15.4.

Genom 11 och 12 § införs bestämmelser om straffavgifter. Avgiftskonstruktionen bygger på strikt ansvar. Det krävs alltså inte att överträdelsen har begåtts av uppsåt eller oaktsamhet.

Avgiften drabbar den för vars räkning spridningen har skett. Man kan i allmänhet utgå från att detta är markägaren eller den som har nyttjanderätten till marken.

Avgiften per hektar är satt så att den i första hand skall avhålla från otillåten spridning på begränsade arealer. I en del fall kan också andra påföljder behöva användas vid sidan av straffavgiften.

13 § Den som fälls till ansvar enligt denna lag skall ersätta statsverket sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som varit skäligen påkallade. Detsamma gäller den som har påförts straffavgift.

Provtagning kan bli aktuell vid misstanke om överspridning. I fall som avser spridning i strid mot förbud kan det bli nödvändigt med omfattande provtagningar.

21.3 Förslaget till förordning om kemiska produkter

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen saknar motsvarighet i KHMV.

Förordningens bestämmelser gäller huvudsakligen ämnen och beredningar. Vilka paragrafer i förordningen som skall tillämpas också på föremål framgår av 39 §.

2 §

Paragrafen motsvarar delvis 49 § KHMV. Någon motsvarighet till 49 § andra stycket behövs inte.

3 §

Paragrafen motsvarar delvis 1 § KHMV. Att tillverkning omfattar sådant som framställning, utvinning och rening eller annan bearbetning står klart och kräver därför ingen föreskrift. Däremot kan det vara värdefullt att i förordningen särskilt framhålla att de s. k. namnändrarna likställs med tillverkare.

Förbud mot vissa produkter

4 §

Närmast för att i förordningen markera att förbud förekommer för vissa varor har bemyndigandet att utfärda förbud enligt 8 § lagen om kemiska produkter tagits in under en särskild rubrik.

Möjligheten enligt 7 § LHMV att förbjuda hantering eller import av hälso- eller miljöfarliga varor av visst slag har i KHMV inte delegerats till produktkontrollnämnden. Bestämmelserna i avsnitten om PCB och om kadmium (39—45, 45 i—45 k §§) samt bestämmelserna om andra hälso- och miljöfarliga varor i 46, 48 och 48 b §§ finns i KHMV därför att produktkontrollnämnden inte har haft befogenhet att utfärda flertalet av dem. Initiativen till de uppräknade bestämmelserna har oftast tagits på myndighetsnivå där specialistkompetens finns. Flertalet av bestämmelserna bör i fortsättningen återfinnas i myndighetsföreskrifter.

Underställningsskyldigheten, som behandlats i avsnitt 18.4, tillförsäkrar i tillräcklig grad regeringen inflytande. Det torde därför inte medföra några nackdelar att bemyndiga kemikaliemyndigheten att meddela förskrifter enligt såväl 7 som 8 § lagen om kemiska produkter.

Om regeringen efter eget initiativ anser sig behöva ingripa snabbt med en restriktionsbestämmelse så kan detta ske. Det är emellertid önskvärt att bestämmelserna om t. ex. förbud finns tillgängliga i en enda författningssamling.

Klassificering och utredning

5 §

Paragrafen motsvarar delvis 2, 3 och 5 §§ KHMV och anger skyldigheten för tillverkare och importörer att bedöma och klassificera sina produkter. Indelningen av de särskilt hälsofarliga produkterna anknyter till den gällande märkningskungörelsen, se avsnitt 10.1 och delbetänkandet avsnitt 2.2. En precisering av de i paragrafen använda begreppen förutsätter en detaljnivå där bl. a. toxikologiska fackuttryck används. Denna precisering bör göras i de föreskrifter och allmänna råd för klassificering som kemikaliemyndigheten skall publicera enligt paragrafens andra stycke. Som nämnts i den allmänna motiveringen, avsnitt 8.2, använder förslaget inte begreppen "gift" eller "vådligt ämne".

Grundprincipen är att tillverkaren eller importören själv skall bedöma och klassificera sina produkter.

Kemikaliemyndighetens allmänna råd för tillämpningen bör innehålla dels allmänna kriterier för klassificering, dels en lista med förslag till klassificering av enskilda ämnen där om möjligt också skälen framgår till klassificeringen av vissa typiska ämnen.

I stor utsträckning kommer de ämnen som nu redovisas i produktkontrollnämndens vägledande förteckningar att finnas med i listan liksom de ämnen som socialstyrelsen har förklarat utgöra gift. De ändamål som ligger bakom önskemålet att behandla vissa läkemedelssubstanser på samma sätt som gift bör i fortsättningen kunna tillgodoses utan att substanserna därför behöver klassificeras som gift.

6 §

Paragrafen preciserar vilka utredningar som krävs för hälso- eller miljöfarliga varor.

7 §

I paragrafen avses utredningar enligt såväl 5 som 6 § lagen om kemiska produkter.

8 §

Det förefaller lämpligt att de rapporteringsskyldiga får fullgöra sin skyldighet hos den myndighet som har tillsynsansvaret.

Produktinformation

9 §

Paragrafen har vissa motsvarigheter i 18 och 54 §§ KHMV. Huvudregeln innebär att den grundläggande risk- och skyddsinformationen skall lämnas i form av märkning på förpackningen. Om ytterligare information behövs, skall den lämnas i varuinformationsblad. När förpackning saknas, t. ex. vid s. k. bulkleverans, måste också den grundläggande informationen lämnas i varuinformationsblad eller på annat säkert sätt. Regeln är formulerad så att myndigheten skall kunna bestämma när märkning eller varuinformationsblad skall användas. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 10.1.

Med stöd av bemyndigandet i andra stycket kan kemikaliemyndigheten meddela sådana föreskrifter om utvidgad produktinformation som föreslogs i delbetänkandet avsnitt 2.

Förpackning och förvaring

10—12 §§

Paragraferna har vissa motsvarigheter i 19—20 §§ KHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 10.6

Kompetenskrav

13—14 §§

Paragraferna har ingen motsvarighet i KHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 11.

Tillstånd

15—19 §§

Den allmänna motiveringen till paragraferna om tillstånd finns i avsnitt 11.

Paragraferna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 7, 9—12, 13 och 15 §§ KHMV. Bestämmelserna i 6, 8, 9 § andra stycket, 12 § tredje stycket, 14 och 16 § får inga direkta motsvarigheter i förslaget.

Bekämpningsmedel

20—26 §§

Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 12.2.

Bestämmelserna i 20—26 §§ motsvarar i huvudsak 22—23, 25—27, 29—30 och 35 §§ KHMV.

Bedömningen enligt 22 § av om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt innefattar en jämförelse med andra medel från risksynpunkt. Behovsprövningen avser däremot i första hand bekämpningsbehovet. När ett behov av kemisk bekämpning har konstaterats skall behovsprövningen inte hindra registrering av flera likvärdiga medel. Behovsprövningen innefattar också krav på att medlet skall vara effektivt för sitt ändamål.

De föreslagna bestämmelserna skall ses som en påbyggnad till övriga bestämmelser om kemiska produkter. Några direkta motsvarigheter till 24 § eller 31—34 §§ KHMV behövs därför inte. De grundläggande bestämmelserna om produktinformation gäller också för bekämpningsmedel. Den administrativa indelningen av bekämpningsmedel (faroklasserna 1, 2 eller 3) som görs av myndigheten i samband med registreringen, bör därför i fortsättningen inte ha karaktär av varningsmärkning. Den bör syfta endast till att ange vilka som får använda medlen. Sådana detaljbestämmelser som 26, större delen av 27—28, 30 § andra stycket, 37 och 37 a §§ bör utfärdas av kemikaliemyndigheten. Behövliga delar av 36, 36 a—b, 38 och 38 a §§ bör utfärdas inom ramen för den föreslagna spridningslagen.

Produktregistret

27—28 §§

Paragraferna saknar motsvarighet i KHMV. De har motiverats i delbetänkandet, avsnitt 4 och 5.3.

Förhandsanmälan

29—31 §§

Paragraferna saknar motsvarighet i KHMV. De har motiverats i delbetänkandet, avsnitt 3 och 5.3.

Tillsyn

32 §

Paragrafen har vissa motsvarigheter i 58 § KHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 16.

33 §

Paragrafen saknar motsvarighet i KHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 10.5.

34 §

Paragrafen motsvarar 60 § andra stycket KHMV. Första stycket av nämnda paragraf får motsvarigheter i den föreslagna förordningen om avgifter för kemikaliekontrollen.

Övriga bemyndiganden

35—39 §§

Paragraferna har vissa motsvarigheter i 50, 53—54, 56 och 64 §§ KHMV. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 14 och 16.

Besvär m. m.

40—43 §§

Paragraferna motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 61—63 §§ KHMV.

Övriga bestämmelser i KHMV

I den tidigare genomgången har vissa bestämmelser i KHMV inte berörts, nämligen 48 § andra stycket, 48 a, 52, 55, 57, 59, och 65 §. Dessa bestämmelser föreslås utgå.

45 a—45 h §§ KHMV överförs till den föreslagna förordningen om motorbensin.

21.4 Förslaget till förordning om miljöfarligt avfall

Regler om miljöfarligt avfall återfinns i dag i huvudsak i förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall. Då nu gällande lag och kungörelse om hälso- och miljöfarliga varor föreslås ersättas av lag och förordning om kemiska produkter har kemikommissionen funnit skäl att också föreslå en ny förordning om miljöfarligt avfall även om föreslagna ändringar i och för sig skulle ha kunnat göras i nu gällande förordning. Siffrorna inom parentes anger i förekommande fall motsvarande paragrafnummer i den gällande förordningen.

1 § (1, första stycket)

Paragrafen anger att förordningen gäller utöver förordningen (0000:000) om kemiska produkter.

2 § (1, andra stycket)

Paragrafen innehåller en uppräkning av de olika slags avfall som förordningen får tillämpas på.

Författningstexten har inte ansetts böra tyngas av detaljerade uppgifter om haltgränser m. m. För tillämpningen torde det emellertid vara nödvändigt att ha tillgång till sådana uppgifter. Därför skall naturvårdsverket i förteckning närmare föreskriva om tillämpningens omfattning.

3 § (2)

Paragrafen ger naturvårdsverket möjlighet att utöka förordningens tillämpningsområde.

4 § (4)

Paragrafen anger vissa fall av hantering av miljöfarligt avfall där förordningen inte gäller, t. ex. när det ingår som beståndsdel i hushålls-

avfall. Däremot gäller förordningen sådant miljöfarligt avfall som i särskild ordning insamlats från hushållen.

7 § (8)

Den tidigare skyldigheten att årligen deklarera miljöfarligt avfall har ersatts av en bestämmelse som ger möjlighet för naturvårdsverket att bedöma behovet av uppgifter.

8 §

I paragrafen erinras om att det finns bestämmelser vid transport av sådant miljöfarligt avfall som tillika är farligt gods. De undantag för renhållning som finns i lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller inte miljöfarligt avfall.

9—13 §§ (14—18)

Paragraferna innehåller de grundläggande bestämmelserna om rätten att slutligt omhänderta miljöfarligt avfall samt regler för tillstånd. Paragraferna har inte ändrats annat än marginellt varför hänvisning kan göras till tidigare förarbeten (prop. 1975:32). Såvida inte bestämmelserna i 14 § äger tillämpning är allt slutligt omhändertagande som sker yrkesmässigt att betrakta som särskild behandlingsrörelse som kräver tillstånd enligt 9 § 2.

14—15 §§ (19—20)

Motiven för dessa paragrafer är utförligt beskrivna i betänkandetexten under kapitel 13.6. Länsstyrelsen skall när den behandlar en ansökan se till att den anmälda verksamheten inte strider mot bestämmelse i miljöskyddslagen eller miljöskyddsförordningen eller mot SAKAB:s principiella ensamrätt. I sistnämnda fall skall länsstyrelsen uppmana sökanden att ansöka om tillstånd enligt 9 § hos regeringen.

Att slutligt omhänderta miljöfarligt avfall i strid mot bestämmelserna i förordningen är straffbart enligt 19 § lagen (0000:000) om kemiska produkter.

16—18 §§ (21—22)

Vid import av kemiskt avfall skall vid bedömning av tillåtligheten den svenska definitionen gälla oavsett hur avfallet definieras i det exporterande landet.

Med hänsyn till att naturvårdsverket enligt 1 § dumpningskungörelsen (1971:1156) också prövar frågor om medgivande till dumpning undviks dubbelprövning i vissa fall.

19 §

Paragrafen ger naturvårdsverket rätt att ta ut avgift för vissa medgivanden och tillstånd.

20—26 §§ (23—29)

Paragraferna reglerar frågor om tillsyn, ansvar och besvär m. m.

VI Reservationer och särskilda yttranden

22 Reservationer

22.1 Reservation av Viola Claesson

Allmänt

Kemikaliseringen av samhället kan beskrivas på olika sätt.

Kemikontorets bild av den kemiska industrin och hanteringen av kemiska produkter framgick för en tid sedan i stora helsidesannonser i dagspressen. Dess propaganda var ett led i en omfattande kampanj på temat "Att bidra till livskvalitet". Den kemiska industrin påstås vara en av välfärdens hörnstenar. För att illustrera detta visades bl. a. en bild i jätteformat på en baby med texten — "Mitt barn behöver kärlek, tvål och vatten". På en annan bild från en industriarbetsplats låter man en skyddsingenjör utlova att — "Här tar vi inga onödiga risker".

Den kemiska industrins produkter används inom många industrigrenar och på många arbetsplatser. Problemen är ofta svåra i dessa arbetsmiljöer. Som en jämförelse med Kemikontorets bild förtjänar Metallarbetareförbundets beskrivning av "ohälsans klasstrappa" uppmärksamhet:

- Det farligaste du kan göra är att bli född i arbetarklassen. Då blir du sjukare, får mera cancer och hjärtinfarkt, sämre syn och dör omkring sju år tidigare än alla andra.

Förbundets miljöombudsman anser att det finns starka skäl att misstänka arbetsmiljön som huvudorsak till dessa orättvisor. Han hänvisar bl. a. till en finsk undersökning som visar att dödligheten i tumörsjukdomar är 75 procent högre bland arbetare utan yrkesutbildning än bland tjänstemän och akademiker.

Genom den mat vi äter och den luft vi andas tillförs vi alla dessutom små eller stora doser av kemiska ämnen. Dessa kan vara allergi- eller cancerframkallande, fosterskadande eller leda till beteenderubbningar. Skriften "Kemisamhället och hälsan", Sekretariatet för framtidsstudier, 1980, ställer frågan — Är det så att vi långsamt förgiftas, fördummas och får skador på arvsmassan, så att vi hotas både som individer och art?

Den omfattande och ökande kemikaliseringen av samhället ger ofta exempel på att tekniska innovationer (nyheter) har sin utgångspunkt i militärapparatens behov av förstörelsevapen. Många kemiskt-tekniska produkter framställdes under andra världskriget som kemiska vapen. Fenoxisyrorna 2,4-D och 2,4,5-T utvecklades i USA och användes för att förstöra grödor och avlöva skogar i Vietnam. Gifterna fick även s. k. fredlig användning inom livsmedelsproduktionen bl. a. i Sverige.

Erfarenheter från asbesthanteringen, BT-Kemiskandalen och besprutningarna i skogen — för att nämna några frågor där opinionen varit stark i vårt land — har lett till att många människor engagerats för en bättre livsmiljö. De engagerade har tvingats kämpa mot gifthanteringen och för att få insyn i sekretessbelagda uppgifter och myndigheters handläggning.

Människornas ifrågasättande av kemikaliseringen har bemötts av en rå cynism från giftspridarnas sida. Representanter för den kemiska industrin och vissa experter, ja, t. o. m. högt uppsatta byråkrater hos tillsynsmyndigheten, har bemött kampen för en bättre livsmiljö med tal om "masspsykos", "vidskepelse", "häxprocesser" och liknande omdömen.

Hur ser den ekonomiska maktapparat ut som söker piska fram fientliga stämningar mot miljöopinionen? Den frågan underlåter kemikommissionen att besvara.

Sveriges internationella beroende på det ekonomiska området har ökat kraftigt. Likartat förhållande råder genom handelsberoendet. De multinationella företagens (MNF) grepp över kemisk industri är ett faktum. Ett mått på MNF:s makt har redovisats av Fabriksarbetareförbundet:

- Tio ledande multijättar med västtyska Hoechst, BASF och Bayer i spetsen lade 1978 ner ca 16 miljarder kr. enbart på forskning och utveckling. Detta är tre gånger så mycket som svenska statens totala anslag till all FoU 1979/80.

Samma MNF som behärskar världsmarknad och hantering av kemikalier har ett starkt inflytande över Sverige. Flera av de bolag som har tillverkning eller agentkontor här står dessutom för en avskräckande förgiftningspolitik i tredje världen. Enligt WHO blir någon i denna del av världen förgiftad av bekämpningsmedel i genomsnitt varje minut. 500 000 människor drabbas därmed varje år. Olika uppskattningar i dödsfall och skadade säger oss ändå inget om antalet cancerfall, missfall och missbildade barn som biocidanvändningen ger upphov till. Till "normal affärsverksamhet" hör att om ett land förbjuder en produkt så flyttar företagen över försäljningen till andra länder där den fortfarande tillåts.

Invånarna i högt utvecklade industriländer är också offer i denna hantering. Exporten av bekämpningsmedel skapar en giftcirkel. I inledningsskedet kan arbetare skadas vid produktionen, i nästa steg levereras de kemiska produkterna till tredje världen där fattiga lantarbetare besprutar de stora bolagens eller andra jordägares grödor. Därefter importeras de besprutade livsmedlen till industriländerna.

Kemikontoret har presenterat statistik bl. a. över utrikeshandeln med bekämpningsmedel. Det framgår därav inte om Sverige exporterar inom landet förbjudna ämnen eller produkter eller om det förekommer att svenska företag flyttar tillverkningen av sådana varor till andra länder.

Det existerar i dag inte någon som helst balans när det gäller makten över miljö och arbetsmiljö. Den ekonomiska makten — och därigenom makten över stora delar av landets utveckling — ligger i dag hos ett fåtal personer som innehar kontrollpositioner i banker och bolag. Vinsten är ett livsvillkor för kapitalismen som ekonomiskt system. Miljöhänsyn får ofta vika när tillsynsmyndigheter och politiker är utsatta för direkta påtryckningar där företagen hotar med att flytta produktionen eller med att lägga ner verksamheten om vissa åläggande skulle komma att verkställas. I tider med hög arbetslöshet kan sådan utpressningstaktik helt sabotera människornas möjligheter till ett bra liv.

Sverige har i dag en mycket sträng lagstiftning med hårda straffsatser för narkotikabrott. Grundsynen utgår från, att den som gör vinster på de droger som omfattas av lagstiftningen och därigenom medverkar till att bryta ner andra människors mentala och fysiska hälsa, måste straffas hårt.

Det bör nu vara dags att dra en parallell mellan narkotikabrott och den kemikaliehantering, där det enskilda vinstintresset leder till att arbetare genom farliga arbetsmiljöer riskerar att invalidiseras till kropp och själ. Metallarbetareförbundets s. k. lösningsmedelsenkät kan mycket väl tjäna som utgångspunkt för ett sådant ställningstagande. Förhållandena på många arbetsplatser är i dag lika urusla som när enkätundersökningen fullföljdes 1977. Det är fortfarande ganska vanligt att företagsläkare och andra remitterar drabbade arbetare till psykiatrisk vård i stället för till yrkesmedicinska kliniker. Detta trots att de som utsätts för denna behandling bevisligen tvingas arbeta med t. ex. farliga lösningsmedel år ut och år in och trots att gränsvärden kan ha överskridits flera gånger om.

Ett samhälle som bygger på vinstmotiv och inte på människornas behov av bra och ofarliga produkter kan inte ens med hårda straff avhjälpa alla miljö- och arbetsmiljöproblem. Men liksom när det gäller narkotikahantering måste lagstiftare och ansvariga myndigheter fullt ut begagna de möjligheter som lagstiftning på här berörda områden kan ge.

En följd av det betraktelsesätt som beskrivs ovan blir dels att lagstiftningen på produktkontrollområdet, miljöskydds- och arbetsmiljöområdena måste skärpas kraftigt, dels att tillsynsmyndigheterna måste åläggas att beivra brott mot lagarna.

Miljövården i övrigt måste dessutom demokratiseras så att alla berörda genom folkrörelser eller valda representanter ges full insyn i myndigheternas arbete och möjlighet att delta i beslutsprocesser som påverkar den enskildes livsmiljö. Detta skulle kunna bidra till en bättre livskvalitet för flertalet medborgare, men i en helt annan bemärkelse än den som avses i den kemiska industrins propaganda.

Ett ytterligare steg i en strävan att uppnå verklig livskvalitet måste vara att kemikommissionen föreslår en begränsning av tillverkning, import och användning av kemiska ämnen och produkter i syfte att

nedbringa kemisamhällets risker till ett minimum.

Kemikommissionens uppdrag

Kommissionen tillsattes som ett svar på viktiga krav som framförts av skyddsombud, miljörörelse, natur- och djurskyddsorganisationer och enskilda. I remissyttrandena över betänkandet (Ds Jo 1980:4) Ny produktkontrollorganisation föreslog statens naturvårdsverk att en kemikalieinspektion skulle tillsättas. SNV skrev bl. a. följande:

- Arbetsuppgiften bör vara att ge underlag för en framtida kemikaliepolitik. Kartläggningen bör omfatta en genomgång av hur mycket kemikalier vi använder för olika ändmål och varför. Vidare vilka bindningar och beroenden vi har i dagens samhälle vid användningen av kemikalierna.

Den sist citerade meningen bygger av allt att döma på erfarenheter av åratals kompromissande på grund av "bindningar och beroenden" särskilt till näringslivet.

I direktiven till kemikommissionen framhöll chefen för jordbruksdepartementet att det gällde "ett vidsträckt uppdrag att göra en samlad översyn av de problem för hälsa och miljö som den stora kemikalieanvändningen kan medföra".

Kemikommissionen har inte i föreliggande huvudbetänkande på ett seriöst sätt analyserat orsakerna till nuvarande brister i hantering och kontroll av kemiska ämnen och produkter. Under en rad av år har riksdagsledamöter från s och vpk, fackliga representanter och miljöaktivister riktat anklagelser mot den kemiska industrin för att den direkt motarbetat tillkomsten av en starkare kontroll. Förhalningarna och inskränkningarna beträffande produktregistret är bara ett exempel. Redan i inledningsskedet av kommissionens arbete påtalade jag att kommissionens första uppgift borde vara att grundligt analysera bakomliggande orsaker till missförhållandena.

Kommissionens sekretariat avvisade mitt förslag och ansåg att det inte ger så mycket att blicka bakåt, kommissionens uppgift är att åstadkomma förslag som syftar framåt. Genom ett sådant agerande har man medvetet sopat en djupare analys under mattan. En analys som skulle kunnat klarlägga ekonomiska maktgruppers styrka och samhällets bindningar och beroenden saknas därmed.

Bakgrundsbeskrivningen

En relevant bakgrundsanalys anser jag vara en förutsättning för att kemikommissionen rätt ska kunna ta ställning till en utbyggnad av kontrollen i framtiden. Kommissionen borde därför enligt min mening gett en konkret beskrivning av de större producenterna och importörerna inom kemikaliehanteringen. Därtill behövs uppgifter om vilka andra företag som är storimportörer av kemiska ämnen och produkter och hur

trådarna löper mellan dessa ekonomiska intressenter och forskare, experter, tillsynsmyndigheter m. fl.

En bred beskrivning av den värld där kemikaliekontrollen utövas saknas alltså i såväl delbetänkandet som i föreliggande huvudbetänkande. Det återstår att göra en realistisk bedömning av samhällets möjligheter att åstadkomma en förbättring jämfört med dagsläget. Jag efterlyser mera än en uppräkning av vilka ämnen som är skadliga och vilka brister som präglar den nuvarande kontrollapparaten.

Kemikommissionen har underlåtit att besvara en rad avgörande frågor. I stället för att som i hittillsvarande arbete försöka neutralisera problem som avgörs av maktförhållanden i samhället borde kommissionen redan inledningsvis ha tagit upp följande typ av angelägna frågekomplex:

- Varför har den framsynta lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973) inte fungerat tillfredsställande? Vilka krafter har motverkat lagstiftarnas intentioner?
- Hur kunde Sevesokatastrofen resp. BT-Kemiskandalen ske? Varför underlät företag, berörda forskare och tillsynsmyndigheter att agera i tid? Varför avfärdades de forskare och miljöaktivister som så snart de kände till dioxinproblematiken varnade för den?
- Hur har Metalls lösningsmedelsenkät följts upp? Hur många fall av skadade resp. misstänkt skadade finns det i dag som hanterat och hanterar farliga lösningsmedel? Följs alla fall av misstänkta asbestskador upp? Finns det fortfarande arbetsplatser där de anställda ovetande tvingas arbeta med asbestmaterial?
- Finns det numera ett tillräckligt antal toxikologer, ekotoxikologer och övriga experter som är obundna av näringslivet och dess vinstintressen?

Frågeställningar som ovan borde alla ledamöter i kemikommissionen kännas vid. Enligt min uppfattning är det omöjligt att här försöka inta en politiskt neutral hållning. S. k. partsammansatta organ där några skall representera de många som drabbas av farliga arbetsmiljöer (och förstörd yttre miljö) och andra som representerar ett litet fåtal mäktiga industriintressen "löser" i dag problem genom att kompromissa till industrins fördel. Detta är i längden en hopplös sits.

Kemikommissionens huvudbetänkande ger intryck av att de viktiga framsteg som trots allt gjorts hittills på miljöns och arbetsmiljöns områden skett mer eller mindre av sig självt. Faktum är i stället att trots de ojämna styrkeförhållanden som existerar, positiva förändringar kunnat ske därför att människor kämpat emot och ifrågasatt ett fåtals rätt att utöva rovdrift på människor och natur.

Facklig aktivitet och växande opinionsrörelser vilka uppstår för att ta till vara flertalets/konsumenternas intresse av kemikaliefria livsmedel och en arbetsmiljö och livsmiljö i övrigt som förebygger ohälsa går aldrig att neutralisera bort.

Många har efterlyst en miljöpolitisk strategi och en på alla nivåer konsekvent genomförd policy. Förutsättningarna för att ett dokument med sådant innehåll skall kunna skrivas är att de som får uppdraget inser

att människornas egna erfarenheter och engagemang i dessa frågor är livsavgörande för att samhället i längden skall fungera.

Delbetänkandets förslag

Huvudbetänkandets förslag som berör tidigare ställningstaganden (SOU 1984:24), dvs. frågor om märkning, förhandsgranskning och produktregister har jag tidigare reserverat mig emot, till förmån för egna förslag på en rad punkter. Jag vill här endast kort beröra några av dessa frågor.

Mot bakgrund av kommissionens underlagsmaterial och förslag till huvudbetänkande finner jag det ännu mera angeläget än tidigare att en förhandsgranskning värd namnet även måste omfatta alla de ämnen som kommer att vara nya för Sverige men betraktas som "ämnen i bruk" inom EG-området. De senare kan i de flesta fall antas vara helt otillräckligt undersökta även i övriga Europa.

Beträffande produktregistret har kommissionen i delbetänkandets text redan slagit fast att det endast är ett fullständigt utbyggt register i enlighet med mitt förslag som kan ge en tillfredsställande överblick. Trots detta har kommissionen stannat för ett ämnesregister av den typ som Kemikontoret m. fl. länge förespråkat. LO anför redan i ett remissyttrande till betänkande (Ds Jo 1980:4) Ny produktkontrollorganisation följande tänkvärda ord, som alltså inte har beaktas av kommissionen:

- Vi tycker oss i denna summariska beskrivning inläsa argument som vi ofta hört från industrihåll där man ständigt sökt övertyga om sådana förändringar som syftar mer mot typen "substansregister" och som i så fall helt urvattnar grundidén gentemot de syften och behov som vi företräder.

LO och en rad andra organisationer har alltså uttalat sig för ett fullständigt produktregister. Man har också krävt öppenhet och har funnit att nuvarande sekretessbestämmelser lägger hinder ivägen. Jag anser att fackliga organisationer, miljö- och naturskyddsorganisationer, konsumentgrupper m. fl. skall ha full insyn i en faktasamling som belyser bakgrunden till hur tillverkarna bedömt och vetenskapligt utvärderat sina produkter.

Insynen skall också omfatta en fullständig deklaration av ämnen och produkter som måste åläggas tillverkare och importörer beträffande sådana varor som redan är i bruk.

Öppenhet måste bli ett led i en demokratisering av miljöpolitiken i Sverige. Ett steg i en helt annan riktning tas genom delbetänkandets förslag att stoppa meddelarfriheten för registret med hjälp av regler om tystnadsplikt. Anpassningen till EG-områdets system för produktkontroll och till det inhemska näringslivet, representerat av bl. a. Kemikontoret, har härigenom blivit starkt markerad. Ställningstagandena utgör en utmaning mot de fackliga organisationerna och miljöopinionen.

Målsättning

Som tidigare nämnts borde beskrivningen av nuvarande brister i kemikaliekontrollen ha kompletterats med en djupare analys av dess orsaker. I huvudbetänkandet har "bristavsnittet" placerats *efter* kommissionens förslag till målsättning — mål och medel.

Förfaringssättet ger ett intryck av att man vill konstruera sin bild av verkligheten för att anpassa den till intentionerna när det borde vara tvärtom. Jag anser det självklart att kapitlet med bakgrundsteckningen borde innehålla även frågan om bristerna i nuläget.

Ytterligare grundsatser behövs för att precisera och utveckla det samlande målet att förhindra skada på människor och miljö. För det första måste slås fast att kemikaliehanteringen liksom tillverkning och import av kemiska ämnen och produkter skall begränsas.

För det andra att det för användaren/konsumenten nödvändiga behovet av produkten skall stå klart för att den skall få användas. En fullständig uppbyggnad av produktregistret förutsätter inte endast en obligatorisk deklarationsskyldighet utan i detta fall även en analys av nytta och behov. Grundsatsen fungerar i praktiken bara om ett fullständigt produktregister byggs upp.

Ytterligare en grundsats bör aktualisera ett nytänkande när det gäller tester och testmetoder. Traditionella testmetoder vilka bygger på djurförsök har mer och mer förlorat i relevans och mött en omfattande kritik från såväl vetenskapligt håll som från en stark opinon. Detta gäller framför allt LD_{50}-metoden som förkastas som ovetenskaplig och ger information av ringa värde. Metoden bör snabbt avvecklas med hänvisning till såväl vetenskapliga som etiska skäl. Detta skall ses som ett första steg mot en intensifierad utveckling och användning av alternativ till metoder vilka bygger på djurförsök.

Huvudbetänkandets tredje grundsats är ett exempel på hur en allt för vag formulering kan motverka ett bra uppsåt. Sådana ämnen och produkter som kan ersättas av andra, mindre farliga skall inte bara "undvikas" utan självfallet utsorteras ur tillverkning och användning. Detta blir i ovanstående förslag till ytterligare grundsatser en självklar följd av behovsprövning.

Under avsnittet "Hantering" påtalas i betänkandet att konsumenter som för privat bruk använder kemiska produkter är en särskilt utsatt grupp. Detta borde föranlett att kommissionens övriga ledamöter instämt i mitt förslag om en lika god produktinformation till konsumenter som till dem som hanterar farliga produkter i yrkeslivet. Så skedde inte. Förslaget om barnskyddande förpackningar är bra men ytterligare steg måste tas för att skydda konsumenterna. Förslag som berör detta område återkommer jag till under rubriken "Bekämpningsmedel".

Den fjärde grundsatsen i betänkandet måste kompletteras med ytterligare krav i anslutning till hanteringsrutiner, skyddsföreskrifter o. d. Riksdagen har uttalat sig för att kriterierna för hygieniska gränsvärden skall skärpas. Några sänkningar av gränsvärden har skett men inte alls i nödvändig utsträckning. Många värden ligger på höga nivåer om man jämför med vetenskapliga undersökningar, vilka visar effekterna av

kemiska ämnen vid olika halter. Grundsatsen bör alltså tillföras en försäkran om att fastläggande av låga hygieniska gränsvärden med säkerhetsmarginaler till lägst kända skadliga effekt är en viktig del i målsättningen.

Myndigheternas bedömningar av risk och nytta

Ovan har föreslagits en grundsats beträffande testmetoder. Jag anser att kemikommissionen i samma syfte bör initiera en förutsättningslös vetenskapsteoretisk utredning om djurförsökens relevans. Relevanta tester är en grundförutsättning för att ett riktigt val av kemiska ämnen och produkter skall kunna göras samt för att en tillfredsställande hantering av dessa skall vara möjlig i samhället.

Bättre tester och testmetoder liksom fältförsök behövs inte minst för att belägga eventuella behov och effekter av resp. bekämpningsmedel och för att visa att livsmedelstillsatser har den avsedda och för konsumenten nödvändiga nyttan.

Myndigheterna måste ha tillgång till ett omfattande vetenskapligt material och egna laboratorieresurser i samhällets regi för att bedöma risk och nyttoaspekter. En omfattande förhandskontroll som omfattar *alla* nya ämnen (i motsats till betänkandets förslag vilket antas kommer att beröra högst ett tiotal nya ämnen per år) och en successiv, genomgripande undersökning av ämnen och produkter kräver mycket stora resurser.

Kemikaliemyndigheten måste tillförsäkras resurser för att mönstra ut ett stort antal ämnen och produkter och för en omfattande stickprovskontroll. En ny samhällelig kontrollorganisation behövs för att myndigheten skall slippa lita helt till företagens egna uppgifter och för att kunna stå emot eventuella påtryckningar. Starka ekonomiska resurser och egen expertis är en förutsättning för att krav och intentioner i enlighet med ovan skall kunna följas upp. Detta i kombination med att tillsynsmyndigheten tvingas beivra brott kan ge resultat.

Bekämpningsmedel

Huvudbetänkandet innehåller i denna del flera bra förslag vilka känns igen som krav från miljöopinionen. Kemikalieutredningen har också visat vägen och detta har påverkat kemikommissionens arbete.

Hanteringen av bekämpningsmedel är en av de mest kontroversiella, men också tankeväckande, frågor som någonsin diskuterats på miljöområdet. Varför har opinionen varit så stark t. ex. i fråga om giftspridningen i skogen?

Här har det handlat om både arbetsmiljö och yttre miljö. Lennart Hardells undersökningar har stärkt drabbade skogsarbetare och opinionen i deras kamp för att stoppa giftspridningen. Människor har upprörts över att experter och byråkrater på tillsynsmyndigheten ansträngt sig mer för att "lugna" allmänheten än för att presentera fakta.

Starka ekonomiska krafter inte minst MNF har inpräntat hos myndig-

hetspersoner att allmänheten varit en stor okunnig massa som genom sin oro hotat "välfärdens hörnstenar", dvs. den kemiska industrin.

Vpk är det enda riksdagsparti som konsekvent för fram kravet på totalförbud mot giftspridningen i skogen. Detta ledde, efter flera års mycket livlig debatt, till att en riksdagsmajoritet gav kommunerna möjlighet att själva i resp. kommun införa förbud. I dag syns en ganska splittrad bild, där dock flertalet kommuner tycks ha stannat för förbud. På vissa håll har skogsbolagens påtryckningar lett till att kommuner hellre lyssnat till dem än till kommuninnevånarna. Detta leder till ojämlika förhållanden.

Det borde vara en demokratisk rättighet för alla kommuninnevånare i landet att njuta av kemikaliefria skogar.

Huvudbetänkandets syn på s. k. planmässig bekämpning i jordbruket är något diffus. Planmässig bekämpning *är* ju rutinmässig och leder till överdriven användning av kemiska medel som endast tillverkarna gör stora vinster på. Denna typ av kemikalisering bör alltså förbjudas.

