

KONTROLL AV KEMISKA PRODUKTER OCH VAROR



SOU
1988:44

Betänkande av utredningen
om de nya arbetsformerna
inom kemikaliekontrollen



Statens offentliga utredningar
1988:44
Miljö- och Energidepartementet

Kontroll av kemiska produkter och varor

Betänkande av utredningen om de nya
arbetsformerna inom kemikaliekontrollen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

OMSLAGET:

Adam och Eva, målning av Olof Hörmander.

Adam och Eva växer i östra Sverige. De var enligt Bibeln också de första människorna på jorden. Eftersom kemikaliekontrollen syftar till att skydda både miljö och människor, får Adam och Eva illustrera vårt betänkande.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10214-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
miljö- och energidepartementet

Genom beslut den 17 mars 1988 bemyndigade regeringen chefen för miljö- och energidepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera arbetsformerna inom kemikaliekontrollen.

Kommittédirektiven framgår av bilaga 1.

Den 22 mars 1988 förordnades utredare och sekreterare (undertecknade). Den 8 april 1988 uppdrogs åt konsultföretaget Indevo att utföra dels sekreteraruppgifterna, dels särskild utredning av avgiftsfrågorna.