Ett argument från såväl skogsbolag som kemidirektörer som har använts i diskussionen om fenoxisyraanvändningen i skogen har varit att skogsbruket använder så förhållandevis lite gifter jämfört med jordbruket, privata trädgårdar m. fl. Det är min uppfattning att kemikommissionen nu måste ta ett steg för att minska användningen och samtidigt angripa problemet med oskyddade konsumentgrupper/allmänheten. Jag föreslår därför att förbud införs på följande områden:

- enskilt bruk i hushåll och villaträdgårdar
- parker, bostadsområden och lekplatser
- banvallar och vägrenar.

Detta bör kompletteras med intensiv upplysningsverksamhet vilken dels klarlägger riskerna med bekämpningsmedel dels framställning av faktamaterial och stöd för alternativa metoder. Om nämnda förslag genomförs skall detta betraktas som ett totalförbud mot spridning över alla de områden till vilka allmänheten har fritt tillträde förutsatt att generellt förbud mot skogsbesprutning äntligen leder till att verksamheten upphör.

Träskydds- och impregneringsmedel är den grupp bekämpningsmedel som används i störst omfattning efter ogräsmedlen. Hanteringen innebär risker för många grupper människor och är ett stort arbetsmiljöproblem, inte minst för träindustriarbetare. Jag anser därför att det behövs en rejäl sanering för att få bort den farligaste hanteringen av dessa kemikalier. Träindustriarbetareförbundet har vänt sig till regeringen med ett antal punkter i detta syfte. Med föreliggande omarbetade skrivning i kommissionens betänkande finns förutsättningen att kravet om förbud mot viss import av giftbehandlat virke skall kunna verkställas. Ett annat av kraven som bör tillgodoses är förbud mot arsenik och liknande ämnen i virke till trädgårdsmöbler. Detta är ett problem som drabbar både i hanteringsledet och konsumentledet och måste åtgärdas.

Beträffande livsmedelskontrollen bör kemikommissionen utgå från kemikalieutredningens förslag om deklaration som visar huruvida saluförda jordbruks- och trädgårdsprodukter innehåller bekämpningsme-

del. För att få önskad effekt bör innehållsdeklarationen göras obligatorisk. Endast denna väg ger konsumenterna möjlighet att göra ett frivilligt *och* giftfritt val.

Påföljdsfrågor

En granskning av antal strafföreläggande och domar i statistiken över brott mot miljövårdsförfattningarna visar att LHMV och KHMV föranlett sammanlagt 70 domar varav totalt 3 (!) strafföreläggande. Endast en person per år har fällts för brott mot lagen. Detta visar med all önskvärd tydlighet dels vilken passivitet eller maktlöshet som utmärker tillsynsmyndigheterna dels att bristen på kunskaper hos åklagarmyndigheten tycks vara stor. Dessutom är lagstiftningen beträffande påföljder uppenbart för mjuk.

Jag ser det som en självklarhet att tillsynsmyndigheterna nu måste åläggas att beivra brott mot lagen. Lag om kemiska produkter skall för att få bättre effekt införa en paragraf som motsvarar MSKL § 38 enligt min mening. Åtgärden kan förväntas få en positiv verkan också genom det moraliska stöd den innebär i tillsynsmyndigheternas verksamhet. En förbättring beträffande myndigheternas kurage eller laglydigheten hos tillverkare, importörer och i hanteringsleden sker knappast genom den allmänna uppmaning "att verka mer konsekvent än hittills" som riktas till myndigheten i betänkandets text.

Med hänvisning till argumentationen i denna reservation i inledningsavsnittet ("Allmänt", s. 303) föreslår jag en kraftig skärpning av maximistraffet till fängelse i högst fem år. I samband med att LHMV/Lag om kemiska produkter förändras så att vissa luckor täpps igen ter det sig följdriktigt att även straffsatsen skärps i enlighet med framförda krav inte minst från fackligt håll.

Organisationsfrågor

Miljödepartement

Kontroll av miljöstörande verksamhet är en fråga som har stor politisk betydelse och upplevs som viktig av en majoritet av landets befolkning. Därför anser jag att miljöpolitiken måste ges en central ställning också i landets regering. Detta borde enligt min mening komma till uttryck genom att miljö-, resurs-, naturvårds- och energifrågorna fördes under en särskild minister som blev chef för ett särskilt miljödepartement. Kemikaliekontrollen bör naturligt knytas hit.

I dag sorterar miljöfrågorna till största delen under jordbruksdepartementet vilket ger en splittrad bild och dessutom en ganska inskränkt ram för landets miljöpolitik. Framsynta länder har långt före oss redan inrättat miljödepartement som följdriktigt ger miljöfrågorna en högre och mer rättvisande status.

Kemikalieinspektion?

Huvudbetänkandets förslag om att inrätta en kemikalieinspektion som en ny myndighet måste analyseras mera noggrant än i betänkandet. Erfarenheterna från föregående omorganisationer och "nya" myndigheter väcker många reflektioner.

Huvudsaken är ju inte vad en myndighet kallas utan snarare vilka krafter som verkar där och vilka resurser som finns i övrigt. Erfarenheter från aktivt miljöarbete talar för att ytterligare en omorganisation kommer att bemötas med stor skepsis av opinionen. Misstankar om att nya myndigheter med nya beteckningar snarare kommer till för att lugna opinionen än för att i praktiken infria löften om reella förbättringar ligger då nära till hands. Avgörande framsteg på kemikaliekontrollens område kan bara ske om folkrörelserna ges ett större inflytande över och insyn i den kontrollapparat som byggs upp.

Om en ny myndighet trots dessa invändningar inrättas måste enligt min mening några viktiga förutsättningar beaktas.

Det finns i dag en närmast total samstämmighet i uppfattningen att en avgörande brist i produktkontrollbyråns och -nämndens arbete berott på allt för snålt tilltagna resurser. Trots att denna kritik framförts i åratal har statsmakterna underlåtit att ge de anslag som skulle möjliggjort ett bättre kontrollarbete. Utan en stor satsning kommer inte heller kemikalieinspektionen att fungera.

En annan förutsättning är att olika grupper med folklig förankring måste ges ett avgörande inflytande. De fackliga organisationerna, vars medlemmar ofta är de som drabbas om kontrollen inte fungerar, måste liksom konsumentintressen i övrigt och andra nämnda grupper finnas representerade i styrelsen.

Miljövårdsverk och regionala organ

Huvudbetänkandet har enligt min mening allt för ytligt berört de nivåer som i dag sorterar under den centrala myndigheten.

Detta är betänkligt då tillsynsmyndigheter på läns- och kommunnivå länge framfört synpunkter på det som man betraktar som bristande stöd och resurser i nuvarande system. I dag är tillsynsverksamheten nästan obefintlig i flertalet län.

I dag står företagen själva för den provtagning som skall visa huruvida man lever upp till samhällets miljökrav. Resp. företag rapporterar in resultat av egna provtagningar till länsmyndigheten. Den senare sätter allt för ofta sin lit till att företagens uppgifter är sanningsenliga. Slumpmässiga stickprov förekommer knappast vare sig med hänvisning till MSKL eller LHMV.

Nuvarande system där länsstyrelsen ålagts mycket omfattande uppgifter på miljöområdet uppvisar en splittrad bild. I detta hierarkiskt uppbyggda system ryms såväl koncessions- som tillsynsärenden inom samma organ. Samtidigt finns den för resp. län avgörande frågan om att bevara befintlig industri intakt och att rädda arbetstillfällen. I ett läge där arbetslösheten är så stor som i dag pressas självfallet länsmyndigheterna

extra hårt. Företagen är heller aldrig sena att utnyttja denna situation.

Tillsynsmyndigheterna överlägger och kompromissar och blir lätt defensiva i detta läge. Miljö- och hälsohänsyn får vika för intresset av "jobb till varje pris" — oavsett om företagens hotelser saknar grund eller ej. Av detta framgår att länsstyrelsernas roll att sitta på två stolar — uppdragen att dels värna om medborgarnas hälso- och miljöintressen, dels länets arbetstillfällen — leder till splittring och i sämsta fall handlingsförlamning beträffande hälso- och miljöskyddet. Helt klart är att en mängd överträdelser mot MSKL och LHMV inte beivras av tillsynsmyndigheterna.

Länsorganens naturvårdsenheter har i dag en mängd arbetsuppgifter av helt olika dignitet. Många anställda upplever i relation till ambitionsnivån en vanmakt över splittrande arbetsuppgifter och ett kompromissande där miljöhänsynen kommer till korta.

En tänkbar lösning kan vara att skapa ett miljövårdsverk. Detta kunde få en central stabsfunktion över frågor som rör miljöskydd och kemikaliekontroll. Vidare bör länens naturvårdsenheter brytas ut ur nuvarande länsorganisation och dess uppgifter renodlas så att man ges en skarpare profil för att kunna ta tillvara de intressen man skall bevaka. De nyinrättade organen förutsättes sortera direkt under föreslagna miljövårdsverk. Med skissade modell som grund kunde en mer korrekt prioritering och bättre fördelning av tjänster kunna ske på läns-/regional nivå. Efter en grundlig och fältmässig kartläggning av problem typ tung, miljöstörande industri i resp. region skulle en prioritering kunna bygga på art och grad av problem. Tjänster och övriga resurser fördelas sedan i förhållande till detta. Probleminventeringen bör ske i nära samverkan mellan centrala myndigheten och det nybildade organet, f. d. naturvårdsenheten, på regional nivå. Kemikaliekontrollerande instanser skall medverka intensivt i detta arbete.

En modell av detta slag kan leda till att regionala kontor tillskapas som skulle kunna ge service på regional, läns- och kommunal nivå. Genom bl. a. terminaltillgång till produktregistret kan de regionala kontoren medverka till en förbättrad tillsyn enligt MSKL och Lag om kemiska produkter. De regionala kontoren liksom tillsynsmyndigheten på kommunnivå tillförsäkras ekonomiska resurser så att arbetet kan fungera i enlighet med lagens intentioner.

Konsumentverket (KOV)

Konsumentverket, måste äntligen få ett eget ansvarsområde så att man på ett bättre sätt än i dag kan ta tillvara konsumenternas intressen när det gäller hälso- och miljöfarliga konsumentvaror. Sådana befogenheter i anslutning till en förbättrad produktkontrollag bör kompletteras genom att grupper inom etablerade och nya folkrörelser ges besvärsrätt. Frågor från enskilda eller nämnda grupper skall också kunna riktas till KOV.

Till hjälp i tillsynsverksamhet och för service åt allmänhet och organisationer skall KOV ha terminaltillgång till produktregistret, det senare enligt tidigare skissat förslag.

Större befogenheter för KOV kan vara en av förutsättningarna för att

landets konsumenter skall finna det meningsfullt att engagera sig i konsumentpolitiska frågor och därmed utgöra den maktfaktor som näringslivets representanter vill förhindra.

Toxikologisk informationsverksamhet och TOX-Info

Huvudbetänkandets förslag beträffande TOX-Infos verksamhet och nytta är motsägelsefull i sin argumentation. Sakupplysningar som gäller arbetsbelastning och antalet ärenden i verksamheten, vilken är endast ett halvår gammal, stämmer ej med redovisad statistik från TOX-Infos arbete hittills. Det finns i dag ett uttalat behov av sådan service som TOX-Info kan ge. Hänsyn enbart till ekonomiska skäl tycks ha väglett kemikommissionen i dess ställningstagande. Jag anser att frågan om behovet av lättfattlig och så objektiv information som möjligt på det toxikologiska området skall avgöra organisationsfrågans lösning.

Både skyddsombud, företagshälsovård och allmänhet har ett stort behov av sådan service. Företagshälsovården har också i stor utsträckning anlitat TOX-Infos tjänster enligt uppgift. För att motsvara det behov som finns för övriga måste informationscentralens tjänster marknadsföras på ett helt annat sätt än hittills. Skyddsombuden, eller enskilda som drabbas av farlig kemikaliehantering, kan ges ett mycket bra stöd genom att anlita centralen, men fler måste känna till att denna möjlighet finns.

Informationstjänster av detta slag och erbjudande om service bör styras så att bl. a. skyddsombuden får ett ökat utrymme på bekostnad av företagen när det gäller TOX-Info. En invändning som måste göras mot en flyttning av största delen av informationscentralens resurser är att verksamheten bäst kan skötas i anslutning till den plats där forskning bedrivs.

I huvudbetänkandets förslag förutsätts det, trots att man avser att lägga över merparten av TOX-Infos resurser till kemikaliemyndigheten, att man i fortsättningen skall samverka med den lilla del som återstår vid KIBIC:s toxikologiska verksamhet. Jag anser att det ligger närmare till hands att låta TOX-Info vara kvar i sin helhet och att man får fortsätta att bygga upp sin verksamhet bl. a. genom utökad information till skyddsombud m. fl. En fast etablering av detta slag skulle möjligen kunna motverka att privata toxinfocentraler växer upp vilka blir svåra att kontrollera. Samverkan med kemikaliemyndigheten är en förutsättning även i ovanstående förslag.

Sammanfattning av mina viktigaste förslag

□ Lag om kemiska produkter

1 § Efter första stycket tillfogas följande:

I detta syfte skall tillverkning, import och användning av kemiska produkter och ämnen begränsas så långt möjligt.

5 § Tillägg efter första stycket:

Åligganden enligt denna § omfattar såväl kemiska produkter och ämnen i bruk som tillkommande sådana.

9 § 2. ändras enligt följande:

....rapportera sådana rön som har betydelse för bedömningen av produkten från hälso- eller miljöskyddssynpunkt till myndigheten såvida man inte förvissat sig om att dessa rön är kända hos myndigheten.

14 § Helt ny § (varvid efterföljande § numr. ändras) tillförs enligt:

Tillsynsmyndigheten har skyldighet att beivra överträdelse mot denna lag.

19 § Straffsatsen i § ändras enligt följande:

Till böter eller fängelse i högst fem år döms den som .....

20 § Straffsatsen ändras enligt följande:

Till böter eller fängelse i högst två år.....

23 § Utesluts.

24 § Texten byts ut och ersättes av följande:

För tillvaratagande av konsument- och det allmänna intresset inom området för kemiska produkter får såväl berörda tillsynsmyndigheter som fackliga organisationer, grupper av konsumenter, miljö-, natur- och djurskyddsorganisationer överklaga beslut enligt denna lag.

- ☐ Ett miljödepartement inrättas. Förslag enligt skissad modell med ett statligt miljövårdsverk och regionala kontor för hälso- och miljöskydd utredes.
- ☐ KOV ges status som central tillsynsmyndighet med eget ansvarsområde för bl. a. kemiska produkter på konsumentområdet.
- ☐ Kemikaliemyndigheten garanteras resurser i form av väl utbyggd laboratorieverksamhet för bl. a. omfattande stickprovskontroll. Forskare/experter knutna till myndigheten skall vara obundna till det privata näringslivet.
- ☐ Ett fullständigt produktregister byggs upp. Registret skall vara öppet.
- ☐ Kemiska produkter behovsprövas.
- ☐ Låga hygieniska gränsvärden med säkerhetsmarginaler till lägst kända skadliga effekt läggs fast.
- ☐ LD_{50}-metoden avvecklas. Kemikommissionen initierar en utredning om olika vetenskapliga testmetoder och djurförsökens relevans.
- ☐ Bekämpningsmedel: Dispensmöjligheten beträffande förbud mot skogsbesprutning slopas. Förbud införs mot planmässig besprutning i jordbruket. Förbud införs mot bekämpningsmedelsanvändning i hushåll, villaträdgårdar, parker, lekplatser, bostadsområden, banvallar och vägrenar.
- ☐ Jordbruks- och trädgårdsprodukter innehållsdeklareras för att informera konsumenterna om eventuella bekämpningsmedelsrester.
- ☐ TOX-Infos verksamhet utvecklas i anslutning till Karolinska/KI-BIC. Service till skyddsombud och allmänhet byggs ut.

22.2 Reservation av Lars Ernestam

Kap. 20 — Resursbehov och finansiering

Regeringen har lämnat samtliga utredningar direktiv om att förslagen skall följas av en bedömning av dessas ekonomiska konsekvenser. Kemikommissionen har inte följt dessa direktiv. I de två sista avsnitten under 20.5 diskuteras konsekvenserna av kommissionens förslag. Redovisningen är ytterst bristfällig. Regeringen bör därför föranstalta om kompletteringar av förslagen med en kostnads- och konsekvensanalys. Först därmed finns tillräckligt beslutsunderlag för riksdagen.

Det är inte tillräckligt att enbart konstatera att näringslivets kostnader för en sådan bättre efterlevnad torde vara flerfaldigt större än kostnaderna för kommissionens förslag om nya skyldigheter för näringslivet. Kommissionens förslag borde ha åtföljts av en analys av dessa kostnader och en genomgång av de branscher förslagen gäller samt en analys om möjligheterna för speciellt de små företagen att kostnadsmässigt efterleva kommissionens förslag. Att denna kostnadsanalys saknas är en stor brist i utredningen.

Kap. 21 — Specialmotivering och lagtext

Jag reserverar mig vidare mot förslagen i 25 § Lagen om kemiska produkter. Förutom huvudorganisationerna på arbetsmarknaden bör miljöorganisationer och berörda enskilda personer ges möjlighet att anföra besvär.

I övrigt hänvisar jag till de synpunkter jag anfört i särskilt yttrande.

22.3 Reservation av Britta Hammarbacken

Ansvaret för kemikaliehanteringen återfinns hos samhället, tillverkarna/importörerna och hos allmänheten/konsumenterna.

Samhällsansvaret

Samhället måste skaffa sig en överblick över den existerande kemikaliefloran. Här bör man i högre utsträckning än vad kommissionens majoritet anser, ägna uppmärksamhet åt redan existerande kemiska produkter och ämnen. De är de mest angelägna att komma till rätta med i dag. Samtidigt kan man enligt min uppfattning inte arbeta med en snäv svensk utgångspunkt. Genom att utnyttja internationella register som redan finns över kemiska ämnen kan man snabbare komma fram till att bearbeta de nu tillkommande, nya ämnena. Jag vill samtidigt understryka att utnyttjandet av internationella register inte hindrar att dessa anpassas till svenska förhållanden.

När det gäller uppbyggnaden av produktregistret vill jag starkt förorda att en fjärde etapp genomförs. Denna i förhållande till majoriteten alternativa modell är redovisad i min reservation till delbetänkandet.

Uppbyggnaden måste ske på ett sådant sätt att man där kan få information om det fullständiga innehållet av kemiska ämnen i de enskilda produkterna. För detta fordras att man kräver fullständiga sammansättningsdeklarationer för fler angelägna produktgrupper. I produktregistret måste således finnas kopplingen ämne — produkt — företag (tillverkare/importör) i likhet med den redan existerande andra uppbyggnadsetappen.

Ansvarsförsäkring

Ett grundläggande krav är att producenter och importörer av kemiska produkter skall ha kännedom om samtliga kemiska ämnen som ingår i den aktuella produkten. Man måste vidare ha kännedom om dessa ämnens olika egenskaper. En föreskrift med denna innebörd bör enligt min uppfattning införas i förordningen om kemiska produkter.

I kommissionens material föreslås inrättandet av en ny statlig myndighet för hanterandet av de frågor kommissionen har behandlat. Jag anser att det är viktigt att produktkontrollverksamheten får en från naturvårdsverket fristående organisation. Detta ryms ju också i kommissionens förslag, men modellen behöver kompletteras i en mer decentraliserad inriktning.

Den statliga kontrollapparaten och de statliga registren kan göras aldrig så bra. Det räcker emellertid inte för att nå de övergripande målsättningar jag inledningsvis redovisat. Enligt min uppfattning bör den statliga produktkontrollverksamheten kompletteras med ett särskilt obligatoriskt försäkringssystem. Med ett sådant kan man åstadkomma just en minskning av mängden farliga eller osäkra kemikalier. Vidare får man en bättre kontroll av de produkter som säljs och används samt bättre ersättningsmöjligheter för dem som drabbas av de kemiska produkternas negativa effekter.

Försäkringssystemet kan byggas på ett sätt som liknar den ansvarsförsäkring som finns för bilar. Där gäller en obligatorisk skyldighet att ha ansvarsförsäkring. Premien sätts efter bilens farlighet, dvs. motorstyrka, tyngd etc. Vidare bedöms premien efter hur föraren/ägaren hittills har skött sig i trafiken.

Tillverkare och importörer av kemikalier kan åläggas att ta en ansvarsförsäkring för sin produkt. Försäkringsbolagen sätter premien efter hur väl företagen har angivit produktens innehåll. Vidare bedömer man premien efter vilka vetenskapliga undersökningar etc. som företaget kan redovisa, både egna och från andra länder. En ytterligare faktor är om företaget hittills visat sig komma med såväl säkra produkter som korrekta redovisningar av gjorda undersökningar.

Fortfarande finns, liksom i fallet bilarna, myndighetskontrollen kvar, men den har på det här sättet fått ett ekonomiskt styrmedel som komplement. I dagens ekonomiska situation måste det också vara tilltalande att den statliga byråkratin inte behöver öka. Det som utnyttjats är ett etablerat och känt riskvärderingssystem, försäkringsverksamheten.

Det råder ingen ekonomisk skillnad mellan inhemska och importera-

de produkter, alltså inga problem med omvärlden vad gäller importrestriktion etc.

Viktigt är att det på det här sättet, genom de resurser som skapas, kan byggas upp laboratorier och forskningsresurser. Dessa blir till god hjälp när det gäller att undersöka de olika kemikalierna på ett riktigt sätt. Vidare blir företagen än angelägnare om att själva göra klart för sig och deklarera effekter etc. av olika kemikalier. Vidare kommer försäkringsbolagen att ålägga såväl producenter som importörer förhållningsregler för hur kemikalierna skall hanteras för att försäkringen skall vara giltig. Här kan man jämföra med t. ex. krav när det gäller låsanordningar för hemförsäkringar och utrymningsvägar när det gäller brandförsäkringar. På det hela taget skulle det bli en skärpning av kemikaliehanteringen.

Jag har i kommissionens material saknat en övergång från kunskapen om de olika kemikalierna till en på samhället överförd riskvärdering. Med hjälp av det föreslagna försäkringssystemet kan en sådan överföring ske. Genom att försäkringsbolagen fastställer premieavgifter som motsvarar risken för att behöva betala ut skadeersättning vid en viss verksamhet, så kan man tala om att premierna blir en verkligt effektiv användning av ett ekonomiskt styrinstrument.

För mitt vidkommande är det också mycket angeläget att det på det här sättet skapas resurser som inte bara kan användas i forskningsverksamhet och för olycksförebyggande åtgärder. Resurserna kan också användas för ersättningar till skadelidande, även långt efter det att den aktuella produktionen upphört.

Användarna och informationen — decentraliserad kemikaliekontroll

Det är ute i det "dagliga livet" som kemikalierna används. Det är därför av yttersta vikt att kunskapen om kemikalierna och reglerna för deras hantering verkligen når ut över den lokala nivån i hela landet. Det är också angeläget att det på den lokala och regionala nivån går att åstadkomma en samverkan mellan kontrollmyndigheterna å ena sidan och näringslivet å den andra.

Det räcker enligt min uppfattning inte med att skapa en central myndighet med djupgående kompetens. Jag anser att den centrala kemikaliemyndigheten måste kompletteras med kvalificerade och kompetenta handläggare på regional nivå — kemikalieinspektörer. Jag föreslår att ett nät med sådana inspektörer byggs upp på ett liknande sätt och i huvudsak med samma geografiska uppdelning som yrkesinspektionsdistrikten har i dag. Dessa kemikalieinspektörer, som lämpligen har den centrala kemikaliemyndigheten som huvudman, bör stationeras vid något av de lokala hälso- och miljöskyddskontor som finns inom den aktuella regionen. Det är en fördel att få en sådan nära kontakt med den kommunala verksamheten. På det sättet markeras också inspektörernas roll som kontaktlänk och rådgivare inom miljöområdet. Samtidigt markeras en fristående ställning från såväl yrkesinspektionen som den tillståndsgivande länsmyndigheten.

I det här sammanhanget är det angeläget att framhålla att ett utbyggt

produktregister är en nödvändighet om kemikalieinspektörerna skall kunna fullgöra sin uppgift.

Det är också av avgörande betydelse att konsumenterna/användarna lätt kan få tillgång till korrekt och användbar information om olika kemiska produkter och deras handhavande.

Jag är övertygad om att den decentraliserade modell jag här har redovisat, bättre fyller kraven på en god kemikaliehantering och effektiv kontroll ute i samhället än vad majoritetens modell med centralt placerade "kemikaliepoliser" skulle göra.

Hushållning och varsamhet

Hela vår omgivning består av kemiska ämnen. Naturliga eller framställda av människan. Nödvändiga eller ersättbara. De finns i t. ex. färger, tvättmedel, läkemedel, och i vår dagliga mat och sprids därmed till människa och miljö. I en riskbedömning bör kemiska produkter i jord- och skogsbruket inte ha någon särställning.

Enligt min uppfattning måste det vara en grundläggande målsättning i naturresurs- och miljöpolitiken att minska användningen av riskabla kemikalier samt att åstadkomma en trygg hantering av övriga. På det sättet skapas en grund för en bättre hushållning med knappa resurser samtidigt som den negativa påverkan på människa och miljö minskar. Jag anser att detta angreppssätt och denna målsättning saknas i kemikommissionens arbete och betänkande. Det räcker enligt min uppfattning inte med att ensidigt inrikta sig på kontroll av kemikalier. Man måste samtidigt bygga upp en strategi och en "medelsarsenal" som syftar just till att åstadkomma en minskning av i första hand kemikalier med negativa sidoeffekter.

Jag har här inte närmare gått in på enskildheter i kommissionens betänkande utan föreslagit en annan modell än den kommissionens majoritet utarbetat. En modell som fyller de angelägna kraven på god naturresurshushållning och varsamhet med miljön.

22.4 Reservation av Per-Richard Molén

Kemikommissionens socialdemokratiska majoritet har under synnerligen forcerade former pressat fram ett delbetänkande "En bättre information om kemiska produkter" (SOU 1984:24) och nu föreliggande huvudbetänkande "Kemikaliekontroll".

Utredningens representanter från övriga politiska partier och de sakkunniga från näringslivet har inte haft några i egentlig mening praktiska möjligheter att ingående studera de förslag som presenterats. Vid kommissionens sammanträde den 18 juni 1984 förelåg ett första utkast till huvudbetänkande översänt till kommissionens ledamöter några dagar före sammanträdet. Förutom att synpunkter kunde framföras under sammanträdet gavs tillfälle att senast den 6 juli till sekretariatet inkomma med synpunkter. På grund av semestrar var möjligheterna till en sakkunnig granskning ytterst begränsade. Ett något överarbetat förslag

till huvudbetänkande kompletterat med ett finansieringsavsnitt och ett organisationsutkast översändes några dagar före slutsammanträdet 20—21 augusti 1984. Med lördagsutbärning den 18 augusti 1984 översändes en PM rörande resursbehovet vid kemikaliemyndigheten. Efter internatsammanträdet 20—21 augusti har experter, sakkunniga och utredningens ledamöter 10 dagar på sig att författa sina reservationer och särskilda yttranden.

Ovan beskrivna arbetssätt har inte bidragit till det tankeutbyte, som ändock är avsikten med parlamentariska utredningar. Något egentligt intresse för påverkan och inflytande från exempelvis näringslivets representanter, — kunniga på det aktuella området och företrädande den part, som skall dels finansiera den nya kemikaliemyndigheten och dels följa de regler och lagar, som föreslås av kommissionen, — har inte förelegat från majoritetens och sekretariatets sida. Förslag till ändringar och kompletteringar har bemötts med ointresse. Sedvanliga alternativa lösningar på problem vad gäller hälso- och miljörisker vid tillverkning, hantering och transport av kemikalier har hela tiden lyst med sin frånvaro.

Huvudbetänkandet, som i väsentlig utsträckning bygger sina förslag på de som presenterades i delbetänkandet "En bättre information om kemiska produkter" (SOU 1984:24), hade mått bra av att anpassas till de synpunkter, som framkommer vid den ännu ej avslutade remissbehandlingen av delbetänkandet.

Min tidigare kritik framförd i reservationen som fogades till delbetänkandet äger fortsatt aktualitet. Påtalade brister — inte minst vad gäller behovet av åtgärder på olika samhällsnivåer — har inte blivit tillfredsställande belysta. De resurser, som man med presenterade förslag låser i en statlig myndighetsfunktion och i rapporterings- och kontrollkrav på företagen, skulle kanske med bättre resultat ha kunnat användas för att öka kunskaperna om kemiska ämnens risker hos dem som ute i företagen hanterar kemikalier. Olyckligtvis har inte utredningens majoritet trots de av finansdepartementet utfärdade tilläggsdirektiven med begäran om kostnadsanalyser ansett sig förpliktad att redovisa kostnadskonsekvenserna av förslaget. Olika organisationsalternativ saknas. Uppenbara risker för dubbelarbete och resursslöseri föreligger mellan kemikalieinspektion, naturvårdsverk, arbetarskyddsstyrelse, länsstyrelse, hälso- och miljöskyddsnämnder, konsumentverk, socialstyrelse och sprängämnesinspektion. Utredningen borde här ha lagt ned mera arbete.

Vad gäller enskildheter i utredningen i övrigt har jag en med Harald Frostling sammanfallande uppfattning.

Det må slutligen från min sida uttryckas en förhoppning om att jordbruksdepartementet ger tillfälle till en omfattande remissomgång, där berörda organisationer och myndigheter får rimlig tid för en noggrann granskning av kemikommissionens förslag. Detta är nödvändigt mot bakgrund av det sätt på vilket utredningen bedrivits.

23 Särskilda yttranden

23.1 Särskilt yttrande av Lars Ernestam

Det är värt att uppmärksamma att det i år är hundra år sedan riksdagen 1884 på förslag av liberalen Adolf Hedin fattade de första reella besluten på arbetsmiljöområdet. Det är enligt min uppfattning mycket angeläget att så långt som möjligt komma tillrätta med de risker som nu föreligger för såväl hälsa som miljö vid hanteringen av kemiska ämnen.

Jag har ingen erinran mot de målformuleringar som redovisas i betänkandet och huvuddelen av de förslag som läggs.

Jag tar i detta särskilda yttrande upp några punkter där kommissionens analys är bristfällig och där ytterligare belysning bort ske.

På två punkter vill jag dock reservera mig mot kommissionens ställningstaganden. Det gäller för det första besvärsrätten där kommissionen har ett för snävt synsätt. För det andra har kommissionen ej följt de allmänna utredningsdirektiven om bedömning av förslagens kostnadseffekter.

Kap. 8 — Undersökningar av ämnen och produkter

I betänkandet hänvisas till kommissionens delbetänkande där nya regler för anmälan av ämnen och produkter till produktregistret föreslås. Jag vidhåller tidigare framförd uppfattning att det hade varit bättre om behandlingen av de frågor som behandlades i delbetänkandet hade fått anstå till huvudbetänkandet. Dessa förslag framstår som lösryckta. Kommissionen har dessutom inte under arbetet med huvudbetänkandet kunnat ta del av remissyttranden över delbetänkandet. Mina farhågor kvarstår, att den föreslagna kemikaliemyndighetens kommande arbetsuppgifter med rådgivning och akuta problem får stå tillbaka för det rutinmässiga insamlandet av uppgifter för register samt för ajourhållande av detta.

Kap.9 — Myndigheternas bedömning av risk och nytta

Det hade varit bättre om kommissionen klart hade angivit att vissa djurexperimentella metoder, exempelvis LD_{50}-metoden snarast bör ersättas med andra tester.

Kap. 13 — Miljöfarligt avfall

Kommissionen föreslår att det kommunala renhållningsmonopolet utvidgas till att omfatta miljöfarligt avfall i samtliga kommuner fr. o. m. den 1 januari 1986. Enligt min uppfattning borde kommissionen ha slagit fast att detta inte innebär att staten frånhänder sig det övergripande ansvaret för vissa generella åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är det av riksdagen begärda förslaget om insamling av batterier som innehåller tungmetaller m. m.

Kap. 16 — Ansvarsfördelning mellan myndigheter

Jag biträder förslaget om inrättande av en ny kemikaliemyndighet. Ytterligare överväganden om inriktningen av arbetsuppgifterna borde dock ha gjorts. Det är exempelvis en brist att kommissionen endast i förbigående analyserat verksamheten på regional och lokal nivå. Detta gör att det värdefulla arbete som bl. a. utförs av skyddskommittéer, företagshälsovården, yrkesinspektionen, naturvårdsenheterna hos länsstyrelsen samt hälso- och miljöskyddsnämnderna inte har diskuterats i tillräckligt stor omfattning. Det är på denna nivå som de bästa möjligheterna ofta finns att lösa aktuella problem.

Kap. 19 — Samrådsfrågor

Med hänvisning till vad jag anfört under kapitel 16 konstaterar jag att den betydelsefulla samordningen på regional nivå endast berörs på nio rader i betänkandet.

Kap. 20 — Resursbehov och finansiering

Industrins kostnader för kommissionens förslag kan indelas i två grupper. Dels är det fråga om kostnader för den direkta kontrollen och tillsynen, dels är det fråga om industrins totala kostnader för att leva upp till den målsättning som kommissionens lagförslag medför.

Jag delar kommissionens uppfattning om att kostnaderna för den direkta tillsynen bör täckas genom avgifter. Det är dock angeläget att slå fast att inte större avgifter får tas ut än som motsvaras av myndigheternas faktiska kostnader.

I sitt betänkande Naturresursers nyttjande och hävd diskuterar Naturresurs- och Miljökommittén frågan om särskild ersättning för skador på hälsa och miljö genom fonder eller försäkringar. Ett försäkringssystem skulle ge företagen ekonomiska incitament att ytterligare minska riskerna vid utnyttjandet av en produkt. Utredningen förordar fortsatt utredning om möjligheterna att införa ett försäkringssystem. Kommitténs förslag är av direkt intresse för en långsiktig utveckling av produktkontrollen. Det är därför angeläget att Naturresurs- och Miljökommitténs förslag också hade beaktats av kemikommissionen.

23.2 Särskilt yttrande av Erik Brandt

Sammanfattning

Jag anser

- att det finns anledning rikta en grundläggande kritik mot betydande avsnitt i Kemikommissionens huvudbetänkande såväl i uppläggningen som i de deskriptiva avsnitten (särskilt kap. 1) och än mer i vad gäller de presenterade förslagen
- att det är en allvarlig brist att kommissionen ej närmare analyserat orsaker till allmänhetens oro över kemiska risker
- att det är uppenbart att den förklaring till denna oro som presenteras i kap. 1 är ofullständig och bl.a. bortser från den roll som osaklig information till allmänheten spelar
- att den enda realistiska vägen att komma tillrätta med denna oro är saklig information till allmänheten om faktiska risker med kemiska ämnen och produkter vid deras hantering
- att om kemikommissionen inte ägnar uppmärksamhet åt denna fråga kommer många av de förslag som nu presenteras sannolikt inte kunna åstadkomma en effektiv kemikaliekontroll som har allmänhetens förtroende
- att kemikommissionen i sina förslag (särskilt beträffande bekämpningsmedel) icke nöjaktigt beaktat hanteringens betydelse för att begränsa faktiska risker med kemiska ämnen och produkter
- att målet för kemikaliekontrollen bör vara att så långt möjligt *förebygga* skada på människor eller miljön, men att man här lika litet som för andra varor kan till fullo *förhindra* att sådan skada någonsin skulle kunna uppkomma
- att utredningen ej tillräckligt analyserat bristerna i den nuvarande kemikaliekontrollen
- att en väsentlig sådan brist är att myndigheten ej givit näringslivet erforderliga råd och vägledning för hur lagkomplexet skall tillämpas
- att betänkandet präglas av en övertro på myndighetens kontrollåtgärder
- att betänkandet däremot ägnar föga utrymme åt åtgärder för att underlätta för näringslivet att leva upp till de höga krav som ställs
- att nya bördor samtidigt läggs på företagen, t. ex. om krav på fördjupade studier och långtgående undersökningar, krav på att rapportera forskningsrön, krav på att förhandsanmäla ämnen och icke minst krav på att finansiera ren myndighetsutövning hos kontrollmyndigheten.

Beträffande förslaget till ändrad lagstiftning

- vill jag avråda från att utbyta LHMV mot en lag om kemiska produkter, vilket skulle innebära ca en tredubbling av det varuområde som den nuvarande lagen täcker

- □ anser jag att utredningens direktiv ej inrymmer en sådan ändring
- □ konstaterar jag att kommissionen med begreppet "kemiska produkter" avser ett vida större varuområde än vad som enligt gängse terminologi hänförs till detta begrepp
- □ anser jag att om en ändring till äventyrs skall genomföras i LHMV är det att föredra att ändra rubriken till "Lag om kemikaliekontroll" eller alternativt "Kemikaliekontrollag"
- □ anser jag att såväl den föreslagna lagen som förordningen innehåller en rad formuleringar, vilka bör ändras; ytterligare förslag härom kommer att framföras i remissomgången.

Jag kan icke biträda förslaget att avskaffa det s. k. *responsainstitutet.*[1] De skäl som anföres av utredningen är ej relevanta.

Avsnittet om *bekämpningsmedel* skiljer sig från övriga delar av betänkandet. Det vilar mer på emotionella än på sakliga bedömningar av eventuella risker. Enligt betänkandet är allmänheten oroad av risker med bekämpningsmedel; alltså skall användningen skäras ned. En rationell bedömning är att först klargöra om det föreligger reella risker. Skulle så vara fallet blir nästa steg att bedöma om de kan bemästras genom förbättrad hantering, information etc.

Jag tar avstånd från förslaget att införa behovsprövning vid registrering av bekämpningsmedel. Giltighetstiden för registrering bör vidare vara 10 år — och ej så kort som 5 år — om ej särskilda skäl föreligger i enskilda fall.

Jag avvisar förslaget att regeringen eller myndighet får förbjuda sådan spridning av bekämpningsmedel som "kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet".

Jag anser vidare att vissa klass 2-medel bör även fortsättningsvis få användas i hem och villaträdgårdar, när annat likvärdigt alternativ saknas i klass 3.

Förslaget att ge Naturvårdsverket rätt att utfärda *föreskrifter* angående kemikalier och den yttre miljön med hänvisning till den nya lagen kan jag ej biträda. Kemikalieinspektionen bör utfärda sådana föreskrifter i samråd med Naturvårdsverket.

Vad beträffar Kemikalieinspektionens *styrelse* bör klart anges, att i varje fall den svenska industrin (genom Industriförbundet) och den utländska industrin och handeln (genom Grossistförbundet) skall äga rätt nominera en representant vardera.

Förslaget till *finansiering* av myndighetsfunktionen på kemikalieområdet finner jag helt orimligt. Enligt min mening finns det ingen anledning att näringslivet skall betala för en grundläggnade statlig myndighetsfunktion inkl. tillsyn.

Förslaget till ett taxesystem vid registrering av bekämpningsmedel är olämpligt och bör ersättas av differentierade fasta avgifter.

Utredningens redovisning av *kostnadseffekter* för näringslivet är klart undermåligt och enligt min mening icke förenligt med kommitténs direktiv eller de allmänna kommittédirektiven.

Avslutningsvis anför utredningen att eftersom allmänheten hyser utbredd oro för de kemiska hälso- och miljöriskerna så kan det antas att

[1] Med responsainstitutet avses att myndigheten är skyldig att vid förfrågan lämna besked huruvida en viss vara faller under lagstiftningen eller ej.

allmänheten är beredd att acceptera kostnaderna för en effektiv kemikaliekontroll.

Jag betvivlar att utredningens förslag — om de genomförs — undanröjer allmänhetens oro. Men en sådan beredvilja hos allmänheten att bära ökade kostnader som utredningen presumerar borde då innebära, att allmänheten också är beredd att acceptera en normal finansiering av denna kemikaliekontroll genom budgetmedel.

Inledning

Under utredningens gång och även dessförinnan har från industrins företrädare framförts synpunkter på arbetets uppläggning. Sådana synpunkter, liksom förslag till ändringar i betänkandets text i olika avseenden, har även i viss mån beaktats. När så skett har det dock främst gällt rent deskriptiva avsnitt eller korrigering av oklarheter i tidigare versioner av texten. Kvar står därför från min sida en grundläggande kritik av betydande avsnitt i kommissionens huvudbetänkande, såväl i uppläggningen som även i de deskriptiva avsnitten — särskilt kap. 1 — och än mer i vad gäller de presenterade förslagen.

En allvarlig brist är enligt min mening att kemikommissionen nöjer sig med att helt kort — och utan närmare motivering — konstatera att allmänheten hyser *oro* för kemikaliers inverkan på hälsan och miljön "till följd av de skador som kemikaliehanteringen bär skulden till" (avsnitt 1.2). Påståendet "beläggs" framför allt med hänvisning till några klassiska "fall" — såsom påverkan på fåglars fortplantning och händelser i Seveso och BT-Kemi. Någon närmare analys av dessa fall ges ej och ej heller ett rättvisande perspektiv åt bakgrunden till skadorna, deras art och omfattning.

Det är uppenbart att förklaringen till allmänhetens oro är vida mer komplicerad än vad som anges i betänkandet. En närmare granskning av t. ex. problemet flygbesprutning av skogsmark med herbicider torde visa, att några skador till följd av förtäring av besprutade bär — om nu sådan förtäring skett trots upplysning i skogen och annorstädes om besprutning — såvitt jag vet ej är kända. Likväl har allmänheten hyst och hyser alltjämt stark oro inför flygbesprutning med bekämpningsmedel. Denna oro har av statsmakterna tagits till intäkt för restriktioner mot sådan användning av bekämpningsmedel. *Sättet* på vilket information sprids till allmänheten och *innehållet* i denna information måste vara av stor betydelse för uppkomsten av sådan oro. Denna oro vilar uppenbarligen ofta på en grund av missuppfattning av den reella risken. Därmed uppstår skillnaden mellan av allmänheten upplevd risk och reell risk.

Statsmakterna kan inför en sådan situation av upplevd risk med kemiska ämnen och produkter reagera på i princip två sätt. Enligt det ena — alt. 1 — tas oron för given och på denna baserade upplevda risk. Den läggs till grund för förbud och andra restriktioner. Förslagen i betänkandets kap. 12 om bekämpningsmedel är ett exempel på kemikommissionens tillämpning av alt. 1 ovan.

Den andra metoden — alt. 2 — innebär att statsmakterna, myndigheter och näringsliv söker att aktivt ge saklig information om risker med

kemiska ämnen och produkter för att minska klyftan mellan av allmänheten upplevd risk och reell risk, när en sådan klyfta uppstått.

För egen del anser jag att den enda realistiska vägen är alt. 2 — en ökad saklig information om faktiska risker med kemiska ämnen och produkter vid hantering av dessa. Endast det alternativet står på saklig grund.

Jag beklagar därför att kemikommissionen icke analyserat orsakerna till allmänhetens oro. Om kommissionen icke ägnar uppmärksamhet åt denna fråga under sin återstående verksamhetstid, kommer de förslag som kommissionen nu presenterat sannolikt icke att kunna åstadkomma en effektiv kemikaliekontroll som har allmänhetens förtroende.

Sitt första delbetänkande inledde kemikommissionen med att betona *"hanteringens"* betydelse för risker med kemiska ämnen. Det skedde med uttalandet:

> De flesta kemiska ämnen har egenskaper som vid felaktig hantering kan medföra risker för människa eller miljön.

Jag fäster för min del stor betydelse vid detta uttalande, som bör vara centralt i all produktkontroll. Betydelsen av att yrkesmässiga användare och konsumenter i allmänhet följer givna anvisningar för hanteringen kan ej nog betonas.

Av uttalandet följer vidare att problemet om risker med kemiska ämnen och produkter i praktiken främst är en fråga om ämnenas och produkternas hantering. Jag vill hävda att den citerade satsen bör tolkas så att rätt hanterade — enligt väl utformade råd och anvisningar — är kemiska ämen och produkter i princip inte farligare än andra varor. Det väsentliga är hur hanteringen sker. Ämnets egenskaper blir i sin tur avgörande för vad som kan anses vara en lämplig hantering.

Den ovan citerade satsen har i kemikommissionens fortsatta arbete knappast fått den roll den förtjänar. Särskilt gäller detta beträffande förslag i kap. 12 om bekämpningsmedel.

Ett kapitel av betänkandet (nr 6) ägnas åt *målet* för kemikaliekontrollen. Det heter där att det samlade målet för myndigheters och företags kemikaliekontroll skall vara att förhindra skada på människor och miljö. Det målet kan vid första påseende verka skäligt. Men om med mål skall förstås något som är operativt uppnåbart inom överskådlig framtid, bör ordet "förhindra" bytas ut mot "förebygga" och helst föregås av orden "så långt möjligt" eller liknande.

I annat fall skulle t. ex. allmänheten kunna bibringas en felaktig uppfattning om kemikaliekontrollens innebörd och faktiska möjligheter. Den skulle kunna få uppfattningen att på detta område — till skillnad från alla andra varuområden där risker av olika slag kan föreligga — skulle industrin och myndigheterna kunna förhindra att skada uppstod. Förmodligen är detta lika orealistiskt som att utlova, att trafiksäkerhetsarbetet skall förhindra alla trafikolyckor. Detta har myndigheterna heller aldrig förespeglat allmänheten. Det finns därför ingen anledning och heller ingen möjlighet att ställa högre krav på kemiska produkter än att industrin skall "så långt möjligt förebygga att skada kan uppstå".

Utredningen konstaterar *brister* i kemikaliekontrollen. En klar nackdel är dock att utredningen ej tillfredsställande belyst orsaken till att det föreligger sådana brister. En dylik analys är nödvändig för att de av utredningen föreslagna åtgärderna skall kunna komma till rätta med eventuella missförhållanden.

Det är att beklaga att kemikommissionen ej ansett sig ha haft tid och/eller intresse av att skaffa sig direkta intryck av industrins kemikaliekontroll genom besök vid några företag, stora som små, producenter som importörer.

Mot den bakgrunden vill jag söka ange några av orsakerna till brister i kemikaliekontrollen. Det bör då främst framhållas, att problemen enligt min mening inte är att söka i själva lagen om hälso- och miljöfarliga varor eller dess kungörelse, även om den senare kan behöva viss överarbetning. LHMV är en modern lag. Vad som kan anföras mot den är att verkligheten ännu ej hunnit ikapp lagen och dess höga ambitionsnivå.

En väsentlig brist är däremot att myndigheten inte givit näringslivet det mått av "råd och vägledning" som erfordras för att tolka och förstå lagens mening och innebörd. Det senare är en komplicerad uppgift. I anslutning härtill bör även framhållas att betänkandet saknar en beskrivning av de problem som industrins företag möter när det gäller att på kemikaliekontrollens område hålla reda på den mångfald av lagar och föreskrifter som utfärdas av en rad olika myndigheter. För industrin är det därför i hög grad önskvärt, att antalet myndigheter med rätt att utfärda föreskrifter enligt LHMV starkt begränsas.

En annan brist i kemikaliekontrollen är att det hittills har funnits föga eller nästintill ingen myndighetstillsyn riktad mot industri och handel — vilket även påpekas i utredningen. En tillsyn — mer inriktad på rådgivning och hjälp än på legala åtgärder och omedelbara straffsanktioner — framstår som ytterst angelägen om kontrollen skall få en effektiv och värdefull inverkan.

Betänkandet präglas i stället av en *övertro på myndigheters kontrollåtgärder.* Det tar sig uttryck i förslag till fler förbud och restriktioner för hanteringen av kemiska produkter snarare än en strävan mot att bistå industrin att åstadkomma en säkrare hantering och därmed en minskning av eventuella risker med sådana produkter. Föga utrymme ägnas i betänkandet åt förslag till åtgärder som kunde underlätta för industrin att leva upp till de krav som ställs. Tvärtom lägger man nya bördor — eller preciserar gamla sådana. Det gäller t. ex. kraven på studier och undersökningar, kraven på att följa forskning och utveckling, kraven på att rapportera till myndigheten om vissa forskningsrön, kraven på att förhandsanmäla nya ämnen till produktkontrollmyndigheten. Det gäller vidare, och icke minst, kravet på att näringslivet skall till fullo finansiera myndighetsutövningen på kemikaliekontrollens område. Klart är att sammantaget blir dessa och andra förslag en tung börda, särskilt för den kemiska industrin.

Nedan skall anges några förslag på lagstiftningsområdet som jag ej kan biträda. En utförligare redovisning kommer att ges i samband med remissbehandlingen.

Lagstiftningsfrågor

Direktiven till kemikommissionen förutser en överarbetning av förordningen om hälso- och miljöfarliga varor. Det är väl motiverat, särskilt i vad gäller en rad tillståndsfrågor. Däremot synes direktiven inte räkna med någon förändring av de grundprinciper på vilka LHMV bygger. Det heter där (sid 10):

> De grundprinciper som den nuvarande lagstiftningen bygger på bör enligt min mening vara vägledande också för det fortsatta arbetet med att förbättra kontrollen över kemikalieanvändningen.

Lagen

I betänkandet föreslås likväl att lagens benämning ändras från att gälla "hälso- och miljöfarliga varor" till att avse "kemiska produkter". Det framlagda förslaget bryter därmed mot den centrala grundprincipen i nuvarande lag, i det att man utvidgar varuområdet från att gälla hälso- eller miljöfarliga ämnen och beredningar till att omfatta alla s. k. kemiska produkter i allmänhet, oavsett om de är hälso- och miljöfarliga eller ej. Detta innebär en vidgning av produktområdet från kanske 20 à 30 000 varor till närmare 100 000.

Några övertygande skäl för en sådan utvidgning har ej presenterats i utredningen. Det hävdas visserligen i betänkandet, att det är en brist i LHMV att det ej finns en generell grundläggande bestämmelse med föreskrift att kemiska ämnen och produkter i allmänhet skall bedömas av tillverkare och importörer för att klargöra om lagen är tillämplig på deras varor. En sådan bedömningsskyldighet ligger naturligtvis inbyggd i varje lag som omfattar ett visst varuområde. Jag vill dock bestrida utredningens påstående att detta lagkomplex skulle inrymma "mycket långtgående skyldigheter" för tillverkare och importörer av icke- hälsofarliga ämnen och beredningar. Att av den av utredningen åberopade anledningen utvidga lagen till att omfatta alla kemiska ämnen och beredningar förefaller mig minst sagt omotiverat. Jag kan inte ansluta mig till förslaget att drastiskt mångfaldiga det varuområde som lagen om hälso- och miljöfarliga varor nu täcker. Endast en smärre formell ändring bör göras, så att lagens rubrik blir Lag om hälso- *eller* miljöfarliga varor.

I såväl den föreslagna lagens rubrik som den följande texten används beteckningen Lag om *kemiska produkter.* Begreppet skulle vara liktydigt med "kemiska ämnen och beredningar tillverkade av kemiska ämnen", hävdar utredningen.

Begreppet "kemiska produkter" förekommer emellertid redan i olika sammanhang. I allmänhet förstås härmed vissa beredningar (blandningar) av olika kemiska ämnen, men ej själva ämnena. (Jfr. t. ex. den danska lagen som talar om kemiska ämnen och produkter.) Begreppet har därjämte en särskild betydelse i både inhemsk och internationell statistik, vilken är snävare än vad det nu framlagda förslaget åsyftar. I allmänhet menar man med kemiska produkter — eller snarare kemikalier och

kemiska produkter — varor hänförliga till kap. 28—38 i tulltaxan, som är byggd på den internationella CCC-nomenklaturen.[1] Uppenbarligen anser kemikommissionen att med "kemiska produkter" skall förstås ungefär samma varuavgränsning som nu tillämpas i produktregistret. Det bör erinras om att registret redan genom sitt namn ger möjlighet att fånga upp ett vidare varubegrepp än "kemiska produkter". Det är därför olämpligt att som utredningen gör med en vidsträcktare syftning använda begreppet "kemiska produkter". Risk föreligger att följden bl. a. kan bli tolkningssvårigheter, där den nya lagens tillämpning på en viss "kemisk produkt" ifrågasätts med hänvisning till CCC-nomenklaturen och liknande. Jag kan därför inte ansluta mig till förslaget om beteckningen Lag om kemiska produkter.

Det förtjänar erinras om att flera länder i Västeuropa samt USA har valt att utforma sin lagstiftning så att den gäller hälsofarliga/giftiga ämnen. Några länder har en lag om kemikalier (Japan, Nederländerna och Västtyskland). Danmark har regler om kemiska ämnen och produkter, medan Frankrike har en lag om kemiska produkter.

Om en förändring av grundprinciperna bakom LHMV skall göras, är i så fall Lag om kemikaliekontroll eller Kemikaliekontrollag förenade med mindre olägenheter än nu föreliggande förslag. Med kemikalier menas i allmänhet grundämnen och kemiska föreningar. Och det är ju till dessa som en eventuell farlighet från hälso- eller miljösynpunkt är knuten. Beteckningen Kemikaliekontrollag knyter även väl an till motsvarande beteckning för myndigheten Kemikalieinspektionen. Det överensstämmer även med terminologin i Japan, Nederländerna och Västtyskland.

Den av kemikommissionen föreslagna lydelsen i § 9 om uppgiftsskyldighet är enligt min mening alltför omfattande. I stället för befogenhet att kräva in alla uppgifter som *"kan behövas* (här understruket) för bedömning av hälso- och miljörisker" bör det vara tillfyllest att myndigheten kan liksom f. n. kräva "uppgifter som är nödvändiga" för att bedöma varans eventuella hälso- och miljöfarlighet.

Förordningen

Kravet i § 22 att vid registrering av bekämpningsmedel skall ingå en prövning av om medlet behövs bör utgå genom att orden "och behövs" stryks. Självklart söker man inte registrering för ett medel, om det inte finns ett marknadsbehov därav. (Jfr. nedan under rubriken "Bekämpningsmedel".)

§ 22 bör ändras så att myndigheten skall godkänna märkningen för bekämpningsmedel men endast granska varuinformationsblad i enlighet med vad som sker på läkemedelsområdet.

I § 41 föreskrivs om överklagande. När det gäller registrering av bekämpningsmedel anges här, att talan mot Kemikalieinspektionens beslut skall föras hos regeringen. I analogi med vad som gäller för läkemedelsområdet bör sådan talan föras hos Kammarrätten.

[1] En internationell tullnomenklatur.

Lag om spridning av bekämpningsmedel

§ 2 har fått en olämplig utformning. Förslagsvis skulle följande text vara en förbättring:

> Användning av bekämpningsmedel skall ske så att människor icke skadas eller vållas annan olägenhet av ej obetydlig art och så att icke önskvärd miljöpåverkan undviks. Åtgärder ...

§ 3 om möjlighet att förbjuda sådan spridning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande ekonomisk olägenhet bör utgå. Paragrafen är såväl lagtekniskt som sakligt olämplig. (Jfr. nedan "Bekämpningsmedel".)

Att utöver böter eller fängelse i upp till ett år jämväl förutsätta — som sker i §§ 11 och 12 — att särskild straffavgift skall kunna utgå vid spridning av bekämpningsmedel är att överdriva betydelsen av den överträdelse som här behandlas. De aktuella paragraferna bör utgå. De vanliga korrektionsmedlen bör vara tillfyllest.

Responsainstitutet

I avsnitt 8.2 föreslås att responsainstitutet utmönstras. Som skäl härför åberopas bl. a. att betydligt fler personer med grundläggande kunskaper i toxikologi numera finns tillgängliga och att de produktansvarigas förmåga att själva bedöma sina varors egenskaper från hälso- och miljösynpunkt därför har ökat väsentligt. Vidare hävdas att de av Produktkontrollnämnden och Naturvårdsverket utgivna rekommendationerna resp. vägledningen gör att de produktansvariga numera har betydligt bättre förutsättningar för att bedöma om en vara är hälsofarlig eller ej. Slutligen anföres att responsainstitutet inte under det senaste decenniet spelat någon praktisk roll och att det är en nackdel från planeringssynpunkt att myndigheten måste ha resurser i beredskap för responsaverksamhet.

Enligt min uppfattning är det fortfarande angeläget att företagen från ansvariga myndigheter kan få ett klart besked huruvida en vara är att betrakta som hälsofarlig eller ej. Detta bör ses mot bakgrund av de avsevärda förpliktelser som inträder om varan betraktas såsom hälsofarlig. Emedan lagen har karaktären av ramlag följer att berörda myndigheter i ökad utsträckning måste bistå företagen med upplysningar och råd rörande lagstiftningens tillämpning. Det är således en konsekvens av den tillämpade lagstiftningstekniken.

Påståendet att betydligt fler personer med grundläggande kunskaper i toxikologi finns tillgängliga är en betydande överdrift. Det är fortfarande så att det råder en uttalad knapphet på personer med kvalificerade kunskaper i toxokologi, såväl hos myndigheter som i företag.

Vad gäller Produktkontrollnämndens och Naturvårdsverkets rekommendationer resp. vägledning ger dessa knappast tillräcklig hjälp vid bedömning av om en vara skall klassificeras som hälsofarlig eller ej (såvida den inte står upptagen på ämneslistan; denna omfattar dock endast 950 ämnen). Trots de nya klassificerings- och märkningsbestäm-

melserna är det därför ofta fortfarande svårt att skapa sig en uppfattning om huruvida varan är hälsofarlig eller ej. Myndigheten måste rimligtvis vara bäst skickad att tolka sina egna bestämmelser och ge näringslivet ett auktoritativt besked.

Att så få — 6 stycken — responsafall förekommit under den tid som gått sedan LHMV tillkom beror inte på avsaknaden av intresse för responsainstitutet utan på att Produktkontrollnämnden/byrån arbetat långsamt med ärenden av detta slag. Det finns exempel på förfrågningar som legat i över 7 år (!) i väntan hos myndigheten. Det skall då understrykas att det frågande företaget lämnat en god dokumentation som belyser ämnets eventuella hälsofarliga egenskaper. Trots sådana negativa erfarenheter anser industrin att ett effektivt fungerande responsasystem vore värdefullt.

Påståendet att det är en nackdel från planeringssynpunkt att myndigheten måste ha resurser i beredskap för responsaverksamhet förefaller något egendomligt. Det åligger naturligtvis även en myndighet som Produktkontrollnämnden/byrån att löpande tillhandagå allmänheten, inkl. företagen, med uppgifter rörande gällande lagstiftning och dess tillämpning. Detta måste ses som en nödvändig konsekvens av att LHMV utformats som en ramlag. Någon särskild "beredskapsresurs" för detta ändamål erfordras naturligtvis inte utan att det måste anses utgöra en integrerad och viktig del av myndighetens verksamhet. Det kan här nämnas att regeringen nyligen beslutat införa en motsvarande responsaskyldighet vad gäller frågan om en viss vara är att anse som farligt gods eller ej (SFS 1982:923 7 §).

Under de två senaste decennierna har nätverket av lagar med tillämpningsbestämmelser blivit allt tätare när det gäller hälso- och miljöfarliga varor. Det måste vara rimligt att industrin av myndigheterna kan begära ett ökat inslag av såväl allmängiltig rådgivning och vägledning som auktoritativa besked i enskilda ärenden.

Jag kan därför inte acceptera förslaget att responsainstitutet skall avskaffas.

Produktinformation

Kemikommissionen föreslår att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att utfärda regler om att varuinformationsblad skall finnas tillgängliga på överlåtelseställen med större kemikalieförsäljning.

Jag är positiv till ökad information till allmänheten. Men den föreslagna formen är olämplig. Därjämte bör erinras om att varuinformationsblad är avsedda för yrkesmässigt bruk och i första hand för hälsofarliga ämnen och beredningar.

Bekämpningsmedel

Avsnittet om bekämpningsmedel ger enligt min mening inte en rättvisande bild av de problem som kan vara förbundna med hanteringen av dessa produkter i Sverige. Inte heller sätter avsnittet vetenskap och sakliga bedömningar i högsätet.

Utredningen citerar flera gånger den s. k. kemikalieutredningens[1] betänkande SOU 1983:11. Jag saknar inledningsvis följande centrala uttalande ur detta betänkande (s. 327):

> Utredningen gör därför den bedömningen att de kemiska bekämpningsmedlen inom överskådlig framtid kommer att vara nödvändiga hjälpmedel för att motverka skördenedsättningar, till följd av ogräs samt skador genom angrepp av sjukdomar och skadedjur.

Medan de positiva sidorna av bekämpningsmedel förbigås, överbetonas de risker som användningen av bekämpningsmedel skulle kunna medföra för arbetstagare och för yttre miljön — om de inte hanteras enligt givna anvisningar. Särskilt markant är denna överbetoning när det gäller förmenta hälsorisker för livsmedelskonsumenter till följd av bekämpningsmedelsrester i livsmedlen. Även här vore en hänvisning till SOU 1983:11 lämpligare, t. ex. följande uttalande (s. 201):

> Användningen av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket torde därför inte heller på lång sikt utgöra någon konkret risk för negativa effekter på livsmedelskonsumenternas hälsa.

Vad gäller de risker för naturmiljön som nämns av kommissionen kan noteras, att dessa huvudsakligen hänför sig till två fall som ligger nästan 20 år tillbaka i tiden — kvicksilverhaltiga betningsmedel resp. DDT.

Beträffande risker för arbetstagare i jordbruket kan bekämpningsmedel vara förenade med sådana, i den mån t. ex. givna hanteringsanvisningar ej skulle följas. Det finns dock ingen anledning att avstå från dessa medel på grund av felhantering.

Enligt kommissionen skulle det rätta sättet att bemästra dessa risker vara att finna alternativa metoder till kemiska bekämpningsmedel — oavsett effektivitet och kostnader — så att användningen av sådana medel kan skäras ned.

Jag delar inte den inställningen att hantera en risk. I den mån det verkligen föreligger en påtaglig risk bör vi i stället genom ökad upplysning, förbättrad utbildning och bättre hanteringsmetoder, bättre förpackningar etc. begränsa risken så att den kommer ned till en acceptabel nivå. Kan man inte nå en sådan nivå, så måste alternativa metoder sökas.

Den väg som betänkandet förordar innebär i logikens namn, att samhället dels skulle förbjuda t. ex. alla explosiva och brandfarliga ämnen, dels skulle söka bemästra t. ex. trafikproblemen genom att radikalt skära ned antalet bilar och motorcyklar och stimulera en övergång till häst och vagn eller alternativt förbjuda motorsågar och knivar, trappor i hus etc.

Grundfelet i kommissionens inställning till bekämpningsmedel är enligt min mening den uppfattningen, att så snart allmänheten blivit oroad av något — oavsett om det föreligger en reell risk eller ej — skall samhället gå in och förbjuda eller starkt begränsa användningen av det aktuella produktområde som föranlett oron.

I betänkandet refereras ett förslag av kemikalieutredningen om *behovsprövning* av bekämpningsmedel. Behovsprövning åberopas då och då som en frälsning från kemisamhällets vådor. Föregångslandet på

[1] Utredningen om användningen av kemiska medel i jord- och skogsbruket.

området är Norge, som har behovsprövning av läkemedel och — formellt, men knappast reellt — av bekämpningsmedel. Sverige och andra länder har i stället valt att ställa upp mer eller mindre hårda krav för registrering och låta marknaden avgöra efterfrågan på resp. preparat. Varför?

- Ett skäl är konkurrensen. Genom tillgång till fler preparat minskas risken för en monopolsituation med negativa effekter på prissidan.
- Ett annat skäl är resistensbildning. Om det finns alternativ för att behandla ett visst skadeangrepp, är risken mindre att resistens uppstår mot medlen.
- Vid registreringstillfället är riskbilden belyst. Men effektsidan av medlets användning i olika regioner av landet, under olika jordmån och väderlek, kommer mera definitivt fram först efter ett antal år av praktisk användning under olika förhållanden. Myndigheten kan då genom behovsprövning komma att stoppa vad som skulle ha blivit ett utmärkt preparat.
- En myndighetens behovsprövning hämmar utvecklingen och gör att stor osäkerhet skapas för näringslivet.
- Vi får ytterligare ett element av subjektiv värdering i myndighetens beslut. När skall myndigheten säga Nej? Efter en eller två eller tre likvärdiga preparat?
- Mest betänkligt är förslaget att man skall jämföra med alternativa metoder — t. ex. ogräsmedel contra mekanisk eller manuell uppryckning av ogräs.

Jag vill definitivt avråda från att behovsprövning införes vid registrering av bekämpningsmedel. Inom ramen för de hårda registreringskrav som uppställs i Sverige bör det stå leverantören fritt att söka tillfredsställa marknadens efterfrågan. Marknaden och rådgivningen kommer att utmönstra de produkter som ej förmår möta kraven från brukarna.

Kommissionen föreslår vidare att äldre registreringsbeslut skall *omprövas*. Det hävdas att en generell tidsbegränsning av registreringen i allmänhet gäller utomlands, varierande från tre till tio år. Jag är förstådd med en sådan tidsbegränsning men finner tiden fem år för kort med tanke bl. a. på den tidsutdräkt som hanteringen av ansökningar kräver hos myndigheten. Tiden bör vara tio år, såvida ej särskilda skäl för tidigare omprövning i ett visst fall föreligger. Jag utgår vidare från att registreringen gäller till dess att myndigheten avslutat sin granskning av dokumentationen, varvid beslut fattas om ny registrering eller avregistrering. I det senare fallet bör skälig övergångstid gälla.

Jag saknar i kap. 12 ett uttalande av den innebörden, att arbetet med omprövning av äldre registreringar ej får leda till att tiden för nyregistreringar förlängs.

Kommissionen föreslår att regeringen eller myndigheten får förbjuda sådan spridning av bekämpningsmedel som kan *avvaras* utan betydande ekonomisk olägenhet. Utformningen av en sådan befogenhet är förbunden med betydande osäkerhet för näringslivet. Därjämte baseras förslaget på en feluppfattning att onödig spridning av bekämpningsmedel förekommer. Tydligen anser kommissionen att s. k. "planmässig be-

kämpning" är onödig. En sådan inställning sluter väl an till gängse missuppfattningar av vad dylik bekämpning innebär. Den har oftast en förebyggande karaktär och är därmed inte "onödig" utan är planerad och avsedd att bygga på erfarenhetsmässig grund från prognosverksamhet. Så är t. ex. fallet med besprutning av potatis mot brunröta. Eller användningen av jordherbicider, som innebär att man inte behöver vänta tills ogräset vuxit upp, då det krävs större volymer herbicider. Att vänta innebär ofta att tvingas använda en större insats bekämpningsmedel. Att i lag förbjuda "planmässig bekämpning" under beteckningen "onödig bekämpning" är därför fel metod. I stället bör man genom ökad rådgivning och förbättrad prognosverksamhet begränsa den planmässiga spridningen till situationer då andra alternativ framstår som sämre.

Kommissionen vill därjämte förbjuda användningen i hem och villaträdgårdar av alla *klass 2-medel*, inkl. t. ex. råttmedel och medel mot mjöldagg på bärbuskar. Enligt min mening är detta olämpligt och omotiverat. I varje fall bör sådana klass 2-medel få användas för vilka det inte finns ett likvärdigt alternativ i klass 3.

Handläggningen av ärenden rörande registrering av bekämpningsmedel föreslår kommissionen i allmänhet bli en kanslifråga. Endast principiella frågor skulle underställas Kemikalieinspektionens styrelse. Med tanke på de många omständigheter som skall beaktas vid beslut om registrering är det anledning att hos Kemikalieinspektionen inrätta ett särskilt *organ* för registrering av bekämpningsmedel. I detta borde vara företrätt myndigheter som Lantbruksstyrelsen, Livsmedelsverket, Prövningsnämnden vid SLU, vidare LRF, LO och leverantörerna av bekämpningsmedel via SBI. Organet kan inledningsvis vara rådgivande, dvs. ha samma ställning som Läkemedelsnämnden i registreringsfrågor rörande läkemedel.

Sektorsmyndigheters befogenheter

Från näringslivets synpunkt är det önskvärt att man begränsar antalet myndigheter som äger rätt att utfärda föreskrifter med hänvisning till den aktuella lagen. Bl. a. är det en börda för näringslivet att hålla reda på alla förekommande författningar från olika myndigheter på kemikaliekontrollområdet. Mot den bakgrunden bör enligt min mening endast Kemikalieinspektionen äga utfärda centrala föreskrifter som direkt riktar sig till tillverkare och importörer. Därför bör naturvårdsverket inte ges rätt att med hänvisning till den aktuella lagen utfärda tillämpningsföreskrifter vad beträffar kemikalier och den yttre miljön — såsom kadmium, freoner, gödselmedel eller insatskemikalier i olika industriprocesser. I stället bör Kemikalieinspektionen i samråd med naturvårdsverket utge dessa föreskrifter.

Kemikalieinspektionens styrelse

Det framhålles i avsnitt 18.3 att i styrelsen skall finnas sakkunskap i vetenskapliga bedömningsfrågor. Att sådana kunskaper bör vara företrädda i styrelsen är naturligt. Än viktigare är emellertid att styrelsens

ledamöter har förmåga att bedöma konsekvenserna för samhället — däribland särskilt berörda näringsgrenar och de anställda — av olika ingrepp med hänvisning till lagen. Sådana ingrepp i näringsutövning kommer framför allt att riktas mot tillverkare och importörer av kemiska ämnen och produkter. Mot den bakgrunden borde utredningen ha framhållit att i varje fall den svenska industrin (genom Industriförbundet) och den utländska industrin och handeln (genom Grossistförbundet) skall äga rätt att nominera en representant vardera.

Kemikalieinspektionen

I organisationsplanen för Kemikalieinspektionen bör alla tillfällen tas till vara till rationalisering och effektivisering av arbetet. Detta står för övrigt i samklang med de generella kommittédirektiven i Dir. 1984:5.

Flera organisationsplaner har presenterats, den senaste innebär en ökning med ytterligare 5 tjänster till 80 stycken.

Enligt min mening måste det rimligtvis räcka med 14 tjänster — i stället för föreslagna 20 — för myndighetens administration, förutsatt att myndigheten i största möjliga utsträckning köper administrativa tjänster från annan myndighet. Vidare bör ej mer än 8 personer — i stället för föreslagna 12 — ägna sig åt produktregistret. Totalt borde en besparing av 10 tjänster vara möjlig, så att antalet ej överstiger 70 stycken.

Finansiering

Det hävdas i betänkandet att "det är rimligt att kostnaderna för den grundläggande kemikaliekontrollen som hänför sig till tillverkare och importörer helt täcks genom avgifter från dessa". Ingen motivering lämnas för att detta förslag skulle vara "rimligt". Det är enligt min mening i själva verket *orimligt* att näringslivet skall betala för en ordinär myndighetsfunktion.

Den föreslagna avgiften, beräknad på de produkter som är anmälda till produktregistret, har närmast karaktären av en skatt. Enligt svensk grundlag är det riksdagen som skall fastställa skatter och inte regeringen eller än mindre en myndighet.

Näringslivet är självklart berett att betala för tjänster som man får från statliga myndigheter. Det gäller också för tjänster från Kemikalieinspektionen. Men den verksamhet det här är fråga om har ingen karaktär av tjänst (service) utan är en grundläggande myndighetsutövning. Här liksom när det gäller tillsynen av livsmedel eller konsumentprodukter resp. tillsyn av arbetsmiljön genom yrkesinspektionen är det naturligt och självklart, att myndighetens verksamhet skall täckas med budgetmedel och ej avgiftsfinansieras. Vi har en samhällsapparat som finansieras genom budgetmedel för att täcka en grundläggande statlig verksamhet inkl. tillsyn inom en rad olika fält. Det finns ingen anledning att för sådan myndighetsutövning ta ut speciella avgifter/skatter.

Att i detta sammanhang särbehandla kemiska produkter ter sig minst sagt obilligt och är att underblåsa ovetenskapliga påståenden om att

dessa produkter skulle vara behäftade med allvarliga risker i högre utsträckning än andra industrivaror.

Jag motsätter mig således förslaget om en tillsynsavgift på produkter anmälda till produktregistret.

Beträffande *bekämpningsmedel* föreslås, att avgiften vid nyregistrering baseras på en timtaxa. Detta vore emellertid klart olämpligt och skulle motverka önskemålet om att myndigheten får en fyllig dokumentation från företagen. Förslaget skulle nämligen avskräcka företagen från att sända in mer underlagsmaterial till myndigheten än vad som är ett absolut minimium. Därtill kommer att myndigheten vid en timtaxa saknar varje incitament att arbeta snabbt och effektivt vid handläggning av registreringsärenden.

I stället bör ett differentierat avgiftssystem byggas upp, baserat på fasta avgifter på samma sätt som gäller vid registrering av läkemedel. Systemet bör utformas t. ex. efter en fallande skala, där den högsta avgiften utgår för registrering av ett medel innehållande ett nytt ämne, och en lägre avgift uttas för ett nytt medel innehållande känt ämne. Vidare bör i skalan inarbetas andra arbetsuppgifter, såsom första omregistrering och senare omregistreringar, resp. ny användning eller ny hantering av ett redan registrerat bekämpningsmedel.

De nämnda avgifterna skall självklart fastställas av regeringen.

Kostnadseffekter för näringslivet

Utredningen vidgår i avsnitt 20.5 att en rad av dess förslag innebär en ökad kostnadsbelastning för näringslivet. Omfattningen härav är emellertid vagt angiven i betänkandet.

Utredningen förefaller ignorera att förslaget om en särskild tillsynsavgift — senast angiven som 425 kr./år och produkt — innebär klart högre kostnader i berörda företag på grund av hanteringsrutiner för avgiften/skatten.

Utredningen anför att i kap. 10 och 12 framförda förslag om ökad produktinformation och om bekämpningsmedel inte kan närmare beräknas förrän av kommissionen förordade myndighetsförfattningar utarbetats.

Utredningen ger heller inga beräkningar av de kostnadsökningar som kan uppstå till följd av förslaget till bestämmelser om förhandsanmälan av nya ämnen.

En sådan inställning till kostnadssidan är ej förenlig med direktiven till utredningen i kommittédirektiv 1984:5, där det heter "Kostnadsberäkningen skall vara väl genomarbetad" och ta hänsyn till alla kostnader för olika intressenter.

Vidare hävdas i betänkandet, att den ökade kostnadsbelastning som förslaget om utökad märkningsskyldighet innebär för näringslivet i sin helhet måste uppvägas av minskade kostnader för de användande företagen. Detta är en avvägning som särskilt för de tillverkande företagen saknar relevans. Näringslivet är inte någon samlad ekonomisk enhet där ökad belastning på en sektor — den kemikalietillverkande industrin — kan kompenseras av lättnader för en annan (kemikalieanvändande)

industrisektor. I alla händelser hjälper det inte den kemikalietillverkande industrin att andra delar av svensk industri får lättnader.

Utredningen framhåller att näringslivets kostnader för en bättre efterlevnad av LHMV torde vara flerfaldigt större än kostnaderna för kommissionens förslag om nya skyldigheter. Det undandrar dock ej utredningen från skyldigheten att söka beräkna de kostnadsökningar som dess förslag nu aktualiserar, antingen det gäller precisering av gällande skyldigheter eller nya sådana.

Av vad ovan anförts framgår, att enligt min mening är givna beräkningar otillräckliga eller obefintliga som underlag för att bedöma effekten av utredningens förslag på industrins konkurrenskraft. Enligt utredningens direktiv skall denna effekt belysas. Det enda som är ostridigt är att svensk kemisk industri kommer att drabbas på ett sätt som måste få återverkningar på investeringsbenägenhet och framtida utvecklingskraft.

Avslutningsvis anför utredningen att eftersom allmänheten hyser utbredd oro för de kemiska hälso- och miljöriskerna så kan det antas att allmänheten är beredd att acceptera kostnaderna för en effektiv kemikaliekontroll.

Jag betvivlar att utredningens förslag — om de genomförs — undanröjer allmänhetens oro. Men en sådan beredvilja hos allmänheten att bära ökade kostnader som utredningen presumerar borde då innebära, att allmänheten också är beredd att acceptera en normal finansiering av denna kemikaliekontroll genom budgetmedel.

23.3 Särskilt yttrande av Stieg Edlund

Inledning

Kemikommissionens huvudbetänkande har manglats fram med en oerhörd intensitet. Möjligheterna att väga skilda skrivningar eller allmänt diskutera olika frågor har varit mycket små. Det visar sig också när man går igenom betänkandet och man kan inte komma ifrån att intresset för förutsättningslösa överväganden inte varit särskilt stora — svaren har man redan haft.

Några väsentliga brister är den stora övertron till effekten av lagar och regler och polisiära åtgärder. Myndigheterna anses vara bättre skickade än näringslivet att lösa produktkontrollfrågorna. Utredningen har en stark slagsida åt myndighetens behov. Vidare har inte behovet av balanserad information om kemikaliernas fördelar för dagens samhälle beaktats. Skrivningarna ger på många ställen intryck av att riskerna med kemikalier är utomordentligt stora och okontrollerade. Här skulle kommissionen kunnat föreslå åtgärder på bl. a. informationsområdet för att komma tillrätta med den *överdrivna* rädslan som många i dag onekligen har för kemiska produkter. Att man skall ha respekt för deras risker är riktigt men överdriven skräck leder inte till konstruktiva lösningar.

I huvudbetänkandet ingår de avsnitt som tidigare offentliggjorts i kemikommissionens delbetänkande. Jag avgav ett särskilt yttrande i detta sammanhang och avser inte upprepa mina synpunkter här.

Synpunkter på olika avsnitt

I huvudbetänkandet redovisar kemikommissionen på 420 innehållsrika sidor sina synpunkter och förslag. I det första avsnittet rubricerat "Bakgrund", redogörs för användningen av kemikalier och förekomsten av kemiska risker. Det första stycket i bakgrundskapitlet avhandlar på 1/2 sida de kemiska produkternas betydelse och användning medan resten av avsnittet, 27 1/2 sidor, ägnas åt risker. Bl. a. redovisas skilda mycket uppmärksammade miljöolyckor med kemiska produkter som t. ex. den berömda olyckan i Seveso i Italien för snart tio år sedan. Det är beklagligt med hänsyn till den bristande kunskapen om kemiindustrins betydelse att man inte försökt balansera bakgrundsavsnittet lite mer. Utvecklingen inom den kemiska industrin framför allt efter andra världskriget har betytt oerhört mycket. Petrokemiindustrin har givit läkemedelsindustrin billigare råvaror, textilindustrin har med hjälp av syntetfibrer försett oss med billiga, praktiska och lättskötta kläder.

Det hade varit till fördel om man på några sidor gjort ett sammandrag av skilda fakta och även illustrerat kemiindustrins positiva effekter.

Beskrivningen av den nuvarande kemikaliekontrollen i vilken man bl. a. visar på företagens stora arbete med och ansvar för kemikaliekontroll är bra. Kemikaliehanteringen totalt kan inte i detalj regleras eller kontrolleras av myndigheterna. Försök till detaljreglering har gjorts på skilda områden och även om en del regleringar "fungerat" har många tyvärr varit utomordentligt dåligt utformade och opraktiska. Man kan här möjligtvis nära en förhoppning att förståelsen som visas även praktiskt framledes kommer att vara till gagn för arbetet med kemikaliekontrollen och visa sig i en mindre frekvent regleringsiver hos den av kommissionen föreslagna kemikalieinspektionen.

I avsnitt II, "Målsättning", har kommissionen föredömligt försökt redovisa mål och medel för kemikaliekontrollen, något som tidigare utredningar på området avstått ifrån.

Tyvärr blir denna typ av målskrivningar av förklarliga skäl mycket allmänt hållna och skrivningarna något svårtolkade. Det är möjligt att man hade kunnat lösa tolkningsproblemen genom att ange långsiktiga resp. kortsiktiga mål.

Det av kommissionen angivna övergripande målet, dvs. att förhindra skada på människor eller miljö, verkar vid en första läsning inte speciellt kontroversiellt utan bör kunna omfattas av alla. Vem vill ange att han inte sympatiserar med denna skrivning? Man kan emellertid, åtminstone om man inte drabbats alltför starkt av inflationen i ordens valör, tveka inför ett så starkt ord som förhindra. Inom vilket område det må vara, kemiindustrin eller trafiken, kan vi förhindra—omöjliggöra skador? Att kemikalieleverantörer och tillverkare vill göra allt för att skador på människa och miljö inte skall uppkomma är självklart. Kan man därmed förhindra att skada uppkommer är det bra, men att så blir fallet kan icke garanteras.

Att alla kemiska produkter skall vara väl undersökta är ett mål som man säkert kan enas om. Det kan dock inte bortses från att innebörden av ordet "väl" kan diskuteras. De resurser som finns totalt i världen för

att undersöka kemiska ämnen måste användas optimalt. Detta innebär för det första, att man måste harmonisera undersökningskrav m. m. med övriga länder. Dessutom måste man när man bedömer behovet av sofistikerade undersökningsinsatser ta hänsyn till:

1. Vad som framkommit vid basundersökningarna. Finns det något som indikerar att mer omfattande studier erfordras?
2. Hur skall produkten hanteras? Vilken användning är den avsedd för? Skall produkten/ämnet användas på så sätt att den exempelvis kan förtäras (användas som livsmedelstillsats) måste givetvis, med hänsyn tagen till punkt 1, alla studier göras.
3. Skall den å andra sidan användas i begränsad utsträckning i slutna system där exponeringsrisk endast föreligger vid olyckor och läckage kan behovet, fortfarande med hänsyn tagen till punkt 1, av omfattande toxikologiska studier vara mindre. Behovet av anpassning av undersökningsinsatserna till ett ämnes hantering har inte riktigt klart framkommit och behovet av detta hänsynstagande kan icke nog understrykas.

Att alla som hanterar kemiska produkter skall vara bra informerade är inget att invända emot, men vad är innebörden av ordet "tillräckligt"? Händer det något vid hanteringen av en kemisk produkt är man då inte "tillräckligt" informerad?

Den tredje grundsatsen; riskabla kemiska produkter skall ersättas av produkter som kan hanteras säkrare! Vad menas?

En kemisk produkt i sig är inte riskabel. Det är först vid hantering som risk kan föreligga.

Vad som skrivs i tredje satsen är:

Kemiska produkter som har förmåga att orsaka skada och hanteras så att risk för skada kan uppkomma skall ersättas av produkter som kan hanteras så att risk för skada icke uppkommer!

Den fjärde grundsatsen slutligen säger att de produkter som man enligt tredje grundsatsen bytte ut så att de kunde hanteras säkrare skall hanteras så att hälso- och miljörisker undviks!

När man bestämmer vilka kemiska ämnen man behöver för att producera en viss produkt med hänsyn tagen till de egenskaper man eftersträvar har man en mängd faktorer att ta hänsyn till, bl. a.:

- □ Priset på de alternativa kemiska ämnen som kan användas
- □ Leveranssäkerhet
- □ Ämnenas potentiella skadlighet.

Den sistnämnda faktorn "ämnens potentiella skadlighet" påverkar också kostnaderna vid deras hantering. Ett mycket potentiellt skadligt ämne påverkar givetvis kostnaderna för dess hantering — det blir dyrare att hantera än ett mindre potentiellt skadligt ämne. Ovan redovisade förenklade situation belyses inte i kommissionens skrivning "att riskabla ämnen skall utbytas" etc. Andra parametrar är också viktiga och vad som eftersträvas är en säker hantering. Det kan väl alla enas omkring.

I avsnitt III "Kemikaliekontrollens innehåll", föreslås att nuvarande Lag om Hälso- och Miljöfarliga Varor ersättes av en lag om kemiska produkter. Skälet till detta är att man önskar täppa till vissa luckor i den

nuvarande lagstiftningen. Det förnuftiga i kommissionens förslag kan starkt ifrågasättas och man kan inte bortse ifrån att den nya skrivningen kommer att leda till allehanda subtila gränsdragningsproblem. Vad är en kemisk produkt? Enligt förslaget är en kemisk produkt antingen ett ämne eller en beredning av ämnen. Hela vår värld, inkl. människan själv, består av kemiska ämnen eller en kombination av kemiska ämnen. Jag anser att lagen givits en alltför vid omfattning, vilket kommer att orsaka besvärliga tolkningstvister framledes.

Vidare införes en skyldighet, straffsanktionerad för tillverkare, importörer och handelsagenter, att till myndigheten rapportera nya rön som *antas* vara okända för myndigheten. Även om närmare regler om rapporteringsskyldigheten senare skall utges anser jag att det är fel att införa en skyldighet av detta slag och straffsanktionera denna.

Den föreslagna skyldigheten kan få motsatt effekt än den önskade, nämligen att myndigheten skall få information om *nya okända rön.* En tänkbar effekt är att man för att undvika risken av att straffas för underlåtenhet att informera kommer att överinformera. Myndigheten dränks i information i vilken en och annan väsentlig nyhet göms. Man kan på vissa håll bli rädd att ta emot information då man vet skyldigheten att vidarebefordra det som man kan anta att myndigheten inte känner till. Skrivningen visar på en bristande förståelse för människors sätt att reagera och en övertro på effekter av lagar och regler.

I skrivningen som behandlar myndigheternas bedömningar av risk/nytta anges att faktabedömningar bör vara klart sammanställda. De bör även vara redovisade skilt från de samhällsetiska bedömningarna.

Hur skall detta gå till?

Ingen är helt objektiv utan i vägningen av fakta ligger, klart undermedvetet, faktorer som t. ex. samhälletiska. Skrivningen ger ett intryck av att myndigheten skulle vara helt objektiv, vilket icke är fallet.

Skrivningen borde ändras enligt följande: Alla fakta skall vara klart sammanställda och bedömningarna från dessa klart redovisade.

Även andra delen av avsnittet om myndigheternas bedömning av risk och nytta är bristfällig men här får remissinstanserna ge mer detaljerade kommentarer.

I avsnittet om produktinformation återkommer delar av det som redan redovisats i kommissionens delbetänkande. En nyhet är förslaget att uppdra åt kemikaliemyndigheten att utfärda regler om varuinformationsblad på överlåtelseställen med större kemikalieförsäljning. Här menar man uppenbarligen att affärer och varuhus som säljer färger, lim m. m. skall åläggas ha varuinformationsblad på de produkter som säljs. De praktiska konsekvenserna av detta har man uppenbarligen ingen uppfattning om och förslaget verkar synnerligen illa genomtänkt.

Avsnittet om bekämpningsmedel visar att majoriteten i utredningen fallit undan för den onyanserade kritiken av bekämpningsmedelsanvändningen och nu vill ytterligare avveckla denna. Skrivningar av typen att man ger naturvårdsverket befogenhet förbjuda användning av bekämpningsmedel som kan avvaras utan betydande olägenhet, oavsett om några riskkriteria föreligger eller inte, är befängd. Likaså är skrivningen om förbud av s. k. planmässig bekämpning som sker rutinmässigt

utan att behov föreligger att hänföra till avdelningen befängda påståenden. Precis som när det gäller kemiska produkter i allmänhet kan bekämpningsmedel hanteras så att skador på människa och miljö icke uppstår. Ifrågasätter man att så är möjligt, vilket jag tycker kommissionen gör, verkar det ologiskt att tro att motsatsen gäller på kemikalieområdet. Här har uppenbart andra faktorer än teknisk/vetenskapliga resonemang påverkat skrivandet.

Organisationsfrågor och förslag till en ny myndighet

Myndigheternas arbete med föreskriftsarbete och kontroll av kemiska produkter är mycket uppsplittrat såväl centralt som regionalt och lokalt. Inte minst företagen har problem att följa de skilda författningar och anvisningar rörande kemiska produkter som ges ut av dessa skilda myndigheter. Att samhället blivit något komplicerat och kanske i många fall överorganiserat visas i kommissionens betänkande. Behovet av en samverkan mellan berörda myndigheter kan inte nog understrykas och det är beklagligt att man inte närmare undersökt möjligheterna att decentralisera vissa uppgifter som nu föreslås läggas på den nya kemikaliemyndigheten. Det resursbehov som angivits i betänkandet är mycket dåligt underbyggt och ger närmast intrycket av en höftning. Någon mer konkret analys av hur många tjänster som behövs för skilda frågor har inte gjorts och det förefaller anmärkningsvärt att 1/4-del av myndighetens resurser allokeras huvudsakligen till administrativa uppgifter. Antalet tjänster för drift av produktregistret, liksom för tillsyn av tillverkare och importörer, verkar klart tilltaget i överkant och den sistnämnda verksamheten skulle med fördel kunna läggas ut om inte lokalt så regionalt på t. ex. yrkesinspektionsdistrikten.

Finansiering

Kemikommissionen föreslår, medveten om det statsfinansiella läget, att kostnaderna för kemikaliekontrollen skall avlastas statsbudgeten och i stället avgiftsfinansieras. Detta ser jag mer som en bokföringsteknisk åtgärd. Kostnaderna för landet och medborgarna blir inte mindre för att man väljer att låta betalningen ske via produktpriset i stället för via skattsedeln. Ifrån näringslivets sida finns inga invändningar mot att betala för tjänster som den offentliga verksamheten ger men nu föreslagna avgift får närmast betecknas som en kemikalieskatt. Problemet med denna typ av avgifter är att det framledes blir snart sagt omöjligt för exempelvis riksdagens ledamöter att skapa sig en uppfattning om det totala skattetrycket i landet. Det är dessutom anmärkningsvärt att kommissionen föreslår dessa avgifter när man från regeringen till alla sittande kommittéer och utredningar i en skrivelse 1984-02-16 gett bl. a. följande kommittédirektiv.

> Också möjligheten att föra ut vissa finansiella verksamheter från statsbudgeten bör prövas där detta bedöms kunna ske utan men för verksamheten i fråga. Dessa åtgärder får dock inte ske på ett sätt som innebär att kostnader övervältras på företag och enskilda.

Här går kommissionen med hänsyn till ovan redogjorda *emot* regeringens direktiv.

Kommissionen har i sin redovisning av kostnadseffekterna för näringslivet inte lagt ned lika mycket arbete som man gjort på de övriga avsnitten. Underlaget är för att uttrycka sig milt "mycket magert" och kan icke användas som underlag för bedömning av kostnadseffekterna på näringslivet. Det fordrar väsentligt mycket större insatser än som gjorts att redovisa dessa och med den skyndsamhet som präglat utredningsarbetet har det inte heller för näringslivet varit möjligt att ta fram hyggliga kostnadsunderlag. Jag anser det otillfredsställande att man icke gjort sig besväret ta fram ett sådant underlag. Med de begränsade ekonomiska resurser vi i dag har torde det vara ett *måste*, att man optimalt använder tillgängliga medel även inom nu aktuellt område. Här finns mycket i övrigt att önska.

Avslutningsvis kan icke nog understrykas behovet på nu aktuellt område med harmonisering med omvärlden. Sverige har inte ett svenskt näringsliv. Vårt näringsliv är en del av det internationella. Vidtar vi säråtgärder kan det innebära att vi får sämre möjlighet utnyttja internationellt arbete på området och vi försämrar svensk industris konkurrensförmåga och stör den internationella handeln. Det senare kan också allvarligt drabba våra exportmöjligheter. Sverige står för ungefär en procent av världsmarknaden och har allt att vinna på harmonisering med omvärlden.

23.4 Särskilt yttrande av Harald Frostling

Den fundamentala bristen i såväl det tidigare avgivna delbetänkandet som i förslaget till slutbetänkande är att det saknas en behovs- och riskanalys vilka problem som finns i olika led, bl. a. med avseende på varierande typer av brukare t. ex. olika branscher och företagsstorlekar (små, medelstora eller större företag). Till de frågor som borde ha varit föremål för en grundläggande analys hör:

1. Beror den nuvarande situationen på brister i åtlydnaden av gällande bestämmelser, eller på alltför dålig tillsyn.
2. Är det brister i informationen till företagen från leverantörerna eller från företaget till de anställda?
3. Vilken effekt kommer de olika bestämmelserna som utfärdats av myndigheterna (PKN, ASS, SÄI) och snart träder i kraft, att få på hanteringen av kemiska produkter hos brukarna?
4. Vilka problem återstår när dessa regler trätt i kraft och hur skall en tillsynsorganisation anpassas till detta framtida behov.
5. Är det tillsynen på fältet, produktregistrets uppbyggnad eller marknadsanpassad information som skall prioriteras?

Frånvaron av denna grundläggande analys av verkliga behov och risker gör ett seriöst ställningstagande till betänkandets innehåll i det närmaste omöjligt.

Det finns också anledning att reagera mot att utredningen lägger ett

inte remissbehandlat delbetänkande till grund för ytterligare förslag på kemikaliehanteringens område. Förhållandet är att kommissionen i ett redan tidigare avgivet delbetänkande, som är under remissbehandling, föreslagit ett flertal för näringslivet omfattande och kostsamma förslag, nämligen:

- en utvidgad produktinformation
- förhandsgranskning av nya ämnen
- utbyggnad av produktregistret med en fjärde etapp.

Att förslagen är kontroversiella har bl. a. tagit sig uttryck i flera reservationer och särskilda yttranden. Med utgångspunkt från dessa förslag, om vilka oenighet sålunda råder och som inte remissbehandlats färdigt, skisserar man i förevarande slutbetänkande en uppbyggnad av en tillsynsmyndighet vars verksamhet skall finansieras av näringslivet. Om det finns ett verkligt behov av denna myndighet och i så fall vilka prioriterade behov som finns är svårt att se från näringslivets brukarsida.

Finansieringen av den sålunda föreslagna myndigheten, Kemikalieinspektionen, skall helt ske genom tillsyns- och bekämpningsmedelsavgifter. Även tillsynsförstärkningar inom vissa andra myndigheter skall finansieras genom tillsynsavgifter. På så sätt skall statsbudgeten avlastas med netto ca 20 milj. kr. De direkta kostnaderna för näringslivet med anledning av kommissionens förslag är mycket dåligt preciserade. Endast delar av de föreslagna åtgärderna har kostnadsmässigt skattats. De största kostnaderna som bl. a. omfattar tillsynsverksamheten har däremot inte ens översiktligt bedömts, trots att kommissionen enligt sina direktiv "bör utarbeta kostnadsanalyser så uppställda att kostnaderna för såväl myndigheter som näringsliv kan utläsas".

Från näringslivets sida kan man principiellt sett bejaka ett system där den som erhåller en tjänst också betalar för densamma. Detta dock endast under den absoluta förutsättningen att tjänsten som sådan är ett resultat av en noggrann analys, som motiverar tjänstens förekomst och innehåll.

Däremot kan det inte accepteras att näringslivet skall betala för föreskrivande myndigheters verksamhet. Sådan verksamhet skall finansieras genom skattemedel, som anvisas av riksdagen och inte genom avgifter som i själva verket utgör en beskattning av näringslivet. Dessa avgifter kommer att verka negativt på industrins konkurrenskraft då kostnaderna för de kemiska produkterna kommer att öka. Detta blir speciellt kännbart för brukare av mindre mängder av specialkemikalier. I detta avseende anser jag inte heller att förslaget tagit hänsyn till vad som sägs i kommittédirektivet att "den kemiska industrin har stor betydelse för välståndsutvecklingen och vår ekonomi. Det är därför angeläget att i förslag till miljöpolitiska åtgärder beakta effekterna på industrins konkurrenskraft".

För företagen och de anställda spelar företagshälsovården en väsentlig roll. Även här saknas en noggrann analys i utredningsarbetet. Inom de kommande åren kommer företagshälsovården att utbyggas kraftigt. Utredningen borde diskuterat den utbyggda företagshälsovårdens roll i det praktiska lokala skyddsarbetet beträffande kemikaliehanteringen.

Behöver företagshälsovården stöd i form av central, regional eller lokal tillsyn.

Tox-info, som nu föreslås avskaffas, har rönt stor uppskattning från personal inom företagshälsovården och från företagen. Som stöd till det lokala skyddsarbetet kan troligen Tox-info komma att betyda mer än i dag, om det får fortsätta att vara en från tillsynsmyndigheten fristående organisation med serviceinriktning.

Bekämpningsmedelsavsnittet upplevs på brukarsidan som mycket otillfredsställande i den utformning det nu har. I stället för en saklig analys av mål och metoder har utredningen hemfallit åt en opportunistisk "grönavågen"-inställning där riskerna överbetonats och behovet och nyttan av bekämpningsmedel kraftigt nedtonats.

23.5 Särskilt yttrande av Leif Kjellstrand och Egon Magnusson

Enligt kemikommissionens förslag till lag om kemiska produkter skall tillsynsmyndigheterna för lagstiftningen bli kemikalieinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen. Yrkesinspektionen får därigenom rätt att ingripa mot felaktig hantering av kemiska produkter på de enskilda arbetsplatserna med föreläggande och förbud. Besvär över sådana beslut skall då enligt förslaget föras hos arbetarskyddsstyrelsen och eventuella besvär över arbetarskyddsstyrelsens beslut hos kammarrätten.

Enligt vår uppfattning skall beslut fattade av myndigheter som arbetarskyddsstyrelsen och den föreslagna kemikalieinspektionen prövas av regeringen.

I samband med arbetsmiljölagens tillkomst fördes en djupgående diskussion inom arbetsmiljöutredningen och senare inom regeringen om principerna för överklagande av myndighets beslut av denna karaktär. Enligt vår uppfattning bör den konstruktion av besvärsgången som fastställdes av riksdagen genom antagandet av arbetsmiljölagen gälla också för den nu föreslagna lagstiftningen.

Det kan anföras som ytterligare skäl mot kemikommissionens förslag att kammarrätten saknar kompetens i sakfrågan vilket är nödvändigt då det här många gånger gäller krav om åtgärder och lösningar av tekniska problem och inte renodlade juridiska beslut.

Bortsett från den principiella inställningen i sakfrågan är det olämpligt utifrån rent praktiska förutsättningar att ha olika besvärsgångar för en lagstiftning som så påtagligt skall tillses av skyddsombuden och av yrkesinspektionen. En rak och likartad besvärsgång är att föredra både ur facklig och myndighetssynpunkt.

Slutsatsen är alltså att både kemikalieinspektionens och arbetarskyddsstyrelsens beslut skall överklagas till regeringen.

Brott mot nämnda lag kan enligt förslaget staffas med upp till ett års fängelse. Om man anser att denna lag är viktig och att brott mot den skall bedömas som allvarliga är vårt förslag att man höjer maximistraffet till två års fängelse. Därigenom markerar samhället sin syn på brottets allvarlighet och därmed kommer tillsynsmyndigheterna, polis och åkla-

gare att satsa större och kvalitativt bättre resurser på att beivra brott mot lagstiftningen.

Inte minst viktigt är att man med vårt förslag också förlänger preskriptionstiden från två till fem år. Därigenom kommer också större möjligheter att upptäcka och beivra brott att finnas. Erfarenhetsmässigt har detta visat sig nödvändigt och har kommit till uttryck i miljöskyddslagen, där två års fängelse och en femårig preskriptionstid finns.

Sammansättningen av den föreslagna styrelsen för kemikalieinspektionen har fått en för oss ovanlig sammansättning med tre fristående experter, parlamentariker och företrädare för fackliga organisationer och näringsliv. Styrelsen får på detta sätt en heterogen sammansättning och vi reagerar mot att den fackliga representationen härigenom fått vika för en expertmedverkan i styrelsen.

Vi finner det angeläget att framhålla att några bärande skäl att minska den fackliga representationen i kemikalieinspektionen i förhållande till representationen i produktkontrollnämnden inte anförts i utredningen, varför vi förutsätter att den därför blir lika stor i kemikalieinspektionen som den varit i produktkontrollnämnden.

VII Bilagor

Bilaga 1

Faroanalys och riskanalys

Syftet med *faroanalysen* är *att bedöma kemiska ämnens inneboende möjligheter att framkalla skador på hälsa och miljö.* Faroanalysen är huvudsakligen en kvalitativ bedömning av ämnets biologiska, kemiska och fysikaliska egenskaper. Dessa egenskaper styr dels ämnens inneboende förmåga att orsaka skador på människa och miljö, dels ämnens inneboende förutsättningar till exponering. Ett ämnes egenskaper bestämmer ämnets farlighet, som därmed även den är en ämnesbunden egenskap. Farligheten kan indelas i hälsofarlighet och miljöfarlighet. Ett ämnes farlighet är ett mått på den tänkbara fara det utgör för hälsa och miljö.

Alla kemiska ämnen orsakar skador vid tillräckligt höga exponeringsnivåer. Den nivå på vilken dessa kan förväntas uppträda ställs i relation till de exponeringsnivåer som i praktiken är tänkbara, vilket ger en indikation på om skador kan förväntas uppträda. Faroanalysen innehåller därför i vissa fall även en allmän bedömning av tänkbara exponeringsnivåer. Vidare kan mottagarmiljöns egenskaper och den exponerade gruppens sammansättning vara av betydelse. Om sådan ytterligare information finns tillgänglig ökar möjligheterna att bedöma faran i en given situation.

Riskanalysen innebär att resultatet från faroanalysen sammanvägs med ytterligare information med syftet att *bedöma sannolikheten för att skada skall uppkomma samt att bedöma skadans omfattning.* Detta är följaktligen huvudsakligen en kvantitativ bedömning. En grundlig exponeringsanalys är nödvändig för att riskanalysen skall vara möjlig att utföra.

Vid faro- och riskanalysen måste man skilja mellan sådana ämnen som i praktiken orsakat hälso- eller miljöskador och sådana ämnen för vilka endast testresultat finns tillgängliga. Samband mellan skador på hälsan och exponering för kemikalier kan observeras, t. ex. genom epidemiologiska studier, hälsoundersökningar, fallbeskrivningar från läkare och erfarenheter från arbetsplatser. Skador på miljön kan observeras t. ex. genom miljöövervakningsprogram eller på annat sätt genom rapportering av observerade effekter.

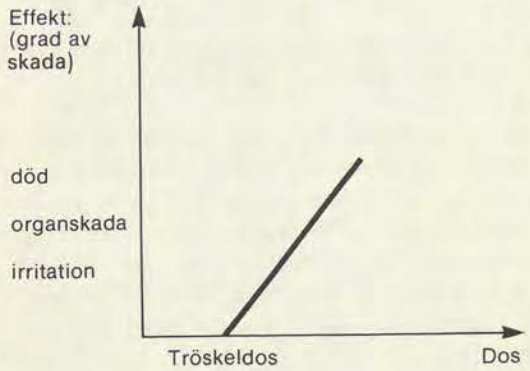
Djurexperimentell forskning och toxikologisk testning har varit av stor betydelse för att klarlägga olika biologiska mekanismer och för att kartlägga kemiska ämnens inneboende toxikologiska egenskaper. Toxikologisk testning är en grundförutsättning för att ett riktigt val av kemiska ämnen skall kunna göras samt för att en tillfredsställande hantering av dessa skall vara möjlig i samhället. Trots detta medför tolkningen av toxikologiska data ofta stora svårigheter. I faro- och riskanalysen ingår därför även att karakterisera de osäkerhetsfaktorer som är inbyggda i använda test- och undersökningsmetoder.

Exponering

Kemiska ämnen har inneboende egenskaper som kan orsaka skada på hälsa och miljö. När risken för skadliga effekter uppskattas måste alltid de faktiska exponeringsförhållandena beaktas. Syftet med exponeringsanalysen är att kartlägga vilken exponering som föreligger eller som kan förväntas under olika förhållanden. En fullständig exponeringsanalys innebär dels att kartlägga exponeringens nivå och dess utsträckning i tiden, dels att beskriva aktuella tillförselvägar. För hälsoeffekter ingår i exponeringsanalysen även att beskriva den exponerade gruppen, t. ex. åldersfördelning inom gruppen, och förekomst av särskilt känsliga personer. Andra viktiga frågeställningar är antalet exponerade samt hur man från exponeringsmätningar på en liten grupp kan dra slutsatser som gäller för hela den exponerade gruppen. För miljöeffekter är en viktig del av exponeringsanalysen att undersöka mottagarmiljöns egenskaper. I analysen ingår även att bedöma vilka organismer som kan skadas. Det är viktigt att osäkerheten i alla beräkningar och utförda mätningar anges. Beroende på omständigheterna kan detta antingen ske i form av en kvantitativ redogörelse i statistiska termer eller i form av en kvalitativ beskrivning.

En grundläggande regel vid utvärdering av toxikologisk dokumentation om *hälsoeffekter* är att effektens art och grad står i relation till dosen. Denna relation kallas för dos-effektsamband. Med stigande dos ökar effektens svårhetsgrad. Se *fig. 1.*

Figur 1

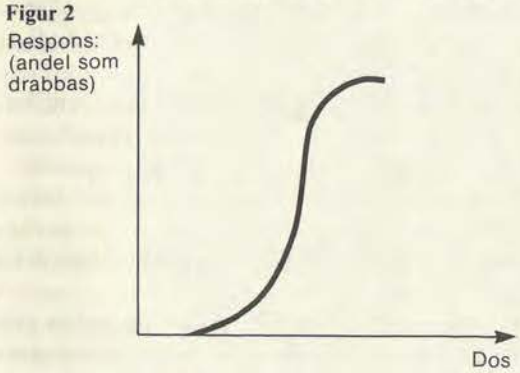


För flertalet toxiska effekter finns en dos under vilken individens biologiska skyddsmekanismer förhindrar att skada uppstår. Denna dos kallas tröskeldos. Den varierar från person till person på grund av skillnader i ämnesomsättning, utsöndring och reparationssystemens effektivitet. Att fastställa tröskeldosen för en individ är oftast mycket svårt. Vanligtvis är det omöjligt att fastställa tröskeldosen för en större grupp individer (= tröskeldosen för den känsligaste personen i gruppen).

För en del kemiska ämnen uppstår skador vid både alltför små och alltför stora doser. Vissa vitaminer och metaller måste finnas närvarande i organismen för att en normal fysiologisk funktion skall kunna upprätthållas. Alltför små doser kan medföra bristsjukdomar och allvarligare fall orsaka svåra skador.

Hur stor andel som drabbas av en skada bland ett antal exponerade personer beror på dosens storlek. Denna relation kallas för dos- responssamband. Med stigande dos ökar andelen drabbade. Se *fig. 2.*

Figur 2



Cancer är ett exempel på en allt-eller-intet-effekt, vilket innebär att inget dos-effekt samband kan ställas upp. Tillväxten av tumören är oberoende av dosen. En ökad dos innebär emellertid ökad risk att drabbas av cancer. Andelen som drabbas av cancer vid olika doser kan uttryckas i ett dos-responssamband.

Ett kemiskt ämnes skadliga effekter beror både på ämnets halt i det organ som skadas och på hur lång tid ämnet finns där i skadliga halter. Dessa faktorer påverkas i sin tur bl. a. av hur exponeringen för ämnet sker. Tillförselvägarna är följaktligen betydelsefulla för skadans art och grad.

Människan exponeras för kemiska ämnen på en mängd olika sätt, t. ex. genom livsmedel, luft och vatten. Exponeringsanalysen är en viktig del av riskanalysen. En noggrant utförd exponeringsanalys kan ibland vara en grundförutsättning för att det skall vara möjligt att bedöma om risk föreligger eller inte.

En exponeringsanalys av ett visst kemiskt ämne i livsmedel kräver kunskaper om halten av ämnet i olika livsmedel, om konsumerade mängder av dessa livsmedel och om hur ofta varje livsmedel konsumeras. Eftersom det finns stora skillnader i konsumtionsvanor är exponeringsanalysen förenad med osäkerhet. Ofta syftar analysen till att fastställa exponeringsnivån för högkonsumtionsgrupper eftersom de ibland

avviker kraftigt från normalkonsumenten. Exponeringsanalyser utförs dels på livsmedelstillsatser, dels på främmande ämnen i livsmedel, t. ex. bekämpningsmedel, mykotoxiner och kvicksilver. Allmänna förändringar i konsumtionsvanor kan medföra att exponeringsbilden ändras plötsligt. Ett exempel på detta är att ett ökat intresse för låg-kalorilivsmedel kan medföra en ökad konsumtion av artificiella sötningsmedel.

Utsläpp till luft och vatten sker från en mängd olika källor, t. ex. förbränningsanläggningar, bostadsuppvärmning, bilar och olika sorters industrianläggningar. Med utgångspunkt från uppmätta luft- och vattenkoncentrationer samt med hänsyn tagen till variationer i tiden kan medelvärden och maxvärden av föroreningshalter beräknas. Med kännedom om utsläppsförhållanden och om olika meteorologiska förhållanden kan i vissa fall exponeringsanalyser göras med hjälp av matematiska modeller. När sådana analyser görs är det viktigt att ha god kännedom om ämnenas fysikaliska och kemiska egenskaper. Utsläppens typ och omfattning är starkt beroende av vilken förbrännings- och uppvärmningsteknik som nyttjas samt av vilken reningsteknik som används i olika industriella processer.

De viktigaste exponeringsvägarna för kemiska ämnen i arbetsmiljön är upptag via lungor och hud. Vissa kemiska och fysikaliska egenskaper hos ämnen är väsentliga för upptagets storlek, t. ex. löslighetsegenskaper, ångtryck och partikelstorlek. Produktens hantering är av stor betydelse för exponeringen. Processens utformning och typen av personlig skyddsutrustning är exempel på faktorer som kan ha avgörande betydelse för riskens storlek.

Liksom för skador på hälsan gäller även för *skador på miljön* att skadans art och grad beror på exponeringsnivån. Inom ekotoxikologin är det emellertid oftast omöjligt att — som inom humantoxikologin — diskutera utifrån förenklade dos-effektsamband och dos-responssamband.

Skador på känsliga arter eller på ekosystem kan endast uppstå om den exponeringsnivå överskrids vid vilken effekt uppstår. Graden av skadlig effekt beror på hur höga halter av ämnet som når känsliga delar av naturen (ekosystemet) och hur lång tid ämnet finns där i skadliga halter. Känsliga organismer kan nås av det skadliga ämnet genom att ämnet transporteras i luft, vatten eller jord. Dessa olika s. k. medier har mycket olika förmåga att transportera kemiska ämnen. Kemiska ämnen kan i luft transporteras över långa avstånd och i betydande mängder. I regel sker en kraftig utspädning av ämnena. Stora mängder kemiska ämnen kan transporteras i vatten; under vissa omständigheter även långa sträckor. Jordens förmåga att transportera ämnen är däremot begränsad. Kemiska ämnen i jorden ger därför oftast endast upphov till lokala skador. Under vissa omständigheter kan emellertid ämnen i jorden nå grundvattnet och på detta sätt övergå till ett annat transportmedium.

Exponeringsnivån är beroende av inneboende kemiska och fysikaliska egenskaper hos ämnet. Exempel på sådana egenskaper är molekylvikt, löslighet i vatten, ångtryck och benägenhet hos ämnet att fördelas mellan olika typer av vätskor. Dessa egenskaper är av betydelse för hur ämnet fördelar sig i miljön mellan luft, jord, vatten och levande organis-

mer. De kemiska och fysikaliska egenskaperna kan fastställas med ett antal laboratorietester. Förutom kännedom om ämnets kemiska och fysikaliska egenskaper krävs även kännedom om vissa karakteristika hos den exponerade miljön för att fördelningsmönstret skall vara möjlig att beräkna.

Med kännedom om fördelningsmönstret kan omvandlings- och nedbrytningsdata beräknas i de delar av miljön där exponeringen är av betydelse. Kemiska ämnen kan omvandlas och nedbrytas genom en mängd olika processer i miljön. Exempel på detta är svampars och bakteriers nedbrytning, kemisk och fysikalisk omvandling samt omvandling i växter och djur. Sådana data ger kunskaper dels om exponeringens utsträckning i tiden, dels om nya kemiska ämnen bildas som har högre toxicitet än ursprungsämnet.

Viktig information för exponeringsanalysen är även uppgifter om använda kvantiteter, om hanteringssätt och om utsläppsförhållanden.

Internationellt har under de senaste åren ett flertal olika beräkningsmodeller för exponeringsanalys utvecklats. Modellerna kan bidra med viss information om hur ämnen transporteras och lagras i miljön. Relativt tillförlitliga modeller finns tillgängliga för beräkning av transport och koncentrationsförhållanden i vatten- och luftmiljö.

En exponeringsanalys bidrar följaktligen med en allmän bild av hur ämnen fördelar sig i miljön mellan luft, vatten, jord och levande organismer. För ämnen som redan är i bruk utgör direkta mätningar i miljön en mycket viktig informationskälla. Systematiska mätningar kan ge information om i vilka mängder olika kemiska ämnen förekommer i olika miljöer samt även visa hur halter och utbredning av undersökta ämnen förändras med tiden.

Underlagsosäkerhet

Syftet med testning är att få tillgång till sådana uppgifter att en meningsfull identifiering av risker för människa och miljö kan göras.

Information av dessa slag kan fås genom att testa:

- fysikaliska och kemiska egenskaper
- effekter på andra biologiska system än människa
- nedbrytbarhet och bioackumulering
- hälsoeffekter.

Brist på data från något av dessa fyra områden gör att möjligheterna att bedöma ämnets hälso- och miljöfarlighet minskar. Beroende på ämnets funktion varierar givetvis behovet av att känna till de inneboende egenskaperna. I vissa fall, t. ex. för läkemedel och livsmedelstillsatser, är det viktigt att ha god kunskap om inneboende hälsofarliga egenskaper hos ingående ämnen. Användningsområdet för dessa produkter är sådant att inneboende miljöfarliga egenskaper vanligtvis är av mindre intresse. I andra fall, t. ex. för kemiska ämnen inom industrin för vilka både människa och miljö exponeras, kan det däremot vara väsentligt att ha tillgång till data som belyser både inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Avsaknad av resultat från vissa tester kan medföra dels att någon specifik egenskap eller effekt inte blir testad med ökad osäkerhet om riskerna som följd, dels att utvärderingen av andra studier försvåras. Ett exempel på det senare är att kännedom om toxikokinetiken (hur ämnet fördelas i, omsätts av och utsöndras ur kroppen) kan vara av stor betydelse när resultatet från djurexperimentella tester tolkas. Ett annat exempel är att kunskaper om eventuella mutagena egenskaper hos det testade ämnet utgör betydelsefull information när svårtolkade cancerstudier utvärderas.

En annan viktig aspekt är kvaliteten på tillgänglig dokumentation. Många äldre undersökningar håller hög kvalitet även med nu gällande måttstockar. Det är viktigt att den information som finns i sådana undersökningar tas till vara. Åtskilliga av de undersökningar som utförts tidigare uppfyller emellertid inte dagens kvalitetskrav på försöksplanering, utförande, utvärdering och resultatrapportering. Detta gäller såväl den standardiserade testverksamheten som den mer forskningsinriktade testverksamheten. Laboratoriepersonalen var ofta inte tillräckligt medveten om vikten av noggrant förda försöksprotokoll. Ibland saknas viktiga uppgifter i redogörelser för äldre undersökningar. Kvaliteten på djurhusen var ofta dålig och djurskötseln varierande. Den ökade medvetenheten om dessa problem har medfört att olika internationella och nationella riktlinjer har utarbetats för hur testning bör bedrivas. Dessa riktlinjer innebär emellertid ingen garanti för att nyare undersökningar alltid är av god kvalitet. Allmänt gäller att det är viktigt att hänsyn tas till kvaliteten hos de undersökningsresultat som ingår i beslutsunderlaget.

Kvalitativa och kvantitativa aspekter på dokumentationen är följaktligen av stor betydelse när osäkerheten i slutsatser om ämnens inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper anges. Vilken grad av osäkerhet i underlagsmaterialet som accepteras måste ställas i relation till exponeringsförhållanden m. m.

Dokumentationskraven för registreringspliktiga kemiska produkter är utformade med syftet att nedbringa den kvalitativa och kvantitativa osäkerheten i underlagsmaterialet. Vid utvärdering tas hänsyn till om tillgänglig toxikologisk dokumentation är bristfällig. Förekomst av negativa biologiska effekter i ett testsystem tillmäts större betydelse om tillgänglig dokumentation är sparsam eller av dålig kvalitet än om det finns en kvantitativt och kvalitativt fullgod dokumentation.

Tillgänglig toxikologisk dokumentation för övriga kemiska produkter är vanligen av betydligt mindre omfattning. Ofta saknas i myndigheternas utvärderingar en analys av vilka toxikologiska data av särskild betydelse som fattas.

Statistisk osäkerhet

Den normala biologiska variationen mellan olika individer är betydande. Av denna anledning kan det i vissa fall vara svårt att avgöra om ett ämne har en viss negativ effekt eller inte när resultaten från epidemiologiska undersökningar eller toxikologiska tester utvärderas. Vid utvärdering av epidemiologiska studier och toxikologiska tester är därför i regel

en statistisk analys av resultaten nödvändig. Avsikten med den statistiska analysen är att bidra till bedömningen av vilka undersökningsresultat som bör tas på allvar, och vilka som bör tillskrivas slumpen. De två begrepp som här brukar användas är statistisk signifikans och statistisk styrka.

Den statistiska analysen ger ett mått på hur förenligt resultatet från den toxikologiska testningen eller den epidemiologiska undersökningen är med antagandet att det kemiska ämnet *inte* har en viss skadlig effekt. Om resultatet är *statistiskt signifikant* innebär det att antagandet att exponering för ämnet inte har någon effekt bör förkastas. Ett statistiskt signifikant resultat är följaktligen ett tecken på att det kemiska ämnet har en viss negativ effekt. En statistisk analys av försöksdata kan emellertid aldrig åstadkomma någon absolut sanning om ett ämnes egenskaper utan endast ge information om olika sorters sannolikheter.

Om resultatet inte är statistiskt signifikant tas detta ofta som ett tecken på att den studerade effekten inte föreligger. Ett sådant ställningstagande kan emellertid under vissa förhållanden vara grovt felaktigt. Om en skadlig effekt t. ex. uppträder hos ett djur av tvåhundra, och man använder femtio försöksdjur, är chansen liten att få ett signifikant resultat trots att ämnet har den skadliga effekt man letar efter.

Ett resultat som inte är statistiskt signifikant måste alltid tolkas utifrån hur många djur som testades respektive hur många människor som studerades i den epidemiologiska undersökningen. Det har också stor betydelse hur vanligt förekommande den negativa effekten är i normalfallet. Testets *statistiska styrka* är ett mått på vilket bevisvärde om avsaknaden av en skadlig effekt man från statistisk synpunkt kan tillmäta en undersökning. Kännedom om testets statistiska styrka är därför ofta av mycket stor betydelse när sådana försöksdata tolkas där ingen skadlig effekt har påvisats.

De resultat som erhålls vid den statistiska analysen måste alltid sammanvägas med annan känd information till en slutgiltig bedömning. Testets statistiska styrka samt kända biologiska fakta bör alltid vägas in i den slutliga bedömningen. Om en analys av den statistiska styrkan saknas innebär det en ökad risk för att sådana enskilda undersökningar övervärderas där ingen skadlig effekt påvisats.

Ingen myndighet redovisar f. n. regelmässigt den statistiska styrkan hos negativa epidemiologiska undersökningar som ingår i olika sorters beslutsunderlag. Myndigheterna anser emellertid att det är mycket viktigt att negativa studier utvärderas noggrant med avseende på studieuppläggning, exponeringsdatas kvalitet m. m. Flertalet myndigheter anser dessutom att det är önskvärt att den statistiska styrkan beräknas eller — om direkt beräkning inte är möjlig — att åtminstone storleksordningen anges. Kriteriegruppen vid arbetarskyddsstyrelsen, som utarbetar underlag för hygieniska gränsvärden, har för avsikt att fortsättningsvis göra sådana beräkningar regelmässigt när det förekommer negativa epidemiologiska undersökningar i det vetenskapliga underlagsmaterialet.

Även vid utvärdering av resultat från toxikologisk testning är det ofta av betydelse att ha kännedom om den statistiska styrkan. Vilka testpa-

rametrar som är av intresse beror på typ av testsystem, erhållna testresultat m. m. Allmänt gäller att det i myndigheternas utvärderingar av toxikologisk dokumentation sällan förekommer några analyser av den statistiska styrkan. Inga större skillnader föreligger mellan de olika myndigheterna i detta avseende.

Vetenskaplig osäkerhet i humantoxikologin

I detta och det följande avsnittet diskuteras kortfattat betydelsen av den tolkningsbredd som toxikologiska data ofta har. Både vid testning av humantoxicitet och ekotoxicitet kan den vetenskapliga tolkningsbredden i vissa fall vara sådan att den har mycket stor betydelse för hur man bedömer risken.

Olika toxikologiska testsystem används med syftet att förutsäga möjliga skador på människa. Generellt gäller att djurexperimentella tester f. n. är mest användbara. De kostnader och de etiska problem som användandet av försöksdjur är förenat med har emellertid medfört att intresset för försöksdjursfria testmetoder är stort. Dessa metoder innebär att ämnens toxicitet testas på mikroorganismer eller celler.

Målet med all toxikologisk testverksamhet är prediktion. Med prediktion menas i detta sammanhang att utifrån testresultaten förutsäga möjliga skador på människa. Prediktionen kan vara av många olika slag: att utifrån kemisk struktur samt andra fysikaliska och kemiska egenskaper förutsäga vissa biologiska egenskaper hos ämnet, att utifrån vissa sjukliga organförändringar hos högexponerade djur förutsäga risken för människa, att utifrån exponerade djurs hälsotillstånd förutsäga exponeringsnivåer som kan betraktas som riskfria för människa, att utifrån ett litet antal exponerade djur förutsäga riskens art och hur många som kan skadas bland ett stort antal exponerade människor.

Slutsatserna från testdata till en bedömning av riskerna för människa kan indelas i två beståndsdelar: kvalitativ och kvantitativ extrapolering. Kvalitativ extrapolering är att avgöra om ett kemiskt ämne som orsakar en viss skada på testorganismer skulle ge samma skada på människa. Om en kvalitativ extrapolering anses möjlig att göra kan i vissa fall även en kvantitativ extrapolering göras. Syftet med den kvantitativa extrapoleringen är att närmare klarlägga vid vilka exponeringsnivåer effekten kan förväntas uppträda hos människa. Extrapolering av resultat från tester på djur, mikroorganismer och celler till människa medför emellertid ofta betydande tolkningsproblem.

Extrapolering av resultat från försöksdjur till människa bygger på antagandet att människan ofta kvalitativt reagerar på likartat sätt som andra djurarter vid exponering för giftiga ämnen. Skillnader i bl. a. ämnesomsättning mellan den testade djurarten och människan kan emellertid i vissa fall medföra betydande olikheter. Ibland är den testade djurarten känsligare än människan, i andra fall är människan känsligare.

En annan faktor som försvårar tolkningen är att de doser som används i djurförsök vanligtvis måste vara betydligt högre än de nivåer människan normalt exponeras för. (Orsaken är att man annars skulle behöva

betydligt större djurgrupper för att skadan skall uppstå hos ett tillräckligt antal djur.) Detta kan innebära att erhållna testresultat i vissa fall är svårtolkade. Avgiftnings- och reparationsmekanismer kan sättas ur spel, vilket påtagligt ökar risken för att skador skall uppkomma på djuret.

Även det faktum att extrapoleringen vanligtvis måste göras från ett litet antal testdjur till ett stort antal människor försvårar tolkningen. Dels innebär det problem av det slag som redovisats i avsnittet om statistisk osäkerhet. Dels innebär det att slutsatser måste dras från en grupp testdjur med betydligt mindre genetisk variation mellan djuren än den variation som förekommer mellan människor. Man kan därför i vissa fall förvänta sig en väsentligt större spridning i känslighet för negativ påverkan av kemiska ämnen bland människor än bland försöksdjur.

Vid testning av kronisk toxicitet på försöksdjur fastställs ofta en exponeringsnivå vid vilken inga skadeverkningar är påvisbara i det aktuella försöket. I vissa situationer används säkerhetsfaktorer för att utifrån denna exponeringsnivå fastställa nivåer som inte anses medföra någon risk för skada på människa. Avsikten med dessa säkerhetsfaktorer är att kompensera för osäkerheten i extrapoleringen från försöksdjur till människa. Valet av säkerhetsfaktor har därmed givetvis stor betydelse för vilken exponeringsnivå som bedöms vara säker.

Inom livsmedelstoxikologin är användandet av säkerhetsfaktorer etablerat och relativt standardiserat. Säkerhetsfaktorer används även i vissa andra fall. WHO har publicerat allmänt formulerade principer efter vilka säkerhetsfaktorer kan fastställas. Enligt dessa principer bör storleken på säkerhetsfaktorn framför allt bero på typen av toxisk effekt, riskgruppens storlek och sammansättning samt den tillgängliga toxikologiska dokumentationens kvalitet.

Vid utvärdering av cancerframkallande egenskaper hos kemiska ämnen förekommer en rad svåra vetenskapliga frågeställningar, t. ex.:

- Vilka typer av studier har bevisvärde? Skall enbart resultat från epidemiologiska undersökningar och djurexperimentella testsystem användas eller skall hänsyn även tas till resultat från mutagentester och från bedömningar av kemiska strukturer?
- Kan cancerframkallande ämnen indelas efter verkningsmekanism och - om så bedöms vara fallet — vilken inverkan har detta på bedömningen av riskens storleksordning?
- Kan cancerframkallande ämnen klassificeras efter hur starkt cancerframkallande de är och — om så bedöms vara fallet — vilka klassificeringsgrunder ska användas?

För de försöksdjursfria testmetoderna tillkommer, utöver problem av de slag som redan nämnts, ytterligare tolkningsproblem. Vanligen gäller att ju större skillnad det är mellan testorganismen och människan, desto svårare är tolkningsproblemen. Mellan människan och vissa däggdjur finns likheter i ämnesomsättning, i avgiftnings- och reparationsmekanismer, samt i olika organs uppbyggnad och funktion. Andra testorganismer, t. ex. svampar och bakterier, ligger längre från människan i dessa hänseenden. Detta gäller även för tester där olika typer av celler används. Cellernas inbördes organisation och funktioner medför att orga-

nismen som helhet kan reagera på sätt som inte kan förutsägas från studier av isolerade celler.

Detta till trots kan försöksdjursfria testmetoder bidra med data som är viktiga för den toxikologiska utvärderingen. I vissa hänseenden är likheterna stora mellan högt och lågt utvecklade organismer, t. ex. i det genetiska materialets uppbyggnad och funktion.

Den stora tolkningsbredden innebär att samma vetenskapliga underlag kan ge upphov till mycket skilda åsikter om riskbilden utan att någon av tolkningarna kan rubriceras som ovetenskaplig eller med säkerhet felaktig. Speciellt svårt är det att tolka försöksdata om långsiktiga effekter, t. ex. olika typer av organskador, cancer och genetiska skador samt skador på fortplantningen. Av denna anledning går tolkningarna ofta isär om exponering för ett visst ämne skall anses innebära risk för t. ex. cancer hos människa. Om risken anses föreligga är uppskattningarna av riskens storlek ofta mycket varierande.

Mellan och inom de svenska miljömyndigheterna förekommer relativt stora åsiktskillnader om hur den kvalitativa och kvantitativa information som fås från djurexperimentella cancertester ska tolkas. Vissa internationella riktlinjer har utarbetats på detta område. Av speciell betydelse är det arbete som utförs inom International Agency for Research on Cancer (IARC), som är en cancerforskningsinstitution knuten till WHO.

När det gäller den grundläggande vetenskapliga tolkningen av försöksdata saknar myndigheterna i stort sett enhetliga kriterier och allmänna tolkningsprinciper. Undantag utgör produktkontrollnämndens rekommendationer för tillämpning av märkningskungörelsen samt de principer statens strålskyddsinstitut följer vid kvantitativa uppskattningar av strålrisker. Inom OECD har provisoriska och allmänt hållna tolkningsriktlinjer utarbetats för vissa testsystem, de s. k. "Data Interpretation Guides".

De riktlinjer för märkning som har utarbetats av produktkontrollnämnden innehåller bl. a. kriterier för klassificering av kemiska ämnen efter akut giftighet samt vissa kriterier för bedömning av risk för cancer på människa. I övrigt lämnas även allmänna principer för bedömning av risk för vissa andra effekter som allergi och slemhinneirritation.

Vetenskaplig osäkerhet i ekotoxikologin

Liksom inom humantoxikologin används inom ekotoxikologin olika testsystem. Syftet med ekotoxikologisk testning är att förutsäga skador på miljön. Som tidigare har konstaterats är tolkningen av humantoxikologiska data ofta förenad med svårigheter. Detta konstaterande är i ännu högre grad giltigt för ekotoxikologiska data.

Under lång tid har studier bedrivts av människokroppens normala funktioner och av dess olika sjukliga tillstånd. Denna forskning har bidragit med omfattande kunskaper till humantoxikologin. Luckorna är betydligt större när det gäller kunskaper om olika ekosystem och deras reglermekanismer. Vidare är ekotoxikologin som vetenskap yngre än humantoxikologin. Sist, men inte minst, behandlas inom ekotoxikologin

ofta mer komplexa frågeställningar än inom humantoxikologin. Ekotoxikologiska bedömningar avser dels effekter på enskilda arter, dels effekter på hela ekosystem. Dessa olika faktorer bidrar till att möjligheterna att förutsäga skador på miljön är mer begränsade än möjligheterna att förutsäga skador på hälsan.

Ett ekosystem utgörs av ett samhälle av organismer som påverkar och påverkas dels av varandra, dels av den omgivande fysikaliska och kemiska miljön. Ekosystemet kan utgöras av t. ex. en skog eller en sjö. Olika ekosystem är inte fristående utan påverkar varandra. Den ständiga växelverkan mellan alla i ekosystemet ingående arter och miljöfaktorer medför att förändring av någon faktor orsakar följdförändringar i andra faktorer. Ekosystemets reglermekanismer gör att systemet strävar efter att uppnå ett dynamiskt jämviktsläge. Detta jämviktsläge är i regel likartat det som rådde innan förändringen ägde rum. Under vissa omständigheter, t. ex. om stora förändringar äger rum eller om ekosystemet har hög sårbarhet, kan systemet komma att sträva efter ett helt nytt jämviktsläge.

Ett ekosystems reglermekanismer är viktiga för att systemets funktion och struktur skall kunna upprätthållas. Reglermekanismerna styr förhållandet mellan ekosystemets olika funktionella enheter. De funktionella enheterna utgörs av producenter, konsumenter och destruenter.

Producenter är organismer som bygger upp organiska beståndsdelar från oorganisk material. Fotosyntesen hos de gröna växterna innebär att oorganiskt kol från luftens koldioxid binds och kopplas ihop med väte och syre från det vatten som tas upp via rötterna. På detta sätt framställs kolhydrater som sedan kan omvandlas till andra organiska ämnen. Energin för denna process kommer från solljuset. Även vissa bakterier har denna förmåga att utan tillförsel av organiskt material bygga upp organiska beståndsdelar. Beroende på typ av bakterie kommer den nödvändiga energin antingen från solljuset eller från olika kemiska reaktioner.

Organismer som inte är producenter är beroende av andra organismers organiska material för att kunna leva. Primärkonsumenterna är växtätare och lever följaktligen direkt av producenter. Sekundärkonsumenterna är rovdjur. Olika svampar, bakterier och andra mikroorganismer fungerar som destruenter, dvs. bryter ned döda organismer och frigör på detta sätt oorganiska näringsämnen som används av producenterna. Mellan olika funktionella enheter sker följaktligen ett material- och energiflöde som alla levande organismer är införlivade i. De olika funktionella enheterna påverkar varandra så att ekosystemet som helhet strävar efter att uppnå ett dynamiskt jämviktsläge.

Inom ekotoxikologin används många olika slag av testorganismer för att studera effekter av kemiska ämnen. Använda testsystem kan grovt delas in i tre grupper: korttidstest med en art, långtidstest med en art och modellekosystem.

Korttidstester syftar vanligtvis till att studera dödligheten hos organismer som exponeras för olika nivåer av testsubstansen. Långtidstester kan även ge information om tillväxthämning, ackumulering, adaptation m. m. Organismer med kort generationstid, t. ex. alger och bakterier, kan

även i tidsmässigt sett korta tester ge information om ämnens påverkan på tillväxt o. d.

I flertalet ekotoxikologiska testsystem används vattenlevande organismer. En starkt bidragande orsak till detta är att vissa av de akvatiska testerna är lätta att standardisera och utföra. Exempel på vanliga testorganismer är encelliga alger, olika Daphnia-arter (vattenloppor) och ett flertal fiskarter. Valet av testorganism beror på en kombination av organismernas praktiska användbarhet i olika testsystem och deras ekologiska roll. En orsak till att de nämnda organismerna ofta används är att i många akvatiska ekosystem är alger betydelsefulla producenter, olika Daphnia-arter viktiga primärkonsumenter och olika fiskarter viktiga primär- och sekundärkonsumenter.

Vid tolkning av testdata är den vetenskapliga osäkerhetens storlek kopplad till den ekologiska relevansen hos det testsystem som används. För att öka den ekologiska relevansen — och därmed minska den vetenskapliga osäkerheten — har vissa testmodeller som bygger på modellekosystem utvecklats. Dessa naturimiterande system utvecklas och utformas efter det ekosystem de avses efterlikna. En omfattande standardisering av denna typ av testmodeller är därmed omöjlig. Denna testning kräver dels ingående kunskaper om den naturtyp testmodellen skall efterlikna, dels omfattande forskning för att klargöra vilken struktur modellekosystemet bör ha för att en tillfredsställande ekologisk relevans skall kunna förenas med enkelhet i testutförandet. Faktorer av detta slag medför att denna typ av testning tar lång tid att utföra och är kostsam.

Extrapolering av resultat från tester på enstaka arter till att gälla möjliga effekter på hela ekosystem är emellertid också förenad med betydande svårigheter. Tolkningsproblemen skulle kvarstå även om det var möjligt att testa samtliga i ekosystemet ingående arter. Tester av detta slag kan aldrig bidra med direkt information om effekter på förhållanden mellan arter och därmed inte heller om möjliga effekter på ekosystemets reglermekanismer. Allmänt kan sägas att långtidstest har högre ekologisk relevans än korttidstest samt att modellekosystem ger ytterligare ökad relevans.

En primär faroanalys baserad på testning ger information om vissa egenskaper hos det testade ämnet. För att några slutsatser skall kunna dras om risken för skador i en viss exponerad miljö krävs kännedom om förhållandena i denna miljö. Omvandlings- och nedbrytningsprocesser varierar kraftigt mellan olika miljöer. Dessa processer kan i vissa fall vara av stor betydelse för exponeringsbilden. Dessutom krävs kännedom om det aktuella ekosystemets funktionella enheter samt om den miljö organismerna lever i. En kvantitativ riskanalys är vanligtvis inte möjlig att genomföra för miljöeffekter beroende på den vetenskapliga osäkerhet som föreligger vid tolkning av testresultaten.

När det gäller den grundläggande vetenskapliga tolkningen av resultat från ekotoxikologisk testning saknar myndigheterna f. n. utarbetade kriterier och allmänna tolkningsprinciper. Den huvudsakliga anledningen till detta är att det vetenskapliga kunskapsläget inom ekotoxikologin hittills inte har möjliggjort att kriterier och principer av detta slag utarbetas.

Kombinationseffekter

Människan är exponerad för ett panorama av olika ämnen med mycket varierande hälsofarliga egenskaper, på arbetsplatsen, i hemmet och i den allmänna miljön. Exponeringsbilden är på grund av sin mångformighet svår att överblicka. I vissa fall är exponeringen ofrivillig t. ex. vad det gäller föroreningar i luft, mat och vatten. I andra fall är det frågan om en mer eller mindre självvald exponering t. ex. i form av rökning och alkoholförtäring. Även vissa naturligt förekommande ämnen i födan kan innebära hälsorisker.

Toxikologisk testning syftar vanligen till att undersöka egenskaper hos enskilda ämnen. Under vissa omständigheter kan emellertid enskilda ämnen påverka varandras hälsofarlighet. Denna påverkan kan vara av olika slag.

Om verkningsmekanismen hos två ämnen är likartad kan i vissa fall en s. k. additiv effekt uppstå. Vid exponering uppstår då en effekt som är lika med summan av de enskilda ämnenas effekter. Vid exponering för organiska lösningsmedel som påverkar det centrala nervsystemet måste hänsyn tas till risken för additiva effekter.

I andra fall kan effekten av en samtidig exponering för flera ämnen vara betydligt allvarligare än summan av effekterna för de enskilda ämnena. Ämnena har då en förstärkande inverkan på varandras effekter. Det mest kända exemplet på detta är att rökare som arbetat med asbest löper en kraftigt ökad risk att få lungtumörer.

Exponering för ett kemiskt ämne kan även innebära en försvagande inverkan på effekten av ett annat ämne. Det pågår f. n. omfattande forskningsverksamhet för att utreda vissa vitaminers och spårämnens eventuellt skyddande verkan mot cancerframkallande ämnen.

När det gäller kombinationseffekter bör det framhållas att det inte finns någon skarp gräns mellan olika miljöer. Samspelseffekter mellan exponering på arbetsplats och exponering i övriga miljöer kan ge upphov till ökad risk för negativa effekter på hälsan. Rökning, alkoholmissbruk och förtäring av vissa läkemedel är exempel på faktorer som kan ge ökad risk för skador vid exponering för kemikalier i arbetsmiljön.

Endast ett fåtal kombinationseffekter av betydelse är påvisade mellan kemikalier som används inom arbetsmiljön. Detta beror antingen på att sådana effekter är sällsynta eller på det faktum att det oftast är mycket svårt att fastställa och bevisa samband av detta slag.

Risken för kombinationseffekter är av särskilt intresse när det gäller cancer. En omfattande forskningsverksamhet pågår världen över för att klarlägga mekanismerna bakom vissa ämnens s. k. promotiva egenskaper. Dessa ämnen (promotorer) kan förhöja effekten av cancerframkallande ämnen, men kan inte ensamma framkalla cancer.

För att på ett effektivt sätt kunna förutsäga kombinationseffekter är det nödvändigt med kunskaper dels om de enskilda ämnenas egenskaper, dels om grundläggande toxikologiska verkningsmekanismer. Kunskaper om de enskilda ämnenas egenskaper kan fås t. ex. via toxikologisk testning. Toxikologisk grundforskning kan bidra med ökade kunskaper om de mekanismer via vilka olika skador uppstår.

Kompetensbehov

Toxikologin är en vetenskap som har utvecklats snabbt under de senaste årtiondena. Utvecklingen har dels skett på det forskningsmässiga planet, dels inom området standardtestning. Forskningen har medfört ökade kunskaper om betydelsen av olika kemiska, fysikaliska och biologiska egenskaper hos kemiska ämnen för deras hälso- och miljöfarlighet. Denna forskning ligger som grund för den omfattande standardiseringen av testmetoder som skett under det senaste årtiondet. Inom ramen för OECD Chemicals Testing Programme har riktlinjer framtagits för hur testning av kemikaliers kemiska, fysikaliska och biologiska egenskaper bör bedrivas.

Forskningen inom toxikologin har visat att det är viktigt att testningsverksamhet håller en hög kvalitet. OECDs principer för god laboratoriesed (Good Laboratory Practice) syftar till att hålla kvaliteten hos de laboratorier som utför standardtestning på en jämn och hög nivå.

Inom det amerikanska cancerforskningsinstitutet NCI och inom WHO:s cancerinstitut IARC har riktlinjer för utvärdering av djurexperimentella cancerstudier utarbetats, som fått stor betydelse för den kvalificerade diskussionen på området.

Toxikologer som utvärderar testresultat har ett delvis annorlunda kunskapsbehov än de toxikologer som verkar inom ett avgränsat forskningsområde. Utvärdering av testresultat kräver breda kunskaper i toxikologi. Detta möjliggör också konstruktiva kontakter med forskare som har djupa kunskaper inom olika delområden av toxikologin.

Vid utvärdering av standardtest krävs — förutom grundläggande kunskaper i toxikologi — ingående kännedom om innehållet i ovan nämnda riktlinjer. Av stor betydelse är också praktisk erfarenhet av standardiserad testverksamhet. I Sverige saknas, med undantag för läkemedelsindustrin, stora testlaboratorier. Bristen på sådana laboratorier har följaktligen inneburit att antalet personer i Sverige med både teoretiska och praktiska kunskaper om utvärdering av toxikologiska testsystem är mycket begränsat.

Bilaga 2

Direktiv

Förbättrad kontroll över hanteringen av kemiska ämnen och produkter

Dir. 1983:20

Beslut vid regeringssammanträde 1983-02-10.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anför.

1 Inledning

Kemiska ämnen används i dag inom alla delar av samhällslivet. Inom de flesta områden spelar de en så viktig roll att vi inte klarar oss utan dem. Kemins framsteg har haft en avgörande betydelse för välståndsutvecklingen. Den kemiska industrin är också av stor betydelse för vår ekonomi. Vid sidan av elektroniken räknas special- och finkemikalier till de mest effektiva hjälpmedlen för ökad industriell konkurrenskraft. Delar av kemiindustrin hör till de branscher där framtidsutsikterna bedöms som mest gynnsamma.

Samtidigt som den snabba utvecklingen av kemiska ämnen och processer fört med sig fördelar har denna utveckling också lett till risker för människans hälsa och för miljön. Osäkerheten är stor om vilka effekter många av de kemiska ämnena har på lång sikt. Det är inte bara en produkts skadlighet i sig utan också sättet att använda den som avgör vilka risker användningen medför. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att det inte bara är av människan i laboratorier framställda ämnen som kan vara hälsofarliga. Också i naturen förekommer ett stort antal giftiga substanser.

Att fastställa riskerna vid hantering av ett kemiskt ämne innebär ofta en svår och osäker bedömning. Att många ämnen har hög akut giftighet känner vi till. Om giftigheten är väl känd kan vi inte sällan genom olika skyddsåtgärder minska riskerna i tillräcklig grad för att ämnet skall kunna få användas för avsett ändamål. Svårast att fastställa är i allmänhet de långsiktiga effekterna av användningen av kemiska ämnen. Vi känner i dag till en rad ämnen med sådana långsiktiga effekter. Det gäller bl. a. ämnen som inte alls eller endast mycket långsamt bryts ned, ämnen som lagras och anrikas i organismer och näringskedjor. Välkända exempel på sådana ämnen

är tungmetaller såsom bly, kvicksilver och kadmium samt klorerade kolväten såsom DDT och PCB. När det gäller sådana ämnen är försiktighetsmått vid användningen ofta inte tillräckliga. Enda sättet att minska riskerna för hälso- eller miljöskador kan då vara att begränsa användningen av ämnena eller att förbjuda dem helt.

Vi har i dag kunskaper endast om en begränsad del av de skadliga, långsiktiga effekter som användningen av olika kemiska ämnen medför. Svårigheterna ligger inte bara i att klarlägga de enskilda ämnenas effekter. Genom samverkan kan vissa ämnen förändra och ibland förstärka varandras effekter. Vidare kan ämnen omvandlas både genom mänsklig påverkan i t. ex. en industriell process eller vid förbränning och genom en biologisk process i naturen eller i människokroppen. Resultatet av en naturlig omvandling torde i de flesta fall vara att giftverkan minskas men i vissa fall bildas i stället ämnen som är skadligare än ursprungsämnet.

Kemiska ämnen kan spridas till miljön i olika led av ämnenas hantering. Risker finns såväl vid t. ex. utvinning av råvaror som vid lagring och transport. Vid industriella processer där kemiska produkter tillverkas, förädlas och används sker utsläpp till vatten och luft. I jord- och skogsbruket sker en avsiktlig spridning av kemikalier till miljön. Som avfall kommer många kemiska produkter också slutligt ut i omgivningen. Resultatet kan bl. a. bli upplagring av olika miljögifter i näringskedjor och skador på mark och i vatten. Miljöskadorna innebär ofta också risker för människan.

Människan påverkas emellertid också av kemiska ämnen och produkter på många andra sätt än genom den yttre miljön. I bl. a. arbetslivet och som konsumenter kommer vi ständigt, avsiktligt och oavsiktligt, i kontakt med kemikalier av vitt skilda slag. I arbetsmiljön är kontakten ofta både stor och långvarig. Sambanden mellan en ökande påverkan av nya kemiska ämnen och produkter samt olika skador och sjukdomar är endast ofullständigt kartlagda. Särskilt de långsiktiga effekterna är ofta svåra att klart påvisa. Att kemiska ämnen medverkar till uppkomsten av en rad sjukdomar anses dock klart. Det gäller bl. a. allergier, cancersjukdomar, genetiska skador och fosterskador.

2 En kommission för översyn av kemikaliekontrollen

Medvetenheten om de risker som användningen av kemiska ämnen och produkter för med sig har successivt ökat under de senaste decennierna. Många människor känner i dag otrygghet och rädsla för skada och ohälsa på grund av denna användning. Åtgärder har också vidtagits från samhällets sida för att förbättra kontrollen av kemikalieanvändningen. Lagstiftningen har skärpts. Myndigheterna har fått ökade resurser för prövning och tillsyn. Forsknings- och undersökningsverksamheten har byggts ut. Informationen

och utbildningen om kemikalieanvändningens risker har ökat. Användningen av många ämnen har förbjudits, begränsats eller kringgärdats med skyddsföreskrifter.

Trots de vidtagna åtgärderna återstår fortfarande mycket att göra för att förbättra samhällets kontroll över utvecklingen på den kemiska miljöns område. Svårigheterna att identifiera och uppskatta risker är stora. Myndigheter och andra ansvariga på detta område har därför en svår uppgift, inte minst vad gäller att prioritera mellan olika områden där insatser kan behöva göras. Forskningsinsatser m. m. som kan skapa en fastare grund för myndigheternas prioriteringar är nödvändiga.

Samhällets kontroll av kemikalieanvändningen behöver således effektiviseras och samordnas ytterligare. För att se över pågående verksamhet och lägga fram förslag till insatser för en förbättrad kontroll bör en kemikommission tillkallas.

Jag kommer nu närmast att översiktligt redovisa gällande lagstiftning och nuvarande administration samt pågående arbete av större betydelse när det gäller kontrollen av kemikalieanvändningen. Därmed ges också en viss avgränsning av det arbetsområde översynen avser. Jag kommer därefter att närmare gå in på utgångspunkterna för översynen och på de frågor jag anser att kommissionen särskilt bör ta upp. Jag vill dock redan nu framhålla att kommissionen bör ha ett vidsträckt uppdrag att göra en samlad översyn av de problem för hälsa och miljö som den stora kemikalieanvändningen kan medföra.

3 Nuvarande lagstiftning och administration m. m.

Användningen av kemiska ämnen påverkar människor och miljö i många olika situationer. Samhällets kontroll av kemikalieanvändningen sker bl. a. därför i många olika former. Kontroll sker av utsläpp från enskilda anläggningar där stora mängder kemiska ämnen hanteras. Situationer där riskerna vid användning av farliga ämnen är stora regleras ibland särskilt. Detta gäller t. ex. arbetsmiljön och transportsektorn samt avfallshanteringen. I bl. a. livsmedels-, läkemedels- och konsumentlagstiftningen finns bestämmelser som rör särskilda produkters beskaffenhet. En generell reglering som tar sikte just på hanteringen av kemiska ämnen och produkter utgör den s. k. produktkontrollagstiftningen.

Produktkontrollagstiftningen eller lagen (1972:329) om hälso- och miljöfarliga varor med tillämpningsförfattningar utgör således endast en del av underlaget för den samlade kontrollen av kemikalieanvändningen. Denna lagstiftning bör dock ses som den centrala på området.

En grundregel i lagen om hälso- och miljöfarliga varor är att den som hanterar sådana varor skall vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått

som behövs för att hindra eller motverka att varorna får skadliga verkningar. Detta innebär således bl. a. en långtgående undersökningsskyldighet. Tillverkare och importörer har enligt lagen att vidta aktiva åtgärder för att förvissa sig om sammansättningen av sina varor och klarlägga riskerna för skada på människan och i miljön.

Produktkontrollagstiftningen ger också berörda myndigheter långtgående befogenheter att ingripa mot skadliga ämnen och produkter. För den centrala bedömning som är aktuell vid tillämpningen av lagen om hälso- och miljöfarliga varor svarar produktkontrollnämnden som administrativt är knuten till statens naturvårdsverk. Tillsyn över lagens efterlevnad utövas av bl. a. naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen samt på det regionala och lokala planet av yrkesinspektionen, länsstyrelserna och hälsovårdsnämnderna.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) har en räckvidd långt utöver det kemiska området men är av grundläggande betydelse också för kemikaliekontrollen. Lagen syftar till att skydda arbetstagare från ohälsa och olycksfall. Lagen innehåller bestämmelser om hur arbetsmiljön skall vara beskaffad för att det angivna syftet skall uppnås. Bl. a. stadgas att ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall endast får användas under förhållanden som ger betryggande säkerhet. Arbetsgivare och arbetstagare skall enligt lagen samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Huvudansvaret för att produkter som används i arbetslivet inte medför risker för ohälsa och olycksfall åvilar arbetsgivaren. Denne skall bl. a. vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga nämnda risker. Även den som tillverkar, importerar eller överlåter ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, har ålagts skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för att förhindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skyddssynpunkt.

Det centrala myndighetsansvaret för arbetsmiljölagens efterlevnad åvilar arbetarskyddsstyrelsen. Tillsyn utövas av yrkesinspektionen. Också skyddsombuden har viktiga uppgifter i kontrollen av att lagen efterlevs.

Vid sidan av produktkontroll- och arbetsmiljölagstiftningen finns, som jag tidigare berört, ett stort antal andra författningar som reglerar hanteringen av kemiska ämnen och produkter. Bland dessa kan nämnas miljöskyddslagen (1969:387), livsmedelslagen (1971:511), läkemedelsförordningen (1962:701), lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor, lagen (1982:821) om transport av farligt gods och marknadsföringslagen (1975:1418).

I propositionen 1973:17 med förslag till lag om hälso- och miljöfarliga varor m. m. lades grunden för den nuvarande organisationen av produktkontrollen. I propositionen anfördes emellertid att det kunde bli anledning att senare se över organisationsfrågorna. År 1978 tillsattes en kommitté för översyn av produktkontrollens organisation. I betänkandet (Ds Jo 1980:4)

Ny produktkontrollorganisation framlade kommittén sina överväganden. Kommittén framhöll att den under sitt utredningsarbete kunnat konstatera en närmast total enighet om att det fanns stora brister i kontrollen över hälso- och miljöfarliga varor. Den grundläggande orsaken härtill angavs vara arbetsuppgifternas storlek såväl kvantitativt som kvalitativt. Den nuvarande organisationsformen bedömdes dock ha i väsentlig mån bidragit till svårigheterna att få till stånd en effektivt fungerande produktkontroll. Kommittén redovisade alternativa organisationsförslag men förordade att ett fristående produktkontrollverk skulle inrättas. I en reservation och i särskilda yttranden föreslogs i stället en förstärkning av produktkontrollen inom ramen för nuvarande organisation.

Kommitténs förslag har remissbehandlats. Remissvaren uppvisar en splittrad bild. En stor del av remissinstanserna avstyrker förslaget om ett produktkontrollverk. Kommitténs förslag har inte föranlett några åtgärder från regering eller riksdag.

För de myndigheter som arbetar med frågor som rör kemikaliekontrollen är det nödvändigt att ha tillgång till forsknings-, undersöknings- och informationsresurser. Såväl naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och livsmedelsverket som socialstyrelsen har forskningsavdelningar eller laboratorier som ingår i eller är underordnade resp. myndighet. Till detta kommer landstingens yrkesmedicinska kliniker. Hos vissa av myndigheterna och även hos andra organ finns anslag för forskning bl. a. om kemikaliefrågorna. Här kan arbetarskyddsfonden särskilt nämnas. Produktkontrollnämnden har ett eget undersökningsanslag till sitt förfogande. Till Karolinska sjukhuset är giftinformationscentralen knuten. Efter beslut av riksdagen (prop. 1981/82:48, JoU 1981/82:17, rskr 1981/82:96) under hösten 1981 pågår nu också uppbyggnaden av en toxikologisk informationsservice knuten till Karolinska institutets bibliotek och informationscentral. I ett nyligen avlämnat betänkande (SOU 1982:30) har förslag lagts fram om förbättrad information rörande arbetsmiljörisker. En utredning om toxikologiutbildning, tillsatt av UHÄ på regeringens uppdrag, har också nyligen lämnat sitt betänkande (UHÄ, rapport 1982:26).

Frågor som är av betydelse för kontrollen av kemikalier behandlas av flera pågående utredningar. Bland dessa kan nämnas cancerkommittén (S 1979:07) och kommittén (Jo 1979:09) om användning av kemiska medel i jord- och skogsbruket. Båda dessa kommittéer beräknas avsluta sitt arbete i början av år 1983.

4 Några resultat av pågående arbete m. m.

Med stöd av lagen om hälso- och miljöfarliga varor har en rad beslut fattats och åtgärder vidtagits under de senaste åren som innebär en skärpt kontroll

över kemikalieanvändningen. Bland de viktigare kan nämnas följande. Den högsta tillåtna blyhalten i bensin har sänkts. Starka restriktioner för användningen av bl. a. PCB och kadmium har införts. Tillverkning och import av aerosolförpackningar som innehåller klorfluorkolväten som drivmedel har förbjudits. Användningen av en rad bekämpningsmedel innehållande klorfenoler har förbjudits. En mera skärpt praxis för registrering av bekämpningsmedel har påbörjats. Spridningen av bekämpningsmedel över skogsmark har reglerats. Ett nytt märkningssystem för hälso- och miljöfarliga varor skall träda i kraft den 1 januari 1985.

Produktkontrollnämnden påbörjade år 1976 arbetet med att bygga upp ett centralt produktregister. I en första etapp registrerades namnen på drygt 100 000 produkter vilka anmäldes av ca 2 500 företag. Genom beslut av regeringen år 1979 fick produktkontrollnämnden befogenhet att inleda en andra etapp av registrets uppbyggnad. I denna skulle detaljerade uppgifter om ca 13 000 s. k. baskemikalier registreras på grundval av deklarationer som lämnades av de företag som anmält produkten i fråga. Nämnden har redovisat förslag om registrets fortsatta uppbyggnad.

Med stöd av arbetsmiljölagstiftningen har arbetarskyddsstyrelsen utfärdat en rad regler som rör kemiska arbetsmiljörisker. En del av dessa bestämmelser avser särskilda kemiska ämnen eller produktgrupper, såsom asbest, epoxiprodukter, kvarts, isocyanater, vinylklorid, kadmium, lim, organiska lösningsmedel, kemiska bekämpningsmedel och syntetiska oorganiska fibrer. Nyligen utfärdades föreskrifter om blyarbete, som träder i kraft den 1 januari 1983. Bransch- och teknikinriktade regler som bl. a. tar upp kemiska medel har utfärdats beträffande t. ex. motorbranschen och varvsindustrin samt för frisörarbete och sprutmålning. Ytterligare en typ av arbetsmiljöregler är mera övergripande och tar upp kemiska risker i stort, såsom föreskrifter om luftföroreningar samt de föreskrifter som nu utarbetas för information om och hantering av farliga ämnen. Slutligen finns föreskrifter om hygieniska gränsvärden för ett stort antal kemiska ämnen. Dessa föreskrifter innebär också förbud och andra restriktioner mot hantering av vissa cancerframkallande ämnen i arbetslivet.

En översyn planeras av sekretess- och påföljdsfrågorna inom arbetsmiljöområdet.

Också många åtgärder som vidtagits med stöd av annan lagstiftning har varit av stor betydelse för den samlade kemikaliekontrollen. Viktiga bidrag har även lämnats genom frivilliga insatser i olika branscher. De totala industriutsläppen till vatten och luft av många kemiska ämnen har minskat kraftigt under 1970-talet i vårt land. Halterna av många skadliga ämnen i våra livsmedel har kunnat minskas.

Utbudet av kemiska ämnen är så stort och problemen är tekniskt och vetenskapligt så svårbemästrade att inget enskilt land har resurser att ta fram

och hantera det underlag som behövs för en effektiv kontroll. Vidare gör den omfattande handeln över gränserna med kemiska ämnen och produkter att kemikaliekontrollen inte med fördel kan bedrivas i ett land isolerat. Samarbete och arbetsfördelning mellan olika länder är därför en förutsättning för en fungerande kontroll. Även intresset av likartade regler i olika länder talar för ett vidgat internationellt samarbete. Under de senaste åren har också det internationella samarbetet inom kemikaliekontrollen intensifierats främst inom OECD men också inom bl. a. UNEP. Bland de frågor som tagits upp inom OECD kan nämnas utarbetande av enhetliga regler för hur laboratorietester skall genomföras samt principer för ett informationsutbyte beträffande kemikalier. Riktlinjer har fastlagts för ett stort antal individuella test, och beslut har fattats om ömsesidigt accepterande av testresultat när riktlinjerna följts.

Inom arbetsmiljöområdet pågår ett omfattande samarbete inom bl. a. ILO och WHO vad avser kemiska hälsorisker. ILO antog år 1976 ett integrerat program för förbättring av arbetsmiljön. Inom ramen för detta har ILO bl. a. etablerat ett varningssystem genom vilket varje enskilt medlemsland har möjlighet att snabbt slå larm om nya risker i arbetsmiljön.

Nordiskt samarbete bedrivs bl. a. i frågor om bekämpningsmedel, om föreskrifter i arbetsmiljön, om dokumentation för hygieniska gränsvärden och om arbetsmiljön i övrigt.

5 Allmänna utgångspunkter för översynen

Ansvaret för att användningen av ett kemiskt ämne eller en kemisk produkt inte medför risk för skada på människor eller i miljön åvilar i första hand den som tillverkar, importerar eller på annat sätt hanterar ämnet eller produkten. Lagstiftningen reglerar närmare detta ansvar och gör det möjligt att ingripa t. ex. med föreskrifter om skyddsåtgärder eller med förbud. Myndigheterna utformar föreskrifter av olika slag och utövar tillsyn över att gällande regler efterlevs.

För en effektivare kontroll av användningen av kemiska ämnen och produkter är det av grundläggande betydelse att vi kan förbättra våra kunskaper om de problem som kemikalieanvändningen medför. Detta innebär dels bättre kontroll över i vilka sammanhang olika kemiska ämnen används, dels ökade kunskaper om de olika ämnenas hälso- och miljöeffekter. Därvid behöver – som jag berörde i inledningen – särskilt de långsiktiga effekterna uppmärksammas mera än hittills. Med ökade kunskaper som grund kan ställning tas till vilka skyddsåtgärder som behövs.

Möjligheterna bör tas tillvara att på ett tidigt stadium i utvecklingsprocessen bedöma nya ämnens och produkters hälsorisker. Det är därför angeläget att skapa en riskmedvetenhet hos alla som arbetar med kemisk forsknings-

och utvecklingsverksamhet.

Jag kommer nu att närmare ange vissa utgångspunkter för kemikommissionens arbete och ta upp vissa frågor som kommissionen särskilt bör behandla. Jag tar därvid upp frågor rörande olika åtgärder för att bl. a. förbättra såväl de produktansvarigas som myndigheternas kunskaper om kemikalieanvändningens risker. Jag berör därefter dels åtgärder för att samordna och effektivisera kemikaliekontrollen, dels frågor om översyn av lagstiftning och administration.

Ökade kunskaper om olika kemiska ämnens effekter på människor och i miljön är en förutsättning både för att tillverkare och importörer i större utsträckning än hittills skall kunna leva upp till de krav på försiktighetsmått som gällande lagstiftning ålägger dem och för att myndigheterna si all kunna fullgöra sina kontrolluppgifter. Det bör därför vara en central uppgift för kommissionen att överväga hur säkrare bedömningar av de risker som användningen av olika ämnen för med sig skall kunna göras. Insatser av flera olika slag är av betydelse i detta sammanhang. Vi behöver en effektiv forsknings- och utredningsverksamhet om olika ämnens effekter. Undersökningsmetoderna behöver förbättras för att vi skall få ett säkrare underlag för utvärdering och jämförelser av olika risker. Principer för riskidentifiering och riskuppskattning bör utvecklas. Kommissionen bör kartlägga pågående arbete inom nu angivna områden och överväga hur insatserna skall kunna effektiviseras t. ex. genom ökad samordning, nationellt och internationellt. Bl. a. bör frågorna om tillgång till toxikologisk expertis och om undersökningskapacitet uppmärksammas i detta sammanhang.

De långsiktiga förändringarna av miljön behöver följas. Detta förutsätter bl. a. övervakningssystem av olika slag. Kommissionen bör från sina utgångspunkter studera det övervakningsprogram för miljökvalitet som naturvårdsverket har i uppdrag att driva. Möjligheterna att genom programmet följa kemiska ämnens spridning i och påverkan på den yttre miljön bör analyseras. Viss epidemiologisk bevakning sker i dag genom cancer- och miljöregistret samt missbildningsregistret. Kommissionen bör utreda möjligheterna av att genom samordning och effektivisering av dessa och närliggande verksamheter få till stånd en samlad bedömning av hälsotillståndet hos olika grupper av människor.

Som jag tidigare nämnt pågår f. n. ett arbete med att bygga upp en toxikologisk informationsservice vid Karolinska institutets bibliotek och informationscentral. Insamling av toxikologisk information förekommer också vid flera andra myndigheter och organisationer, bl. a. vid naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen. Kommissionen bör överväga om behov föreligger av utvidgade informationstjänster bl. a. för skyddsombud.

De olika insatser jag berört i det föregående såsom forskning, utveckling av mätmetoder, undersökningsverksamhet och övervakningsprogram samt

tillgång till toxikologisk expertis och informationsservice syftar samtliga till att öka möjligheterna för den som hanterar eller kommer i kontakt med kemikalier och för de övervakande myndigheterna att göra säkrare riskbedömningar. Kommissionen bör i sitt arbete pröva formerna för de avvägningar mellan kostnad och nytta som krävs för att nödvändiga prioriteringar skall kunna göras. Därvid bör också övervägas i vilken utsträckning vi i olika avseenden kan utnyttja internationella resurser och utländska erfarenheter.

6 Utbyggnad av produktregistret och förbättrad produktinformation

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 deklareras 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 hanteras och skyddas.

Myndigheternas kontroll över de kemiska ämnen och produkter som används i dag bör effektiviseras. Den information om förekomsten av olika ämnen och produkter som ett utbyggt produktregister kan ge bör kunna vara ett värdefullt underlag bl. a. när det gäller att bedöma i vilken takt och med vilken inriktning en mera aktiv produktkontroll kan utvidgas till att omfatta allt flera ämnen eller produkter.

Formerna för en förhandskontroll av kemiska ämnen bör prövas av kommissionen. Med förhandskontroll avses i detta sammanhang att nya ämnen inte får marknadsföras eller tas i bruk utan att ansvarig kontrollmyndighet fått möjlighet att bedöma ämnena. Ett av de stora problemen i

samband med hanteringen av kemikalier är den ringa kunskap vi i många fall har om deras påverkan på människa och miljö. Möjligheterna till ett samarbete med EG bör beaktas i detta sammanhang.

Ett väsentligt syfte med kontrollen över kemiska ämnen och produkter är att vi successivt skall kunna identifiera sådana ämnen på marknaden som kan ersättas av andra som är mindre skadliga från hälso- och miljösynpunkt. Det är dock inte möjligt att genom en direkt produktkontroll helt undanröja användningen av ämnen som kan vara skadliga. Som kompletterande åtgärder behövs bl. a. säkrare hanteringsmetoder, skyddsföreskrifter, information, utbildning m. m. för att minska riskerna vid användningen av olika ämnen. Förbättrad produktinformation är en central uppgift i detta sammanhang. Den som hanterar en kemisk produkt skall inte behöva sväva i osäkerhet om vilka skador som kan uppkomma och hur man kan skydda sig mot dessa. Ett nytt märkningssystem håller nu på att införas, liksom regler om utarbetande av skyddsinformationsblad m. m. Sådana kemiska ämnen och produkter som inte är hälsofarliga i lagens mening omfattas emellertid inte av nu aktuella bestämmelser. Kommissionen bör med förtur utreda frågan om märkningsskyldighet också för sådana ämnen och produkter som inte omfattas av nuvarande bestämmelser.

Kommissionen bör i detta sammanhang också se över reglerna om tillstånds- och kompetenskrav för dem som tillhandahåller eller hanterar olika produkter samt utreda behovet av utbildning på olika nivåer. Kommissionen bör också beakta behovet av en smidig och snabb handläggning från kontrollerande myndigheters sida.

7 Översyn av lagstiftning och administration

Som jag tidigare berört bör kommissionen också ta upp lagstiftningsfrågor. De regler som finns i lagen om hälso- och miljöfarliga varor ger uttryck för en mycket hög ambitionsnivå för produktkontrollarbetet och därmed för våra samlade insatser för att minska riskerna vid användningen av kemiska ämnen och produkter. Grundläggande i lagstiftningen är det mycket långtgående ansvar som läggs på den som tillverkar, importerar och hanterar en hälso- och miljöfarlig vara att vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller miljö. Denna grundregel kompletteras med vittgående befogenheter för berörda myndigheter att ingripa så snart misstanke om oacceptabel risk föreligger.

De grundprinciper som den nuvarande lagstiftningen bygger på bör enligt min mening vara vägledande också för det fortsatta arbetet med att förbättra kontrollen över kemikalieanvändningen. Kommissionen bör emellertid överväga vilket behov och vilka möjligheter som finns att ytterligare precisera och konkretisera det ansvar för försiktighetsmått och skyddsåtgär-

der som lagstiftningen lägger på den som tillverkar, importerar eller hanterar en hälso- och miljöfarlig vara. Därvid bör också frågan om en precisering av tillverkares och importörs undersökningsskyldighet prövas. Härvid bör det arbete uppmärksammas som bedrivs internationellt, bl. a. inom OECD.

Kommissionen bör genomföra en genomgripande översyn av kungörelsen om hälso- och miljöfarliga varor samt även se över övriga verkställighetsförfattningar. I detta sammanhang är det angeläget att uppnå en klar ansvarsfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter vad gäller tillsynsuppgifterna enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Också samordningen mellan lagstiftningen om hälso- och miljöfarliga varor och annan lagstiftning som rör kontrollen av kemikalieanvändningen bör tas upp. Därvid berörs också myndighetsorganisationen. Av min tidigare redovisning framgår att kontrollen av kemikalieanvändningen sker med stöd av många författningar och utövas av flera olika myndigheter. Den omfattning och spridning som användningen av kemikalier har gör det nödvändigt att vi även i fortsättningen bedriver kontrollen i alla de sammanhang där kemikalier hanteras och där hälso- och miljörisker förekommer. En väsentlig del av den samlade kontrollen måste därför ske som en kontroll av särskilda produkter, i vilka kemiska ämnen ingår, t. ex. livsmedel, läkemedel eller bekämpningsmedel och av särskilda situationer eller sammanhang där vi t. ex. som arbetstagare eller konsumenter kommer i beröring med kemikalier. Vidare behöver olika led i kemikaliehanteringen såsom råvaruutvinning, transport, tillverkning och förädling, lagring och avfallsbehandling kontrolleras särskilt. Inom vart och ett av dessa områden behöver kontrollåtgärderna successivt effektiviseras och anpassas till vunna erfarenheter och nya kunskaper. Detta är en uppgift som i första hand åvilar de för respektive område ansvariga organen. Kommissionen bör dock överväga om gällande lagstiftning om tillsyn inom olika områden är ändamålsenligt utformad. Kommissionen bör också i övrigt vara oförhindrad att ta upp de frågor i sammanhanget som kommissionen anser angelägna.

En på olika myndigheter utspridd kemikaliekontroll är, även om den till en del är ofrånkomlig, emellertid också förenad med vissa påtagliga nackdelar. Det är svårt för samhället att skaffa sig den överblick över problemen som är önskvärd bl. a. för en samlad prioritering av insatserna. Överföringen av erfarenheter från ett område till ett annat fungerar inte alltid tillfredsställande. En enhetlig riskvärdering försvåras. Svårigheter kan också föreligga att finna lämpliga former för arbetsfördelning och samordning. Dubbelarbete på vissa områden och luckor i insatserna på andra områden kan bli följden. En utspridd kontroll medför också risker för att vissa mera långsiktiga och svåridentifierbara hälso- och miljöproblem inte uppmärksammas tillräckligt. Detta gäller särskilt problem som berör flera myndigheters ansvarsområden men inte klart kan hänföras till något av dem.

De svårigheter att få en samlad överblick över kemikalieproblemen och en samordnad kontroll av kemikalieanvändningen som jag här nämnt är endast till en del en organisatorisk fråga. De grundläggande svårigheterna är – som jag berört i inledningen – att kemikalier används i så stor omfattning som sker i dagens samhälle och att många effekter av användningen är så svåra att bedöma. Detta gör det emellertid endast ännu mera nödvändigt att vi hela tiden strävar efter att skapa så effektiva organisatoriska former som möjligt för överblick och prioritering och för arbetsfördelning och samordning. En förbättrad samordning mellan olika ansvariga organ är viktig för att de kunskaper vi har i dag om olika kemikaliers skadlighet skall kunna utnyttjas på bästa sätt.

I den nuvarande myndighetsorganisationen kan produktkontrollnämnden och produktkontrollbyrån vid naturvårdsverket sägas ha den dubbla uppgiften att dels svara för en del av de uppgifter rörande kontroll av kemikalier som ligger inom naturvårdsverkets ansvarsområde, dels ha en allmänt samordnande och övervakande funktion när det gäller kemikaliekontrollen i stort. Arbetet inom den tidigare nämnda kommittén för översyn av produktkontrollens organisation och remissbehandlingen av kommitténs förslag pekade på en rad problem som finns, att med dagens organisation och arbetsfördelning tillgodose de samordningsbehov som föreligger.

En viktig uppgift för kommissionen bör därför vara att överväga behovet av förändringar av nuvarande administration för kemikaliekontrollen. Därvid bör även tillsynen regionalt och lokalt studeras. Övervägandena bör ske utifrån en bedömning av inom vilka områden och genom vilka åtgärder kemikaliekontrollen i första hand bör effektiviseras. Vidare behövs en analys av innebörden av olika samordningsbehov och av möjligheterna att lösa dem genom organisatoriska förändringar och därmed sammanhängande lagstiftningsåtgärder. En utgångspunkt för kommissionens överväganden när det gäller myndighetsorganisationen bör vara att en så klar ansvarsfördelning som möjligt bör finnas mellan olika myndigheter. En annan utgångspunkt bör vara att en effektiv organisationsform behövs dels för samverkan mellan olika myndigheter, dels för behandling av sådana övergripande frågor som berör flera myndigheters ansvarsområden. Till dessa övergripande uppgifter hör bl. a. att svara för den centrala och direkta produktkontroll som behövs som ett komplement till de sektorsinriktade åtgärder som olika myndigheter kan vidta.

Kommissionen bör göra en samlad bedömning av de åtgärder för att effektivisera kemikaliekontrollen som aktualiseras under utredningsarbetet och angelägenhetsgradera dessa. Kommission bör därvid utarbeta kostnadskalkyler så uppställda att kostnaderna för såväl myndigheter som näringsliv kan utläsas. Kostnadsansvaret för de insatser som föreslås bör också behandlas av kommissionen. När det gäller samhällets kostnader bör

kommissionen pröva möjligheterna att genom rationalisering och omprövning av befintliga verksamheter finansiera insatserna. Kommissionen bör utreda frågan om en ökad avgiftsfinansiering av samhällets insatser för kemikaliekontroll.

Som framhölls inledningsvis har den kemiska industrin stor betydelse för välståndsutvecklingen och vår ekonomi. Det är angeläget att i förslag till miljöpolitiska åtgärder beakta effekterna på industrins konkurrenskraft.

8 Kommissionens arbetsform

Uppgiften för kemikommissionen bör som jag tidigare framhållit vara att överväga alla de åtgärder som kan medverka till att minska de risker som är förknippade med produktion och användning av kemiska ämnen och produkter. Kommissionens arbete bör planeras så att det kan slutföras inom en tvåårsperiod.

Kommissionen bör eftersträva att under arbetets gång avlämna delförslag inom de områden där detta är möjligt. Den har att föra de överläggningar med myndigheter och organisationer som är nödvändiga för detta. Samarbete bör också ske med utredningar inom angränsande områden.

Kommissionen bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Kommissionen bör därutöver informera berörda arbetstagare om sitt arbete.

9 Hemställan

Jag har i detta ärende samrått med cheferna för justitie-, social-, arbetsmarknads- och industridepartementen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en kommission med åtta ledamöter med uppdrag att se över frågor om kontrollen över användningen av kemiska ämnen och produkter

att utse en av ledamöterna att vara ordförande

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna ska belasta tionde huvudtitelns kommittéanslag.

Kommittéersättningsförordningen bör vara tillämplig för kommissionen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Bilaga 3

Gällande författningar

Lag (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor

Inledande bestämmelser

1 § Med hälso- och miljöfarlig vara avses i denna lag

1. ämne eller beredning som med hänsyn till sina kemiska eller fysikalisk-kemiska egenskaper och hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön,

2. vara som innehåller eller behandlats med ämne eller beredning som avses i 1, om varan därigenom och med hänsyn till sin hantering kan befaras medföra skada på människor eller i miljön.

Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen föreskriva att vad som i lagen sägs om hälso- och miljöfarlig vara skall gälla även i fråga om annan vara än sådan som avses i första stycket 1 och 2.

2 § Med hantering avses i denna lag tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse eller därmed jämförliga förfaranden.

3 § Lagen gäller ej vara som är att anse som

1. livsmedel enligt livsmedelslagen (1971:511),

2. läkemedel enligt läkemedelsförordningen (1962:701),

3. fodermedel enligt lagen (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m. m.

Ej heller gäller lagen i fråga om radioaktiva ämnen och andra källor till joniserande strålning.

I fråga om brandfarlig eller explosiv vara äger lagen tillämpning endast i den mån varan är hälso- eller miljöfarlig av annat skäl än som föranlett att den hänförts till nämnda varukategorier.

I fråga om transport av sådana hälso- och miljöfarliga varor som är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods gäller denna lag endast i den utsträckning som regeringen förordnar.

4 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan förordna om undantag från lagens tillämpning i fråga om visst varuslag eller viss hantering eller import.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan förordna om undantag från lagens tillämpning på försvarsmakten.

Försiktighetsmått, tillstånd m. m.

5 § 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 märkningsskyldighet enligt första stycket.

6 § Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att hälso- och miljöfarlig vara av visst slag får hanteras eller importeras endast efter särskilt tillstånd eller att för hantering eller import av sådan vara skall gälla annat särskilt villkor.

Fråga om tillstånd enligt första stycket prövas av myndighet som regeringen bestämmer.

7 § Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av hälso- och miljöfarlig vara av visst slag.

Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, kan regeringen föreskriva att återvinning, oskadliggörande, långtidsförvaring eller annat därmed jämförligt förfarande för slutligt omhändertagande av visst slag av avfall på vilket denna lag är tillämplig får bedrivas yrkesmässigt endast av juridisk person vari staten har inflytande.

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.

10 § Om skyldighet för myndighet att på begäran meddela beslut huruvida ämne, beredning eller annan vara är att anse som hälso- eller miljöfarlig meddelas bestämmelser av regeringen.

10 a § Har med stöd av denna lag meddelats föreskrifter som medger undantag från bestämmelse om hantering eller import av hälso- och miljöfarlig vara av visst slag och kan sådana föreskrifter antas innebära ekonomisk fördel för den som hanterar eller importerar varan, får regeringen medddela föreskrifter om att särskild avgift skall tas ut för att utjämna sådan fördel. Regeringen får överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela förskrifter om hur avgiften skall beräknas.

Tillsyn

11 § Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och villkor utövas av myndighet som regeringen bestämmer.

12 § Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag.

13 § Tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att denna lag eller förskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

Underlåter någon att vidtaga åtgärd som åligger honom enligt denna lag eller enligt föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen eller enligt tillsynsmyndighets föreläggande, får myndigheten förordna om rättelse på hans bekostnad.

14 § För tillsyn enligt denna lag äger tillsynsmyndighet tillträde till område, lokal eller annat utrymme som användes i samband med hantering av hälso- och miljöfarlig vara och får där göra undersökning eller taga prov. För uttaget prov utgår ej ersättning.

Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag.

Om skyldighet att ersätta tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov förordnar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

15 § Regeringen kan föreskriva att särskilda avgifter skall tagas ut i ärende enligt denna lag.

Ansvar m. m.

16 § 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 meddelats 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.

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.

17 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får ej obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid har erfarit om yrkeshemlighet eller affärsförhållande.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

18 § Vara som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

19 § För tillvaratagande av konsumentintresset inom området för hälso- och miljöfarliga varor får organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller mot-

svarande sammanslutning på arbetsgivarsidan, föra talan mot beslut enligt denna lag i den mån det är tillåtet enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor

Inledande bestämmelser

1 § Med tillverkning förstås i denna kungörelse framställning och rening eller annan bearbetning.

Bestämmelse om tillverkning gäller i tillämpliga delar även förpackning eller därmed jämförliga förfaranden, om ej annat särskilt anges.

Gifter och vådliga ämnen

2 § Ämnen som är att hänföra till hälso- och miljöfarliga varor och som kan befaras medföra skada på människor indelas i gifter och vådliga ämnen. Till gifter hänföres dels ämne som huvudsakligen användes vid framställning av läkemedel och som socialstyrelsen förklarat utgöra gift, dels annat ämne vars hantering är förenad med mycket stor hälsorisk. Till vådliga ämnen hänföres övriga ämnen.

3 § Kungörelsens föreskrifter om gift gäller även i fråga om en hälsofarlig beredning som innehåller gift, om beredningens egenskaper är sådana att hantering av den är förenad med mycket stor hälsorisk.

I fråga om övriga hälsofarliga beredningar gäller kungörelsens föreskrifter om vådliga ämnen.

4 § Om det är påkallat med hänsyn till risk för skada på människor får produktkontrollnämnden föreskriva att vad i kungörelsen sägs om gift eller vådligt ämne skall gälla även i fråga om vara som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

5 § Det åligger produktkontrollnämnden att offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen som avses i 2 §.

6 § Gift får tillverkas yrkesmässigt endast av

1. den som enligt läkemedelsförordningen (1962:701) är behörig att tillverka läkemedel i allmänhet,
2. den som har tillstånd att tillverka giftet.

Fråga om tillstånd enligt första stycket 2 prövas av länsstyrelsen. Tillstånd kan avse visst slag av gift eller gift i allmänhet och meddelas för viss tid eller tills vidare.

För sådan tillverkning som avses i första stycket 2 skall finnas lämplig föreståndare, som skall vara godkänd av yrkesinspektionen.

7 § Tillstånd enligt 6 § 2 att yrkesmässigt tillverka gift får helt eller delvis återkallas,

1. om tillståndshavaren åsidosätter bestämmelse i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen,
2. om godkänd föreståndare saknas eller underlåter att övervaka verksamheten,
3. om verksamheten eljest bedrives så, att fara för ordning och säkerhet uppkommer.

Innan tillstånd återkallas, skall länsstyrelsen, om ej särskilda omständigheter föranleder annat, bereda tillverkaren tillfälle att vidtaga rättelse.

8 § Vådligt ämne får tillverkas yrkesmässigt endast av

1. den som är behörig att yrkesmässigt tillverka gift,
2. den som anmält till yrkesinspektionen att han ämnar tillverka vådligt ämne.

Utan anmälan enligt första stycket 2 får vådligt ämne förpackas och ompackas.

9 § Gift får importeras endast av

1. den som är behörig att yrkesmässigt tillverka eller idka handel med giftet,
2. föreståndare för institution eller motsvarande vid universitet eller högskola och för sådant undersökningslaboratorium, forskningsinstitut eller liknande, som ägs eller åtnjuter stöd av staten, landstingskommun eller kommun, under förutsättning att giftet behövs för verksamheten,
3. den som har särskilt tillstånd att importera giftet.

Utan särskilt tillstånd får resande införa gift som han för personligt bruk medför till riket.

10 § Fråga om tillstånd enligt 9 § första stycket 3 prövas, om sökanden bedriver rörelse, av länsstyrelsen i det län där rörelsen utövas, och annars av länsstyrelsen i det län där sökanden är bosatt. Tillstånd får lämnas endast om sökanden har behov av giftet i sin yrkesutövning och bedömes kunna handha giftet på betryggande sätt.

11 § Endast den som enligt 9 § första stycket får importera gift får taga hand om oförtullat gift på sätt som avses i 3 § andra stycket tullagen (1973:670).

I övrigt gäller i fråga om hanteringen av oförtullat gift lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m. m. Kan försäljning som avses i 3 § lagen icke ske, bestämmer produktkontrollnämnden hur det skall förfaras med giftet.

12 § Handel med gift får bedrivas endast av

1. den som behörigen tillverkat varan,
2. den som har rätt att idka detaljhandel med läkemedel,
3. den som har tillstånd att idka handel med giftet.

Fråga om tillstånd enligt första stycket 3 prövas av länsstyrelsen. Tillstånd kan avse visst slag av gift eller gift i allmänhet och meddelas för viss tid eller tills vidare.

För handel med gift som ej äger rum på apotek skall finnas lämplig föreståndare, som skall vara godkänd av yrkesinspektionen.

13 § I fråga om återkallelse av tillstånd att driva handel med gift äger 7 § motsvarande tillämpning.

14 § Handel med vådligt ämne får bedrivas endast av

1. den som tillverkat varan eller är behörig att idka handel med gift,
2. den som anmält till yrkesinspektionen att han ämnar bedriva handel med vådligt ämne.

Utan anmälan enligt första stycket 2 får vådligt ämne saluhållas i den slutna originalförpackning vari varan förvärvats.

15 § Gift får överlåtas endast till den som enligt 9 § första stycket är behörig att importera giftet och till den som skall använda giftet yrkesmässigt. Dessutom får gift överlåtas från apotek till den som fyllt 18 år och som visar sig ha behov av giftet för konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller annat jämförbart ändamål.

16 § Gift får användas yrkesmässigt endast av

1. den som är behörig att importera eller yrkesmässigt tillverka gift,

2. den som anmält till yrkesinspektionen att han ämnar använda gift i sin yrkesutövning.

Utan anmälan får gift användas yrkesmässigt, när det är fråga om

1. verksamhet i vilken gift användes endast vid enstaka tillfällen eller i synnerligen ringa mängd,

2. laboratoriemässig användning vid forskningslaboratorier, skolor eller andra läroanstalter,

3. medicinsk analysverksamhet som står under tillsyn av läkare, tandläkare eller veterinär.

17 § Har yrkesinspektionen mottagit anmälan enligt 16 § första stycket 2, skall inspektionen utfärda skriftligt bevis om att anmälan har inkommit.

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,

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.

19 § Gift eller vådligt ämne som överlåtes skall vara inneslutet i förpackning som kan anses betryggande vid varans hantering och som ej genom sin utformning medför risk för förväxling med annan vara.

20 § Om förvaring av gift eller vådligt ämne meddelar produktkontrollnämnden bestämmelser. Socialstyrelsen meddelar dock föreskrifter om förvaring av gift eller vådligt ämne på apotek.

21 § I fråga om gift och vådligt ämne som är att hänföra till bekämpningsmedel, PCB, PCB-varor eller motorbensin gäller i stället 22- 45 h §§.

Bekämpningsmedel

22 § Med bekämpningsmedel förstås i denna kungörelse ämne eller beredning som är avsedd att användas till skydd mot egendomsskada, sanitär olägenhet eller annan jämförbar olägenhet, förorsakad av växter, djur, bakterier eller virus.

Som bekämpningsmedel skall icke anses

1. vara, avsedd att användas vid beredning av livsmedel, läkemedel eller annan jämförbar vara,

2. färger, fernissor, tjäror och andra varor som huvudsakligen begagnas för annat ändamål än som avses i första stycket, om ej varorna genom särskild benämning eller på annat sätt anges vara avsedda som bekämpningsmedel.

23 § Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får produktkontrollnämnden föreskriva att vad som i 24 — 38 §§ sägs om bekämp-

ningsmedel skall gälla även i fråga om annan vara som med hänsyn till sina egenskaper och användning står bekämpningsmedlen nära.

24 § I fråga om yrkesmässig tillverkning av bekämpningsmedel som är att anse som gift eller vådligt ämne och i fråga om import av bekämpningsmedel som är att anse som gift äger 6-11 §§ motsvarande tillämpning.

25 § Bekämpningsmedel får ej saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara registrerat hos produktkontrollnämnden.

Produktkontrollnämnden får medge undantag från registreringsskyldigheten enligt första stycket, om det behövs för vetenskaplig prövning eller när det annars föreligger särskilda skäl.

26 § Ansökan om registrering av bekämpningsmedel göres hos produktkontrollnämnden av tillverkaren.

Tillverkare som ej har hemvist i Sverige skall ha ett här bosatt ombud.

27 § Bekämpningsmedel får ej registreras, om

1. medlet kan befaras medföra sådan olägenhet från hälso- eller miljöskyddssynpunkt att det ej lämpligen bör användas i bekämpningssyfte,
2. medlet på grund av bristande effektivitet ej är lämpat för sitt ändamål,
3. medlets benämning kan anses vilseledande i fråga om medlets sammansättning, verkan eller egenskaper i övrigt eller kan leda till förväxling med annat bekämpningsmedel, eller
4. medlet innehåller ämnet 2, 4, 5 - triklorfenoxiättiksyra (2, 4, 5 -T), derivat eller salter därav.

28 § Är användning av bekämpningsmedel förenad med särskild risk för skada på människor eller i miljön såvida ej föreskrivna försiktighetsmått noggrant iakttages, skall produktkontrollnämnden ange detta i samband med registreringen.

29 § Vid registrering av bekämpningsmedel skall produktkontrollnämnden fastställa hur förpackning till medlet skall vara märkt. Märkningen skall ge besked om

1. bekämpningsmedlets benämning och användningsområde,
2. namn och mängd på verksamma beståndsdelar i medlet och på övriga beståndsdelar däri av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt,
3. vad som i övrigt kan behövas till skydd mot skada.

Produktkontrollnämnden kan vid registreringen meddela föreskrifter i fråga om spridning av bekämpningsmedlet och annat särskilt villkor till förebyggande av skada.

30 § Registrering av bekämpningsmedel får återkallas om villkor åsidosättes, ändrade förhållanden inträder eller avgift enligt kungörelsen (1973:1051) om avgift för registrering av hälso- och miljöfarliga varor ej erlägges inom fastställd tid.

Vill tillverkaren att registreringen skall upphöra att gälla, skall detta anmälas skriftligen till produktkontrollnämnden. Registreringen är utan verkan efter utgången av året närmast efter det då handlingen inkommit till nämnden.

31 § Handel med sådant bekämpningsmedel som avses i 28 § får bedrivas endast av

1. den som behörigen tillverkar medlet,

2. den som är behörig att idka handel med gift i allmänhet,
3. den som har särskilt tillstånd att idka handel med sådant bekämpningsmedel. Fråga om tillstånd enligt första stycket 3 prövas av länsstyrelsen. Tillstånd kan avse visst slag av bekämpningsmedel eller sådant medel i allmänhet och meddelas för viss tid eller tills vidare.

För sådan handel som avses i första stycket 1 och 3 skall finnas lämplig föreståndare, som skall vara godkänd av yrkesinspektionen.

32 § I fråga om återkallelse av tillstånd enligt 31 § första stycket 3 att driva handel med bekämpningsmedel äger 7 § motsvarande tillämpning.

33 § I fråga om utformningen av förpackning till bekämpningsmedel som överlåtes äger 19 § motsvarande tillämpning.

34 § Bekämpningsmedel som avses i 28 § får överlåtas endast till den som är behörig att idka handel med medlet eller till den som är behörig att använda medlet enligt 35 § eller har sådan person anställd i sin rörelse.

35 § Bekämpningsmedlet som avses i 28 § får användas endast av den som har tillstånd därtill.

Fråga om tillstånd prövas såvitt avser verksamhet som huvudsakligen berör jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsskötsel av lantbruksstyrelsen och i övrigt av socialstyrelsen. Tillstånd meddelas för viss tid. Närmare bestämmelser om förvärv av sådant tillstånd meddelas av lantbruksstyrelsen respektive socialstyrelsen i samråd med produktkontrollnämnden.

36 § Innan bekämpningsmedel får spridas över område där allmänheten får fritt färdas, skall den för vars räkning spridningen skall ske

1. underrätta polismyndigheten och miljö- och hälsoskyddsnämnden,
2. låta införa meddelande om spridningen i ortspressen,
3. låta utmärka området på väl synligt sätt enligt bestämmelser som meddelas av produktkontrollnämnden.

Om särskilda skäl föreligger, får produktkontrollnämnden medge undantag från första stycket.

Produktkontrollnämnden meddelar ytterligare föreskrifter i fråga om spridning av bekämpningsmedel. Sådan föreskrift kan innefatta förbud att sprida bekämpningsmedel inom visst område utan tillstånd av nämnden.

36 a § Produktkontrollnämnden kan bestämma att yrkesmässig spridning av bekämpningsmedel får ske endast efter särskilt tillstånd.

Fråga om tillstånd enligt första stycket prövas, om sökanden bedriver rörelse, av länsstyrelsen i det län där rörelsen utövas, och annars av länsstyrelsen i det län där sökanden är bosatt.

För sådan verksamhet som avses i första stycket skall finnas lämplig föreståndare, som skall vara godkänd av yrkesinspektionen.

I fråga om återkallelse av sådant tillstånd som avses i första stycket äger 7 § motsvarande tillämpning.

36 b § Spridning av bekämpningsmedel från luften får utföras endast av flygförare som har godkänts av lantbruksstyrelsen. En flygförare får godkännas endast om han har genomgått en särskilt anordnad utbildning och därvid visat att han har erforderliga kunskaper och färdigheter i sådan spridning.

Närmare föreskrifter om utbildningen meddelas av lantbruksstyrelsen efter samråd med produktkontrollnämnden och luftfartsverket. Kostnaderna för ut-

bildningen skall i den utsträckning som lantbruksstyrelsen föreskriver ersättas av den som genomgår utbildningen.

Lantbruksstyrelsen får meddela föreskrifter som avviker från eller för särskilda fall medge undantag från första stycket, om det finns särskilda skäl.

37 § Yrkesmässig betning av spannmål eller potatis med bekämpningsmedel som produktkontrollnämnden bestämmer får bedrivas endast efter särskilt tillstånd. I fråga om meddelande och återkallelse av sådant tillstånd äger 31 § andra stycket och 7 § 1 och 3 motsvarande tillämpning.

Spannmål, potatis eller annat utsäde som har betats med bekämpningsmedel får användas endast som utsäde. Sådant utsäde får förvaras endast i emballage av sådant slag som produktkontrollnämnden föreskriver. Sådant emballage får inte användas för andra ändamål, om inte produktkontrollnämnden medger det.

Om betning av utsäde med kvicksilverhaltigt bekämpningsmedel finns bestämmelser i förordningen (1979:349) om kvicksilverbetning av utsäde.

37 a § Barrträdsplantor som behandlats med bekämpningsmedel som ej är registrerat hos produktkontrollnämnden får ej importeras.

Om särskilda skäl föreligger, får produktkontrollnämnden medge undantag från första stycket.

38 § Bekämpningsmedel som är särskilt skadligt för pollinerande insekter får ej användas för att behandla växter under den tid då pollination kan förekomma.

Om särskilda skäl föreligger, får lantbruksstyrelsen medge undantag från första stycket.

I fråga om bekämpning som utföres yrkesmässigt med sådant bekämpningsmedel som avses i första stycket skall föras anteckningar enligt föreskrifter som meddelas av lantbruksstyrelsen.

38 a § Skogsstyrelsen skall meddela allmänna råd till ledning för skogsvårdsstyrelsernas tillämpning av 2 § lagen (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark.

PCB m. m.

39 § Med PCB-vara förstås i denna kungörelse sådan vara vars hälso- eller miljöfarliga egenskaper betingas av att PCB (polyklorerade bifenyler) ingår i varan.

40 § PCB får ej importeras eller hanteras utan tillstånd. Utan hinder härav får PCB läggas upp på tullupplag eller i frihamn eller återutföras. Produktkontrollnämnden bestämmer i övrigt hur det skall förfaras med PCB som importerats utan tillstånd.

41 § Transformator eller sådan kondensator som har högre effekt än tvåkilovoltampere (reaktivt) får ej saluhållas, överlåtas eller tagas i bruk utan tillstånd, om den innehåller PCB.

42 § PCB-vara av följande slag får ej saluhållas, överlåtas eller användas yrkesmässigt utan tillstånd, nämligen

1. målarfärg, tryckfärg, tätnings- eller förseglingsmassa,
2. hydraulolja, smörjolja, skärolja,
3. värmeöverföringsmedium,
4. separat kondensator med en effekt av två kilovoltampere eller lägre.

43 § Fråga om tillstånd enligt 40—42 §§ prövas av produktkontrollnämnden.

44 § Produktkontrollnämnden kan förordna att 42 § skall äga motsvarande tillämpning i fråga om annat slag av PCB-vara än som avses i 41 eller 42 §, om varan har hög halt av PCB eller stor användning.

45 § Förpackning eller annat emballage till PCB eller PCB-vara som avses i 41, 42 eller 44 § skall vara tydligt märkt med uppgift om dess innehåll av PCB. Detsamma gäller sådan PCB-vara, om den ej är förpackad eller på annat sätt emballerad.

Produktkontrollnämnden får medge undantag från märkningsskyldigheten enligt första stycket.

Motorbensin

45 a § Bensin som är avsedd för motordrift kallas i denna kungörelse motorbensin.

45 b § I fråga om yrkesmässig tillverkning och import av motorbensin äger 6, 7 och 9—11 §§ motsvarande tillämpning.

45 c § Motorbensin får ej tillverkas eller importeras yrkesmässigt, om halten av bly överstiger 0,15 gram per liter bensin vid 15 grader Celsius eller om halten av bensen överstiger 5,0 volymprocent.

Tillverkning och import av motorbensin som är avsedd enbart för drift av kolvmotor i luftfartyg får dock ske även om blyhalten överstiger 0,15 men ej 1,30 gram per liter bensin vid 15 grader Celsius.

45 d § Produktkontrollnämnden får medge undantag från 45 c §, om särskilda skäl föreligger.

45 e § Motorbensin till vilken blyförening har satts till skall vara färgad. Är sådan bensin avsedd för annat ändamål än drift av kolvmotor i luftfartyg, skall den vara färgad röd eller gul.

Annan motorbensin än som avses i första stycket får inte färgas.

45 f § Bestämmelser om utformning, beskaffenhet och märkning av cistern, tank eller annan fast behållare eller av fat, dunk eller annan lös behållare för motorbensin meddelas av produktkontrollnämnden.

45 g § Medges undantag enligt 45 d §, skall en sådan avgift som avses i 10 a § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor tas ut. Avgiften tas ut enligt en taxa som fastställs av produktkontrollnämnden efter samråd med riksrevisionsverket och statens pris- och kartellnämnd.

Kan avgiftens storlek inte beräknas på ett tillförlitligt sätt i samband med att undantag medges, skall preliminär avgift tas ut. Sådan avgift skall avräknas mot den avgift som slutligt fastställs.

Skulle avgift i visst fall inte komma att överstiga 100 kronor, skall avgiften inte tas ut.

45 h § Frågor om avgift enligt 45 g § prövas av produktkontrollnämnden.

När beslut om undantag enligt 45 d § avser en längre tid eller när särskilda skäl annars föreligger, får produktkontrollnämnden medge att betalningen av avgif-

ten delas upp på flera terminer. Om avgiftsbelopp inte betalas inom tid som har bestämts av produktkontrollnämnden, får beloppet tas ut genom utmätning.

Kadmium

45 i § Med kadmiumämne avses i denna kungörelse metallen kadmium eller en kemisk förening vari metallen ingår.

45 j § Kadmiumämne får inte användas för ytbehandling eller som stabilisator eller som färgämne.

Varor som har ytbehandlats med ett kadmiumämne eller som innehåller ett sådant ämne som stabilisator eller som färgämne får inte importeras yrkesmässigt.

45 k § Produktkontrollnämnden får meddela föreskrifter om avsteg från eller för särskilt fall medge undantag från föreskrifterna i 45 j §, om användningen av ämnen eller varor som där avses är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt eller, beträffande varor som tillverkas utomlands, om endast en liten del av varan behandlats med eller innehåller kadmiumämne eller när det annars föreligger särskilda skäl.

I fråga om hanteringen av en oförtullad vara som har ytbehandlats med eller innehåller kadmiumämne gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m. m. Kan försäljning som avses i 3 § lagen inte ske, bestämmer produktkontrollnämnden hur det skall förfaras med varan.

Andra hälso- och miljöfarliga varor

46 § Varor av följande slag får ej saluhållas eller överlåtas, om de innehåller eller behandlats med ämne eller beredning som avses i 1 § 1 lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och därigenom kan befaras medföra skada på människor, nämligen

1. sjukvårds- och sanitetsartiklar,
2. klädesplagg och material till sådana,
3. barnleksaker,
4. hushållsgods.

Ej heller får följande varor saluhållas eller överlåtas, nämligen

1. tändstickor i vars tändmassa ingår vit eller gul fosfor,
2. varor för rensning av avlopp, om varan innehåller syra till en halt som överstiger tio viktprocent eller bas (lut) i flytande form till en halt som överstiger två viktprocent,
3. motorkylarvätska, spolarvätska eller andra bilvårdsmedel som innehåller metanol, såvida medlet inte samtidigt innehåller etanol och metanolhalten uppgår till högst fem viktprocent av mängden etanol.

Produktkontrollnämnden får medge undantag från första eller andra stycket, om särskilda skäl föreligger.

47 § Socialstyrelsen kan föreskriva att visst ämne ej får ingå i kosmetiskt eller hygieniskt medel, som saluhålles eller användes yrkesmässigt.

48 § I fråga om ämnet fenylaceton (bensylmetylketon, 1-fenyl-2- propanon) eller sådan beredning innehållande detta ämne ur vilken ämnet lätt kan återvinnas äger föreskrifterna om gift i 6, 7, 9—13, 15—17 och 20 §§ motsvarande tillämpning.

I fråga om ämne eller beredning som är avsedd för bekämpning av olja som har

kommit lös i eller invid vattenområde eller för sanering med anledning av sådant oljeutflöde äger 24—34 §§ motsvarande tillämpning.

48 a § I fråga om spridning av kalk eller annat ämne för att motverka försurning i sjöar eller vattendrag får länsstyrelsen meddela föreskrifter om

1. de försiktighetsmått som skall iakttas vid spridningen
2. de kontrollåtgärder som i övrigt behövs.

Länsstyrelsen skall sända avskrifter av beslut om sådana föreskrifter till fiskenämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

48 b § Aerosolförpackning som innehåller drivmedel i form av fullständigt halogenerade klorfluoralkaner får ej tillverkas eller importeras yrkesmässigt. Produktkontrollnämnden får meddela föreskrifter om avsteg från eller för särskilt fall medge undantag från första stycket, om aerosolförpackningen är avsedd för medicinskt ändamål eller när det annars föreligger särskilda skäl.

Allmänna bestämmelser

49 § Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor äger ej tillämpning i fråga om tobaksvaror. I fråga om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat äger lagen om hälso- och miljöfarliga varor tillämpning endast i den mån varans hälsofarliga egenskaper betingas av annat däri ingående ämne än etylalkohol. I fråga om transporter av hälso- och miljöfarliga varor i vissa fall finns särskilda bestämmelser.

I fråga om visst kemiskt avfall finns särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet, tillstånd till transportverksamhet och slutligt omhändertagande i förordningen (1975:346) om miljöfarligt avfall.

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

51 § Upphävd.

52 § Produktkontrollnämnden kan föreskriva att hälso- och miljöfarlig vara eller avfallsprodukt av sådan vara får destrueras, konverteras eller på annat sätt omhändertagas endast efter särskilt tillstånd av nämnden.

53 § Produktkontrollnämnden meddelar ytterligare föreskrifter enligt 6 § första stycket lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor såvitt avser annat särskilt villkor för hantering eller import av hälso- och miljöfarlig vara än förbud att hantera eller importera sådan vara utan särskilt tillstånd.

54 § Föreskrifter enligt 8 och 9 §§ lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor meddelas av produktkontrollnämnden. Uppgifter enligt 8 § lagen lämnas till produktkontrollnämnden.

55 § Produktkontrollnämnden skall på begäran av den som saken angår meddela beslut huruvida viss vara med hänsyn till sina egenskaper och uppgivna eller troliga hantering är att anse som hälsofarlig.

Om det är av stor betydelse från allmän synpunkt och förhållandena medger det, får produktkontrollnämnden på begäran av den som saken angår även meddela beslut huruvida viss vara med hänsyn till sina egenskaper och uppgivna

eller troliga hantering är att anse som miljöfarlig.

För undersökning som behövs för beslut enligt första eller andra stycket skall den som begärt undersökningen erlägga undersökningsavgift med belopp som motsvarar kostnaderna för undersökningen. Är det uppenbart oskäligt med hänsyn till undersökningens karaktär att taga ut avgift med sådant belopp, får nämnden bestämma avgiften till lägre belopp.

56 § Vad som sägs i 50, 53 och 54 §§ om produktkontrollnämnden gäller i fråga om transport av hälso- och miljöfarlig vara i stället respektive transportmyndighet enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

Innan myndighet som avses i denna paragraf meddelar föreskrifter enligt denna kungörelse, skall myndigheten samråda med produktkontrollnämnden. Innan nämnden meddelar förbud eller föreskrifter enligt denna kungörelse som har betydelse för transporter, skall nämnden samråda med vederbörande transportmyndighet.

57 § Den som hanterar hälso- och miljöfarlig vara skall följa de varningsföreskrifter och andra instruktioner för varans hantering som meddelats genom märkning eller på annat sätt enligt denna kungörelse eller i anslutning därtill meddelade föreskrifter.

Tillsyn

58 § Statens naturvårdsverk och arbetarskyddsstyrelsen utövar, med de undantag som sägs i tredje stycket, den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och med stöd av lagen meddelade föreskrifter, arbetarskyddsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde och naturvårdsverket i övrigt.

Under arbetarskyddsstyrelsen utövas den närmare tillsynen av yrkesinspektionen. I övrigt utövar, med de undantag som sägs i tredje stycket, länsstyrelsen den närmare tillsynen inom länet och miljö- och hälsoskyddsnämnden den omedelbara tillsynen inom kommunen.

I fråga om transport av hälso- och miljöfarlig vara med luftfartyg eller fartyg utövas tillsyn som avses i första och andra styckena av vederbörande centrala förvaltningsmyndighet.

59 § Uppkommer vid tillsyn enligt 58 § fråga huruvida viss vara är att anse som hälso- eller miljöfarlig, skall frågan, om fara ej uppenbart är i dröjsmål, underställas produktkontrollnämnden för prövning. Härvid äger 55 § första och andra styckena motsvarande tillämpning.

60 § Tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov skall i den utsträckning och enligt de villkor produktkontrollnämnden föreskriver ersättas av den i fråga om vars verksamhet provtagningen och undersökningen utförts.

Framgår genom undersökning av prov att brott mot lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973:329) eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter har blivit begånget, skall den ansvarige ersätta kostnaderna för provtagning och undersökning.

Besvär m. m.

61 § Talan mot miljö- och hälsoskyddsnämnds eller polismyndighets beslut enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller i anslutning därtill

meddelade föreskrifter föres hos länsstyrelsen genom besvär. Mot yrkesinspektionens beslut föres talan hos arbetarskyddsstyrelsen genom besvär.

62 § Talan mot beslut som länsstyrelse, produktkontrollnämnden eller central förvaltningsmyndighet i särskilt fall meddelat enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller denna kungörelse föres hos kammarrätten genom besvär, om ej annat följer av andra stycket.

Talan mot annat beslut än som avses i första stycket och som produktkontrollnämnden eller en central förvaltningsmyndighet meddelat enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller denna kungörelse förs hos regeringen genom besvär. För tillvaratagande av konsumentintresset inom området för hälso- och miljöfarliga varor får talan mot sådant beslut föras av organisation, vilken är att anse som central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, eller motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan. Bestämmelserna i detta stycke gäller även i fråga om talan mot produktkontrollnämndens beslut i särskilt fall rörande registrering av vara enligt denna kungörelse eller rörande fråga som avses i 45 d §, 45 k § första stycket, 46 § tredje stycket eller 48 b § andra stycket denna kungörelse.

Produktkontrollnämndens beslut om preliminär avgift enligt 45 g § andra stycket denna kungörelse får inte överklagas.

63 § Myndighet kan förordna att dess beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

64 § Ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och denna kungörelse meddelas av produktkontrollnämnden. I fråga om transport av hälso- och miljöfarlig vara meddelas dock sådana föreskrifter av vederbörande transportmyndighet enligt förordningen (1982:923) om transport av farligt gods.

65 § Föreskrift, som meddelas enligt denna kungörelse och som uppenbarligen har väsentlig ekonomisk betydelse, skall fastställas av regeringen.

Förordning (1975:346) om miljöfarligt avfall

Inledande bestämmelser

1 § I fråga om kemiskt avfall av nedan angivet slag gäller utöver kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor bestämmelserna i denna förordning.

Förordningen är tillämplig på fast eller flytande avfall av följande slag:

1. oljeavfall,
2. lösningsmedelsavfall,
3. färg-, lim-, eller lackavfall,
4. koncentrerat surt eller alkaliskt avfall,
5. ytbehandlingsavfall innehållande föreningar av kadmium, koppar, krom, nickel, tenn, eller zink,
6. silver- eller zinkhaltigt avfall från grafisk eller fotografisk industri,
7. kvicksilverhaltigt avfall,
8. cyanidhaltigt avfall,
9. PCB-haltigt avfall,
10. bekämpningsmedelsavfall.

Andra stycket skall gälla även i fråga om avfall av där angivet slag som ej är att hänföra till hälso- och miljöfarlig vara enligt 1 § första stycket lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

2 § Statens naturvårdsverk får föreskriva att förordningen skall tillämpas också på annat kemiskt avfall än sådant som anges i 1 § andra stycket, om avfallet är att anse som hälso- och miljöfarlig vara enligt 1 § första stycket lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor.

3 § Avfall som avses i 1 § eller i föreskrift som meddelats med stöd av 2 § kallas miljöfarligt avfall.

4 § Förordningen gäller ej

1. när miljöfarligt avfall ingår som beståndsdel i hushållsavfall enligt 1 § första stycket renhållningslagen (1979:596),
2. när oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten från fartyg mottages och behandlas enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg eller förordningen (1980:789) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
3. när slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall sker i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer, om ej annat särskilt anges.

Förordningen gäller transporter av miljöfarligt avfall även om avfallet är farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

5 § Statens naturvårdsverk får i särskilda fall medge att förordningen ej skall tillämpas på visst miljöfarligt avfall, om det kan ske utan olägenhet från hälso- eller miljöskyddssynpunkt.

6 § Statens naturvårdsverk offentliggör vägledande förteckning över miljöfarligt avfall.

7 § Slutligt omhändertagande och hantering har i denna förordning samma betydelse som i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Med behandling avses sådant omhändertagande som ej är långtidsförvaring.

Uppgiftsskyldighet

8 § Den som yrkesmässigt utövar verksamhet där miljöfarligt avfall uppkommer är skyldig att årligen lämna uppgift om avfallets art, sammansättning, mängd och hantering. Sådan uppgiftsskyldighet gäller även när slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall sker i anslutning till den anläggning där avfallet uppkommer.

Uppgift enligt första stycket lämnas till miljö- och hälsoskyddsnämnden på blankett enligt formulär som fastställes av statens naturvårdsverk efter samråd med miljödatanämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden skall sända kopia av inkommen uppgift till naturvårdsverket.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter som avviker från första stycket, om särskilda skäl föreligger.

Tillstånd till transportverksamhet

9 § Miljöfarligt avfall får transporteras på väg yrkesmässigt endast av

1. kommun eller sådan inrättning eller sådant företag som drives av kommun,
2. den som har erhållit särskilt tillstånd.

10 § Fråga om tillstånd enligt 9 § 2 prövas av länsstyrelsen i det län där sökanden utövar den huvudsakliga delen av sin rörelse.

Tillstånd kan avse visst slag av miljöfarligt avfall eller sådant avfall i allmänhet och meddelas för viss tid eller tills vidare.

11 § Tillstånd som avses i 9 § 2 får beviljas endast om sökanden

1. visar att han har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att transportera det avfall som avses med ansökan på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt tillfredsställande sätt.

2. innehar de tillstånd som kan behövas för verksamheten enligt annan lagstiftning,

3. ställer godtagbar säkerhet som, om tillståndet återkallas, kan tas i anspråk för att bekosta slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall som förvaras hos honom.

Ansökan om tillstånd enligt första stycket göres på blankett enligt formulär som fastställes av statens naturvårdsverk efter samråd med länsstyrelsernas organisationsnämnd.

12 § Länsstyrelsen får meddela föreskrift om den största mängd miljöfarligt avfall som tillståndshavare samtidigt får förvara i avvaktan på transport till anläggning för slutligt omhändertagande.

13 § Tillstånd enligt 9 § 2 får helt eller delvis återkallas, om

1. beträffande tillståndshavaren inträder sådan omständighet att han enligt 11 § ej skulle ha erhållit tillstånd eller

2. tillståndshavaren åsidosätter vad som åligger honom enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller miljöskyddslagen (1969:387) eller lagen (1982:821) om transport av farligt gods eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av någondera lagen eller denna förordning.

Slutligt omhändertagande

14 § Miljöfarligt avfall får slutligt omhändertagas yrkesmässigt endast av

1. Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB),

2. den som har erhållit särskilt tillstånd.

15 § Tillstånd enligt 14 § 2 kan avse viss årlig mängd av visst slag av miljöfarligt avfall och meddelas för viss tid eller tills vidare. Tillstånd kan förenas med villkor.

16 § Regeringen prövar fråga om tillstånd enligt 14 § 2.

17 § Ansökan om tillstånd enligt 14 § 2 skall vara skriftlig och innehålla uppgift om

1. art och mängd av det miljöfarliga avfall som sökanden avser att behandla,

2. varifrån avfallet kommer,

3. var och på vilket sätt avfallet skall behandlas,

4. övriga förhållanden av betydelse för bedömningen av verksamhetens beskaffenhet och omfattning.

Har tillstånd eller dispens enligt miljöskyddslagen (1969:387) meddelats beträffande den anläggning vari behandlingen skall äga rum, skall beslutet fogas vid ansökningen.

Ansökan ges in till statens naturvårdsverk, som inhämtar länsstyrelsens yttrande över ansökningen och med eget yttrande överlämnar den till regeringen.

18 § Tillstånd enligt 14 § 2 kan återkallas, om tillståndshavaren åsidosätter vad som åligger honom enligt lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor eller miljöskyddslagen (1969:387) eller enligt föreskrift som har meddelats med stöd av endera lagen eller denna förordning.

19 § Utan hinder av 14 § får

1. industriföretag i egen anläggning behandla miljöfarligt avfall som ej har uppkommit i anslutning till anläggningen, om företaget därvid nyttjar endast en mindre del av anläggningens kapacitet,
2. kommun bedriva långtidsförvaring av miljöfarligt avfall.

20 § Behandling som avses i 19 § 1 får ej påbörjas utan att företaget i god tid dessförinnan gjort anmälan till länsstyrelsen. I fråga om sådan anmälan äger 17 § första och andra styckena motsvarande tillämpning.

Länsstyrelsen skall sända avskrift av inkommen anmälan till statens naturvårdsverk och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Naturvårdsverket fastställer efter samråd med länsstyrelsernas organisationsnämnd formulär för anmälan enligt denna paragraf.

Utförsel

21 § Miljöfarligt avfall får utföras ur riket endast av

1. Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB),
2. den som erhållit särskilt tillstånd.

22 § Frågor om tillstånd enligt 21 § 2 prövas av statens naturvårdsverk.

Tillstånd får meddelas endast om det kan antas att avfallet kommer att slutligt omhändertas på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt väsentligt bättre sätt än om avfallet omhändertas av Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB). Naturvårdsverket skall underrätta miljö- och hälsoskyddsnämnden om beslut varigenom frågor om tillstånd har avgjorts.

Tillsyn, ansvar m. m.

23 § Bestämmelserna i 58 och 60 §§ kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor äger motsvarande tillämpning i fråga om tillsyn över efterlevnaden av denna förordning.

24 § Om ansvar och förverkande på grund av brott mot denna förordning eller föreskrift som meddelats med stöd av förordningen finns bestämmelser i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och, i fråga om brott mot 21 §, i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Om tystnadsplikt finns bestämmelser i lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

25 § Bestämmelserna i 61 och 62 §§ kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor äger motsvarande tillämpning, såvitt avser besvär över tillsynsmyndighets beslut enligt denna förordning.

26 § Talan mot beslut som har meddelats av länsstyrelse enligt 10 eller 13 § eller av statens naturvårdsverk enligt 5 eller 22 § föres hos kammarrätten genom besvär.

27 § Talan mot beslut som statens naturvårdsverk har meddelat enligt denna förordning i annat fall än som avses i 25 eller 26 § föres hos regeringen genom besvär.

28 § Myndighet kan förordna att dess beslut skall lända till efterrättelse utan hinder av förd klagan.

29 § Närmare föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas av statens naturvårdsverk.

Lag (1983:428) om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark

1 § Spridning över skogsmark av bekämpningsmedel, avsedda för bekämpning av lövsly, är förbjuden. Detsamma gäller användningen av metoder där enskilda trädstammar behandlas med bekämpningsmedel.

2 § Skogsvårdsstyrelsen får, om inte annat följer av 3 §, medge undantag från 1 § om kravet enligt 7 § skogsvårdslagen (1979:429) i fråga om återväxt av skog inte rimligen kan tillgodoses genom röjning med mekaniska metoder. Vid bedömningen skall hänsyn tas till skogsmarkens läge och beskaffenhet, skogsbeståndets sammansättning, arbetarskyddet och tillgången på arbetskraft.

Ett medgivande om undantag skall förenas med de villkor som behövs till skydd för naturmiljön.

3 § Kommunfullmäktige kan besluta att undantag enligt 2 § inte får medges i fråga om områden inom kommunen, om detta framstår som påkallat med hänsyn till områdets betydelse för friluftslivet, naturvården, den lokala befolkningens trivsel eller annat kommunalt intresse.

4 § Produktkontrollnämnden får medge undantag från 1 §, om det behövs för vetenskaplig prövning.

5 § Särskilda bestämmelser finns om registrering av bekämpningsmedel och om medlens användning.

6 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § eller åsidosätter villkor som har meddelats vid medgivande av undantag enligt 2 eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

7 § Skogsvårdsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos skogsstyrelsen genom besvär. Beslut av skogsstyrelsen eller produktkontrollnämnden får överklagas hos regeringen genom besvär.

Register

additiv effekt 361
affärshemligheter 63, 76, 293
aktiebolag 240
akuta skador 50—51, 118, 195
alkohol
— skadeverkningar 53—55, 361
— lagstiftning 79, 82—83, 99, 192
allergi 52, 63, 65, 171
ammoniak 52, 63
analys, kemisk 48
andningsskydd 106
ansvarsbibliotek 107—108, 261—262, 266, 280—281, 285
ansvarsfördelning 140, 247—256, 276
antibiotika 54
apatit 59
apotek 71, 202, 225
arbetarskyddsfonden 109, 138
arbetarskyddslagen 121, 215
arbetarskyddsstyrelsen, översikt 95—96
arbetsfördelning 140, 247—256, 276
arbetsgivarorganisationer 118—119, 293
arbetsmiljöförordningen 45—46, 86, 193
arbetsmiljölagen
— översikt 84—86
— leverantörers ansvar 72
— marknadsföring 192
— tillsyn 95, 121—122, 140, 233
— straffansvar 242, 245
arsenik 56, 68, 265
arsenikkommissionen 69
asbest 49, 52—53, 147, 361
astma 52
avfall, se miljöfarligt avfall
avfettning 63
avgifter
— tillsynsavgift 283—285
— bekämpningsmedel 210, 282—283
— typprovning av besprutningsutrustning 214, 286
— utbildning om bekämpningsmedel 218, 286
— gödselmedel 210
— brandfarliga och explosiva varor 97
— responsum 153—154
— lokal och regional tillsyn 235, 285—286
— sanktionsavgift 240—242, 246
— miljöskyddsavgift 87, 242
— straffavgift 295—296
— reglering i lag om kemiska produkter 34—35, 292—293
avloppsvatten 63

banvallar 217
barnolycksfall
— förekomst 51, 118
— förebyggande åtgärder 130, 194—195, 236
batterier 65, 225
befintliga kemiska ämnen, se ämnen som är i bruk
begränsningskungörelsen 273—274
behovsprövning 174, 211, 299
behörighetsvillkor 217
bekämpningsmedel
— risker 50, 57—58
— reglering 82, 89, 207—219, 294—296, 299
— tillsyn 100—101
— rådgivning 103, 218—219
— registrering 210—213

— behovsprövning 211
— arbetsfördelning mellan myndigheter 251—252, 255, 280
— avgifter 210, 214, 218, 282—283, 286
bekämpningsmedelsavgifter 282—283
bekämpningsmedelsförordningen 81
bekämpningsmedelsrester 64, 65, 70, 73, 102, 208, 219
bensen 56, 82
bensin 36—37, 82, 252, 300
beredning 79
beredningsform 150
beslutsunderlag, myndigheters 177, 179, 231, 354—355
besprutningsutrustning 214—215, 286, 295
betningsmedel 212
bibliotek
— allmänt 265
— ansvarsbibliotek 107—108, 261—262, 266, 280—281, 285
— folkbibliotek 261, 264
bilavgaser 95
bioackumulering 56, 128
biomagnifikation 57—58
bly 54, 58, 68, 70, 82
brandfarliga och explosiva varor
— skaderisker 51, 173—174
— lagstiftning 89, 104, 148, 254, 288
— tillsyn .97
— produktinformation 188—190
brandskapande varor 254
branschorganisationer 118—119
branschvisa kartläggningar 138
brottsbalken 239, 241—242, 246, 293, 295
BT Kemi 48
bulkleverans 298
buskbekämpning 217
Bygghälsan 116
byggnadslagen 87, 102
byggnadsnämnder 89
byggnadsstadgan 102
böter 239—240, 246, 293

cancerframkallande ämnen
— översikt 55—56
— utvärdering 50, 73, 362
— dos-responssamband 351
— kombinationseffekter 361
— exempel på ämnen 50, 53, 62—64
— lagstiftning 120
cancerkommittén 50, 55
cement 52, 53
CIS-centralen 74
civilförsvarsstyrelsen 106
Codex Alimentarius 102
cyanid 63

daghem 215
dagsböter 239, 246
Danmark 147
DDT 56—58, 73
decentralisering 256, 264
deklaration av avfall 226, 301
delegationen för hybrid-DNA-frågor 96
delegationen för landtransport av farligt gods 96—98
delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning 107, 261
deponering 66, 225
desinficeringsmedel 102
destruktion 288
DFI 107, 261
dioxin 179
direktiv, regeringens till kemikommissionen 363—376
djurförsök, se testning
djurskydd 74, 172, 179—180
dokumentationskrav
— allmänt 170, 174, 179, 354
— nya ämnen 157, 163
— bekämpningsmedel 211—212
dos-effektsamband 350, 352
dos-responssamband 351—352
dumpningskungörelsen 301

effektivisering av myndighetsarbete 280
EFTA 104, 223
EG
— förekomst av kemikalier 61
— märkning 76—77, 184, 187, 189
— förhandsgranskning 77, 136, 156—158
— ämnen som är i bruk 161
— samarbete 158, 187, 189, 255
ekonomiska bedömningar 179
ekonomiska konsekvenser 175, 179, 273, 279—286
ekosystem 352, 358—359

ekotoxikologi 181, 261, 358–360
eksem 65
ensamföretagare 84
EPA 160
epidemier 295
epidemiologi 131, 180, 228, 354–355
ESTHER 165, 187
etanol, se alkohol
Europarådet 102
existerande ämnen, se ämnen som är i bruk
explosiva varor, se brandfarliga och explosiva varor
exponering 170–171, 289, 349–354, 358
export 203, 223–224
extrapolering 356, 360

fackliga organisationer 118–119, 132, 231, 293
FAO 73, 74, 102, 255
farligt gods 79, 83–84, 87–88, 301
farligt ämne 84, 85
faroanalys 169, 171–173, 251, 263, 266–267, 349–362
faroklass 217, 299
fenacetin 54
fenoler 62–63
finansiering 282–285
Finland 212
flamskyddsmedel 57
flygbesprutning 213–215, 294
FN 73, 133, 141, 177
FOA 105–106, 113, 261, 265
FOAtox 106, 265
fodermedel
– nuvarande reglering 79, 91, 140, 146, 192
– förslag om reglering 148, 288
fodermedelslagen 91, 102, 245
folkbibliotek 118, 261, 264
formaldehyd 62
forskning 120, 180, 208–210, 361
fortplantningsskador 54, 128, 358
fosfat 59
fosfor 60, 63
Frankrike 147
frisörer 51
frågeservice 258
ftalater 58
fängelsestraff 239–240, 293
färger 210
förbränning 66, 224–225, 352
förbud mot vara
– gällande lagstiftning 81, 214–215, 234, 236
– lagförslag 215, 290, 297
föremål 146–148, 291
föreskriftsarbete, se författningsarbete
föreståndare
– gifthantering 199, 202–203
– hantering av explosiva varor 240
– institutionsföreståndare 200–201
företagsbot 240, 241, 246
företagshälsovård
– utbyggnad 116, 119, 138
– uppgifter 109, 116, 132, 204
– information till 231, 264
företagshälsovårdsutredningen 109, 264
författningsarbete 121, 131, 138–139, 233, 234, 273–274, 276
författningssamlingar 189
förgiftningar 51, 106
förhandsgranskning 126–128, 155–158, 170, 198, 250–251, 286 291, 299
förmedlingsservice 262
förordning om brandfarliga varor 43–44
förordning om explosiva varor 43–44, 240
förordning om kemiska produkter 27–34
förordning om miljöfarligt avfall 37–40, 83–84, 221–226, 300–301, 390
förordning om motorbensin 36–37
förpackning
– utformning i allmänhet 118, 194–196, 252, 290, 298
– barnskyddande 130, 194–195, 236
– av bekämpningsmedel 212–213
– av livsmedel 91, 102, 254, 281
försiktighetsmått 289–290
förskolor 215
försurning 56, 59
försvarets forskningsanstalt 105–106, 113, 261, 265
försvarsmakten 289
försäkringskassa 51
försäljningsställen, se återförsäljare
försöksdjur, se testning

försöksdjursfria testmetoder 172–173, 179–180, 356–358
förteckning
– gifter och vådliga ämnen 67, 81, 222, 297
– farliga ämnen 85, 115
– miljöfarligt avfall 300
förvaring 94–96, 194–196, 288, 290, 298
förverkande 240–241, 245–246, 293

GATT 104
GEMS 73
genetiska skador 54, 128, 358
gift
– definition 81, 151–152, 297
– märkning 184–185
– kompetenskrav 197–206
giftföreståndare 199, 202–203
giftförordningen 69, 70–71, 81, 153
giftinformationscentralen 65, 99, 106, 258
giftlagstiftningen, historia 67–71
giftlistor 67
giftnämnden 71, 154
giftstadga 69
gifttillstånd 197–206
Good Laboratory Practice (GLP) 76, 162
grafisk industri 63
grundvatten 352
gödselmedel
– risker 59–60, 64
– reglering 103–104, 252
– rådgivning 218
– avgift 210
Göteborg 109

H8-anslaget 281
halkrisk 288
handelsagenter
– skyldigheter 152–153, 288, 291
– tillsyn 237, 250
handelsgödsel, se gödselmedel
handelsregister 200
hantering
– definition 153, 288
– betydelse för produktbedömningar 150, 287
– myndighetsansvar 250–252
HCB 57
Helsingfors-konventionen 92
hexaklorbensen 57, 160
hjärt- och kärlsjukdomar 54
homeopatiska preparat 146
hudcancer 62
hudpreparat 253
hudrengöringsmedel 253, 263
hudsjukdomar 49, 51–52, 253
husgeråd 102, 254, 281
hushåll 217–218
hushållsavfall, miljöfarligt 224–225, 237, 300
hygieniska medel 89, 99, 253, 255, 280
hygieniskt gränsvärde 114
hälso- och miljöfarlig vara 79, 146
hälsorisker 48–56
hälsoskyddslagen 90, 95
hänvisningsservice 258, 262

IARC 50, 55, 73, 74, 358, 362
identitetsuppgifter 129, 190–191
ILO 74, 96, 255
import
– informationsproblem 112–113, 115
– tillstånds- och kompetenskrav 200–201, 206
– bekämpningsmedel 213–215
– miljöfarligt avfall 223–224, 301
– tillsyn 103
– påföljdsfrågor 243
se även handelsagenter, samt tillverkare och importörer
impregneringsmedel 63
information
– allmänt 128–129, 131–132, 230, 276, 280
– organisationer för 104–109, 257–267
– till allmänheten 139, 230–231, 255
– till leverantörer 139, 231–232, 255
– till yrkesmässiga brukare 139, 255
– till utlandet 232
se även produktinformation
inköpskontroll 116
INRA 108–109
inspektionsbesök 231, 238
institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) 107, 113, 138, 261, 265
institutionsföreståndare 200–201
internationellt samarbete

— översikt 72—77
— allmänt om behovet 126—127, 132, 140—141
— förhandsgranskning 156, 158
— ämnen som är i bruk 161—166
— testmetoder 179—180
— märkning 188
— sprututrustning 214
— myndigheters ansvar 255
IPCS 74, 94, 165, 255
Irak 55
IRPTC 74, 94, 165, 255
ISA 51
isocyanater 62
ITC 161
IVL 107, 113, 138, 261, 265

jaktstadgan 95
Japan 75, 156, 158—160
joniserande strålning 79, 91
jordbruk 64—65
jordbruksnämnd 91
juridiska personer 240—241
Jönköping 109

kadmium
— risker 54, 58—60
— förekomst i avfall 63, 65
— reglering 82, 297
— internationellt samarbete 75
kalkning 82
Karolinska institutets bibliotek och dokumentationscentral 104—105, 108, 259, 261, 266, 281—282, 285
Karolinska sjukhuset 109
kemikalier
— statistik om 47, 50, 61
— nya, se förhandsgranskning
— existerande, se ämnen som är i bruk
kemikalieinspektionen, se kemikaliemyndigheten
kemikaliekontroll, definition 111
kemikaliemyndigheten
— behovet av 249—250
— uppbyggnad 260—274
— ansvarsområde 250—251, 254, 269—270
— styrelse 271—273
— underställningsskyldighet 273—274
— tillsynsuppgifter 237—238, 250—251, 266—267
— stöd till lokal tillsyn 255
— informationsuppgifter 231—232, 263
— marknadsföringsfrågor 193
— uppdrag, produktinformation 185, 188—190
— uppdrag, kompetenskrav 199, 203, 206
— uppdrag, bekämpningsmedel 212—213, 217—218
— hanteringsfrågor 251
— internationellt arbete 255
— toxikologiska rådet 181—182
— samverkan med andra myndigheter 275—277
— resurser och finansiering 279—285
kemikalieutredningen 208, 211—212, 214, 217—219, 283
Kemikontoret 93, 113, 118—119
kemisk industri 62
KHMV
— texten återgiven 380—390
— översikt 81—83
— historik 142
— 1 § 296
— 2 § 144, 297
— 3 § 297
— 5 § 297
— 6 § 198
— 7 § 205
— 8 § 200, 204
— 9 § 200, 201
— 10 § 200
— 11 § 200
— 12 § 202
— 14 § 202, 204
— 15 § 202—203
— 16 § 205
— 17 § 205
— 18 § 298
— 19 § 298
— 20 § 298
— 22 § 210
— 25 § 216
— 27 § 211
— 35 § 218
— 47 § 99, 253
— 49 § 79, 296
— 54 § 298
— 58 § 299
— 60 § 299
— 65 § 273—274
KIBIC 104—105, 259, 261, 266, 281—282, 285

kirurgisk-tekniska preparat 253
klassificering
— lagstiftning 83, 151—152, 189, 250—251, 290, 297—298
— miljöfarlighet 186—188
— brand- och explosionsfarlighet 174
— vid förhandsgranskning 157
— straffansvar 245
klor-alkaliindustrin 59
klorerade kolväten 57, 62, 64
kloroform 53
klorpromazin 53
KO 88—89, 98—99, 192—193, 252
koltetraklorid 53
kombinationseffekt 361
kommerskollegium 104
kommunala tillsynsmän 251, 255
kommunfullmäktige 89, 295
kommunförbundet 98, 105, 226
kompetenskrav 197—206, 218, 290
koncessionsnämnden 86—87, 101, 224, 234—235
konsekvensanalys 169, 174—175
konsultverksamhet 133, 150, 262, 264—267, 290
konsumentombudsmannen 88—89, 98—99, 192—193, 252
konsumentprodukter
— risker 65, 117—118, 130, 150, 195
— produktinformation 117—118, 129, 138, 185, 188, 202—203, 236
— allmän information 231, 255, 264
— tillsyn 236—237, 252, 255
— myndighetsansvar 140, 250, 252
se även förpackning och miljöfarligt avfall
konsumentverket 44, 65, 71, 89, 93, 98—99, 191—194, 195, 252, 270, 277, 281—282
kontroll, se tillsyn
kosmetika
— risker 52
— reglering 68, 82
— arbetsfördelning mellan myndigheter 82, 99, 253, 255, 280
kostnader 279—282, 285—286
kostvanor 55
krigsmakten 289
kriteriegruppen 355
krom 52
kromosomrubbningar 54
kungörelse om hälso- och miljöfarliga varor, se KHMV
kunskapsuppbyggnad 119—120, 130—134, 138, 228—230, 276
kvarts 147
kvicksilver 47, 54—59, 64—65, 75, 92, 352
kväve 60, 64
kväveoxider 62

laboratorier 112—113, 134, 362
lag om explosiva och brandfarliga varor 89, 121, 190, 245
lag om förbud mot dumpning av avfall 92
lag om hälso- och miljöfarliga varor, se LHMV
lag om kemiska produkter 23—26, 147
lag om spridning av bekämpningsmedel 215—216, 245—246, 256, 285, 294—296
lag om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark 89, 243, 394
lag om transport av farligt gods 87—88, 97, 103, 121, 122
Laholmsbukten 60
landstingen 106
Lantbrukshälsan 116
lantbruksnämnder 103, 218
lantbruksstyrelsen 71, 93, 103, 214, 216, 218, 270, 277
lantbruksuniversitetet 209
latenstid 55
lekplatser 215
levern 53, 56
LHMV
— texten återgiven 377—380
— översikt 79—81
— historik 70—71
— 1 § 79, 144, 146, 287—288
— 2 § 288
— 3 § 79, 146, 253, 288
— 4 § 289
— 5 § 80, 145, 185, 215, 242, 289
— 6 § 81, 290
— 7 § 81, 297
— 8 § 81, 291
— 9 § 81, 243
— 10 § 81, 153, 288
— 10 a § 293
— 11 § 292
— 12 § 145, 192
— 13 § 292

— 14 § 292
— 15 § 292
— 16 § 293
— 17 § 294
— 18 § 294
— 19 § 294
litteraturservice 257, 261
livsfarliga varor 201, 203
livsmedel
— risker 55, 208, 351—352
— säkerhetsfaktorer 357
— reglering 68—69, 79, 146, 148, 210, 219, 254, 288
— marknadsföring 192
se även husgeråd och livsmedelstillsatser
livsmedelsförpackningar 91, 102, 254, 281
livsmedelskontrollutredningen 219, 254
livsmedelslagen 90—91, 99, 103, 146, 245
livsmedelstillsatser
— dokumentation 73
— exponeringsanalyser 352
— reglering 90—91,
— internationellt samarbete 102
— tillsyn 103
livsmedelsverket
— översikt 102
— riskanalyser 181—182
— tillsyn 90—91
— internationellt samarbete 74, 102, 255
— nya arbetsuppgifter 254, 281—282
LO 51, 93
lokal tillsyn, se miljö- och hälsoskyddsnämnder
luftfartsverket 87, 98, 101, 121, 123, 273
luftvägssjukdomar 52—53
Lund 109
lungcancer 361
Lyon 73
långtidsförvaring av avfall 226
läkemedel
— biverkningar 51—54, 361
— reglering 70—79, 90, 146, 148, 288
— klassificering som gift 297
— testning 113, 353
— marknadsföring 192
— behörighet att sälja 202
— behörighet att tillverka 198
— import 201
— radioaktiva 102
läkemedelsförordningen 84, 90, 99, 102, 146, 198, 201, 245, 253
läkemedelsindustrin 113, 362
läkemedelsinformationsrådet 99
länsstyrelser
— översikt 99—100
— LHMV 82, 122, 198—199, 205
— lag om kemiska produkter 203, 235, 252, 255—256, 277, 296, 301
— lag om explosiva och brandfarliga varor 89
— miljöskyddslagen 86, 101, 122, 139, 234—235
— hälsoskyddslagen 90
länsstyrelsernas organisationsnämnd 99, 100
löneläge 280
lösningsmedel 52—54, 63, 99, 184, 195, 225, 361
lövslybekämpning 89, 103, 214, 294

Malmö 109
marknadsdomstolen 88—89, 98, 192
marknadsföring 98, 129, 137, 152, 191—194, 219, 281
marknadsföringslagen 88—89, 191—194, 236, 252
massaindustri 63, 119
massmedia 230—231
mekaniska skador 147
merkaptaner 62
mesoteliom 53
metaller 52, 65
miljöbank 119
miljödatanämnden 257, 260, 265
miljöfarligt avfall
— risker 63, 65—66
— hushållsavfall 118, 130, 224—225, 237
— reglering 37—40, 83—84, 92, 221—226, 291, 300—301
— produktinformation 188
— tillsyn 101, 235, 250
miljöfarlig vara 188, 196
miljöfarlig verksamhet 86
Miljökonsulterna 106—107, 262
miljökontrollprogram 235
miljökontrollutredningen 70, 80, 144, 145, 147
miljömedicinska enheter 105

miljö- och hälsoskyddsnämnd
— översikt 100—101
— LHMV 215
— lag om kemiska produkter 203, 235, 252, 255—256, 277, 285
— miljöskyddslagen 86, 139
— hälsoskyddslagen 90
— informationsuppgift 118, 265
— enkät 93
miljörisker 185—188
miljösektor 248—249, 251
miljöskyddsavgift 87, 242
miljöskyddsförordningen 84, 87, 95, 100, 301
miljöskyddslagen 70, 84, 86—87, 94—95, 99—100, 121, 139, 187, 234—235, 242, 246, 301
miljöskyddsutredningen 99
miljöövervakning 57, 131, 160, 228, 349
Minamatasjukan 58
Minimum Pre-Marketing Set of Data, (MPD) 76—77, 113, 157, 163, 186
missbildningar 54
mjukgörare 57
motorbensin 36—37, 82, 252, 300
MPD 76—77, 113, 157, 163, 186
mycket farliga varor 203
mykotoxiner 352
myndighetskungörelser 189
målare 51
märkning
— allmänt 128—129, 137—138
— reglering 289—290, 298
— hälsofara 112, 154, 184—185
— brand- och explosionsfara 137, 154, 174, 188—190
— miljöfara 185—188
— identitetsuppgift, gjord bedömning 190—191
— branschsystem 119
— transport 87—88
— bekämpningsmedel 215—216
— förhandsgranskning 157
— kostnader 286
— EG 76—77, 184, 187, 189
mätmetoder 50

namnändring 296
narkosgaser 54
National Research Council, 50, 172
naturligt förekommande ämnen 147, 287
naturmedel 146
naturvårdslagen 87
naturvårdsverket
— översikt 94—95
— lag om kemiska produkter 234—235, 251—252, 255
NCI 362
nedbrytning 353, 360
nervskador 53
neurasteni 53
neurosedyn 54
nickel 52
nitrat 64
nitrit 64
nitrosamin 64
njurskador 54, 59
NORDEX 97
Nordiska Metodikkommittén för Livsmedel 102
Nordiska Ministerrådet 187
nordiskt samarbete 132, 134, 158, 166, 188
Norge 212
notifiering, se förhandsgranskning
nyhetsblad 258, 262
nyhetsservice 262
nyregistreringsavgifter 282
nyttoanalys 169, 174—175
näringsidkare 191, 192
näringskedja 57

odlingsmetoder 208—210
odontologisk-tekniska preparat 253
OECD, översikt 75—76
olja
— risker 52, 57, 62
— avfall 65—66, 222, 225
— utsläpp 103
olycksfall 51, 118, 195
omvänd bevisbörda 154, 179
onödig bekämpning 216, 294
oregistrerade medel 216—217
osäkerhetsfaktorer 172—173, 350—361
oxiderande ämnen 173, 254

pappersindustri 63, 199
Paris-konventionen 92
parker 217—218
patologi 180
PCB 56—58, 73, 75, 81—82, 297
PCB-kungörelsen 81
PCB-lagen 70
peroxider 254
persistenta ämnen 56

petrokemisk industri 62, 173
petroleumraffinaderier 62
PKL 119
planmässig bekämpning 216, 219, 294
planverket 96, 99, 102, 105
plaster 52
Plast- och Kemikalieleverantörers Förening 119
PMK 57
polisanmälan 243
polish 65
polismyndighet 87, 89, 97, 123, 203, 292
portionsförpackningar 194
prediktion 356
preskriptionstid 239—240
prioritering
— myndighetsarbetet i stort 130, 140, 235, 251, 274
— ämnen som är i bruk 161, 164—166, 187, 230, 250—251
produktanmälan 83
produktinformation 183—191, 289—290, 298
se även märkning och varuinformationsblad
produktkontroll, definition 111
produktkontrollbyrån, översikt 93—94
produktkontrollnämnden, översikt 71, 93—94
produktnamn 190
produktregistret
— översikt 229—230
— lagstöd 81, 299
— användning 156, 165, 187, 199, 205, 237—238
— bekämpningsmedel 213
— myndighetsansvar 250
— samrådsorgan 273
— resursåtgång 280, 286
— avgift 282—285
produktutredningar 80—81, 126—128, 136—137, 144—145, 149—155, 249, 263, 297—298
promotorer 361
provtagning 292, 296
psyko-organiskt syndrom 53
pungcancer 49, 62
påföljd, straffsatser 239, 246

radioaktiva ämnen 79, 91, 102, 140, 148, 253, 288
radiologiskt arbete 91, 92
regional tillsyn, se länsstyrelser och yrkesinspektion
registrering av bekämpningsmedel 210—213, 282, 299
reklam 88, 191—194, 219
rengöringsmedel 51—52, 64—65, 195
renhållningsförordning 45—46
renhållningskungörelsen 84
renhållningslagen 84, 222
renhållningsmonopolet 222, 224
reparationsmekanismer 351, 357
resande 200—201
responsum 81, 120, 153—155, 288
resursbehov 279—282
riksrevisionsverket 282—283
riktlinjekommittén 191
riktlinjer för marknadsföring 98, 192, 194
riskanalys 169, 171—173, 265—266, 349—362
risk-nyttovärdering 169, 175—176
rovfåglar 58—59
rutinmässig bekämpning 294
rådgivning om bekämpningsmedel 218—219
räddningstjänst 103—105, 271
räddningstjänstkommittén 271
rättsläkarstationer 99
rättspsykiatriska kliniker 99
rökning 52—53, 55, 59, 361

Sahlgrenska sjukhuset 109
SAKAB 66, 222—224, 226, 301
sammanställningsservice 258, 263
samordning 140, 248, 270—273, 275—277
samråd 273, 275—277
sanitär olägenhet 90, 210
sanktionsavgift 240—242, 246
SCB 51
sekretess 63, 76, 293
sekretesslagen 293
Seveso 48
signifikans 355
silikos 53, 287—288
SJ 87, 98, 102, 123, 217
självantändande ämnen 254
självmordsförsök 51
självreglering 194
sjöfartsverket 87, 97—98, 121, 123, 270—271, 277
skadestånd 246

skogsbesprutning 89
skogsbruk 64–65
skogs- och jordbrukets forskningsråd 209
skogsstyrelsen 103
skogsvårdslagen 294
skogsvårdsstyrelsen 89, 103
skyddsavstånd 174
skyddsblad 113, 116–118, 258, 261
se även varuinformationsblad
skyddsmekanismer 351
skyddsombud 85, 109, 116–117, 132, 194, 230, 260, 264
skyddsutrustning 106, 192
skäremulsioner 62
SLU 209
SML 74, 96, 99, 105
smuggling 243
sniffning 99
socialstyrelsen
– översikt 99
– kosmetiska och hygieniska produkter 253, 255, 280–282
– hudrengöringsmedel 253
– läkemedel 90, 102, 175
– tandvårdspreparat 253
– kirurgisk-tekniska preparat 253
– inomhusmiljö 103
– toxikologiskt råd 181–182
– marknadsföring 193
sot 56
sotare 49
specialmotivering 287–301
Speditörsförbundet 98
spridningslag 215–216, 245–246, 256, 285, 294–296
sprit, se alkohol
sprututrustning 214–215, 286, 295
sprängämnesinspektionen
– översikt 97
– märkning 112, 137, 154, 188–190
– responsum 120
– brandskapande varor 254
– samråd med andra myndigheter 277
– framtida ställning 270–271
stabilisator 59
statens brandnämnd 104
statens industriverk 98
statens järnvägar 87, 98, 102, 123, 217
statens livsmedelsverk, se livsmedelsverket
statens maskinprovningar 214
statens miljömedicinska laboratorium 74, 96, 99, 105
statens naturvårdsverk, se naturvårdsverket
statens provningsanstalt 214
statens rättskemiska laboratorium 99
statens strålskyddsinstitut 91–92, 96, 98, 102, 248, 253, 277, 358
statens vägverk 217
statistiska centralbyrån 51
statistisk osäkerhet 172, 178, 354–356
statistisk styrka 355
statsfinansiella effekter 285
sterilitet 54
Stockholmskonferensen 1972 73
straffansvar 239–246, 295–296
straffavgift 295–296
streptomycin 54
strikt ansvar 296
strålskyddsinstitutet 91–92, 96, 98, 102, 248, 253, 277, 358
strålskyddslagen 91–92
Studsvik Energiteknik AB 106–107, 261–262, 265
stålindustrin 62, 63
subsidär talerätt 191
sulfider 62
sulfonamider 53
superfosfat 59
svampmedel 212
svartlistade vatten 59
svaveldioxid 63
svavelväte 60, 62
svenska språknämnden 169
Svensk Byggnorm 103
Sveriges Kemiska Industrikontor 93, 113, 118–119
Sveriges standardiseringskommission 169
symbol 185
säkerhetsfaktor 357
sälar 58
Södersjukhuset 109

tandvårdspreparat 253
2,3,7,8-TCDD 48, 179
TCO 93
TCSA 160, 161
Teckomatorp 48
teknisk sprit 79, 82, 99
teknisk utveckling 229

Tekniska nomenklaturcentralen 169
telefonstolpar 265
tensider 63
terminologi 169
testning
— metoder 171—173, 177, 179, 180, 349—362
— organisation 74—75, 77, 126—128, 158—166, 211, 266
— antal otestade ämnen 50
— laboratorieresurser 112—113, 134, 142, 362
textilindustri 63
thalomid 54
tillståndskrav 197—206
tillsyn 71—72, 130—133, 227—238, 292, 299
se även namnet på resp. myndighet
tillsynsavgift 283—285
tillverkare och importörer,
— åligganden 80—81, 126—133, 144—158, 166, 183—196
— kompetenskrav 198—201
— befintlig kompetens 112—114
— tillsyn och information 231—232, 237—238, 255—256
tillverkning, definition 81, 296
tobaksvaror 79, 82, 161, 192
torium 254
toxafen 58
toxikokinetik 354
toxikologiska laboratorier 112—113, 134, 362
toxikologisk informationsverksamhet 104—109, 257—267, 281, 285
toxikologiskt råd 180—182
Tox-info 257—267, 281, 285
toxnotiser 262
trafiksäkerhet 218
trafiktillstånd 224
transitländer 223
transport av farligt gods 87—88, 224
transportdokument 226
transportkontrollsystem 226
transportkort 118
transportmyndighet 83
transportrådet 224
trikloretylen 53
träskyddsmedel 212
tröskeldos 350, 351
tulldeklaration 243
tulltaxan 148, 284
tullverket 87, 103, 123, 200
tungmetaller 58, 63
tvättmedel 60
typgodkännande 214—215

Umeå 96, 105, 109
underlagsosäkerhet 50, 172, 178, 353—354
underleverantörer 112
underställningsskyldighet 273, 290, 297
undersökningsanslag 281—282, 285
undersökningsskyldighet, se produktutredning
UNEP 73, 74
uppbördslagen 296
uppgiftsskyldighet 290, 292
upphettning 291
Uppsala 109
uran 254
USA 61, 75—76, 112—113, 156—158, 160—161, 172
utbildning 134, 218
utbildningsdepartementet 266
utredningen om livsmedelskontroll 219, 254
utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön (INRA) 108—109
utvinning 296
utvärderingsservice 263

varuinformationsblad
— allmänt 112, 185—191, 298
— konsumentprodukter 185
— bekämpningsmedel 215
varusmuggling 243, 293
vattenlagen 86, 87, 95
Verkstadsföreningen 119
verkstadsindustri 62, 63
vetenskaplig osäkerhet 172, 178, 356—360
vetenskaplig prövning 216—217, 294
veterinärmedicinska preparat 102
WHO 55, 73, 74, 102, 357, 358, 362
vidareutbildning 177
vinningsförverkande 246
vinylklorid 56
vitaminer 361
vite 239, 241—242, 244—245, 292
vådliga ämnen 81, 145—146, 151—152, 184—185, 189—199, 202, 297
våldsbrott 206
våtkemisk behandling 66
vägledande förteckning 81, 222, 297
vägrenar 217

YKT-utredningen 139, 233
yrkeshygieniker 96, 116
yrkesinspektionen, översikt 95—96
yrkesmedicinsk klinik 109, 264
yrkesmässig hantering 191
yrkestrafiklagen 224
ytbehandling 66

åklagarmyndigheter 246
årsavgifter 282, 283
åtalsanmälan 243
återförsäljare
— åligganden 185
— kompetenskrav 114, 201—204
— tillsyn 140, 236, 256
— bekämpningsmedel 218
återkallelse av tillstånd 206
återvinning 66, 225

ämnen som är i bruk 126—127, 136, 158—166, 250—251, 255
ämnesomsättning 351, 356

Örebro 109
Östersjön 58, 60
överlåtelse 201—204, 206
överstyrelsen för ekonomiskt försvar 106

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.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90) Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.
56. Folkrätten i krig. Fö.
57. Kommunerna i totalförsvaret. Fö.
58. Invandrar- och minoritetspolitiken. A.
59. Näringsförbud. Ju.
60. Generell permutation av donationsbestämmelser. Fi.
61. I stället för kärnkraft. I.
62. Med sikte på nedrustning. Ud.
63. Homosexuella och samhället. S.
64. Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. S.
65. Via satelit och kabel. U.
66. Den allmänna rättshjälpen. Ju.
67. Cancer-orsaker-förebyggande m.m. S.
68. Samordnad samhällsinformation. C.
69. Säker elförsörjning. I.
70. Staketmetoden. Fi.
71. Värnplikten i framtiden. Fö.
72. Fastighetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. Ju.
73. Patientjournalen. S.
74. Regional utveckling och mellanregional utjämning. I.
75. Församlingarna om framtiden. C.
76. Samordnad kärnavfallshantering. I.
77. Kemikaliekontroll. Jo.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [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]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel — Anonymitet — Integritet. [54]
Näringsförbud. [59]
Den allmänna rättshjälpen. [66]
Fastghetsbildning 3. Plangenomförande genom inlösenförrättning. [72]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]
Med sikte på nedrustning. [62]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]
Folkrätten i krig. [56]
Kommunerna i totalförsvaret. [57]
Värnplikten i framtiden. [71]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1—3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom — ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen — Boendemiljö — Arbetsmiljö — Arbetslöshet — Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården — möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa — vård — Samhällsekonomi — Sysselsättning — Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]
Homosexuella och samhället. [63]
Psykiatrin, tvånget och rättssäkerheten. [64]
Cancer-orsaker-förebyggande m.m. [67]
Patientjournalen. [73]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. HuvuHuvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilirskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU ELU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörekrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagelagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. N4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxerinxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38] [38]
Generell permutation av donationsbestämmelser. [60]
Staketmetoden. [70]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]
Via satelit och kabel. [65]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]
Kemikaliekontroll. [77]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]
Invandrar- och minoritetspolitiken. [58]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkandeande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkandeande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36] 36]
Regional utveckling och mellanregional utjämning. [74]
Samordnad kärnavfallshantering. [76]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]
I stället för kärnkraft. [61]
Säker elförsörjning. [69]
Regional utveckling och mellanregional utjämning. [74]
Samordnad kärnavfallshantering. [76]

Civildepartementet
Samordnad samhällsinformation. [68]
Församlingarna om framtiden. [75]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984 -10- 15
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08497-X
ISSN 0375-250X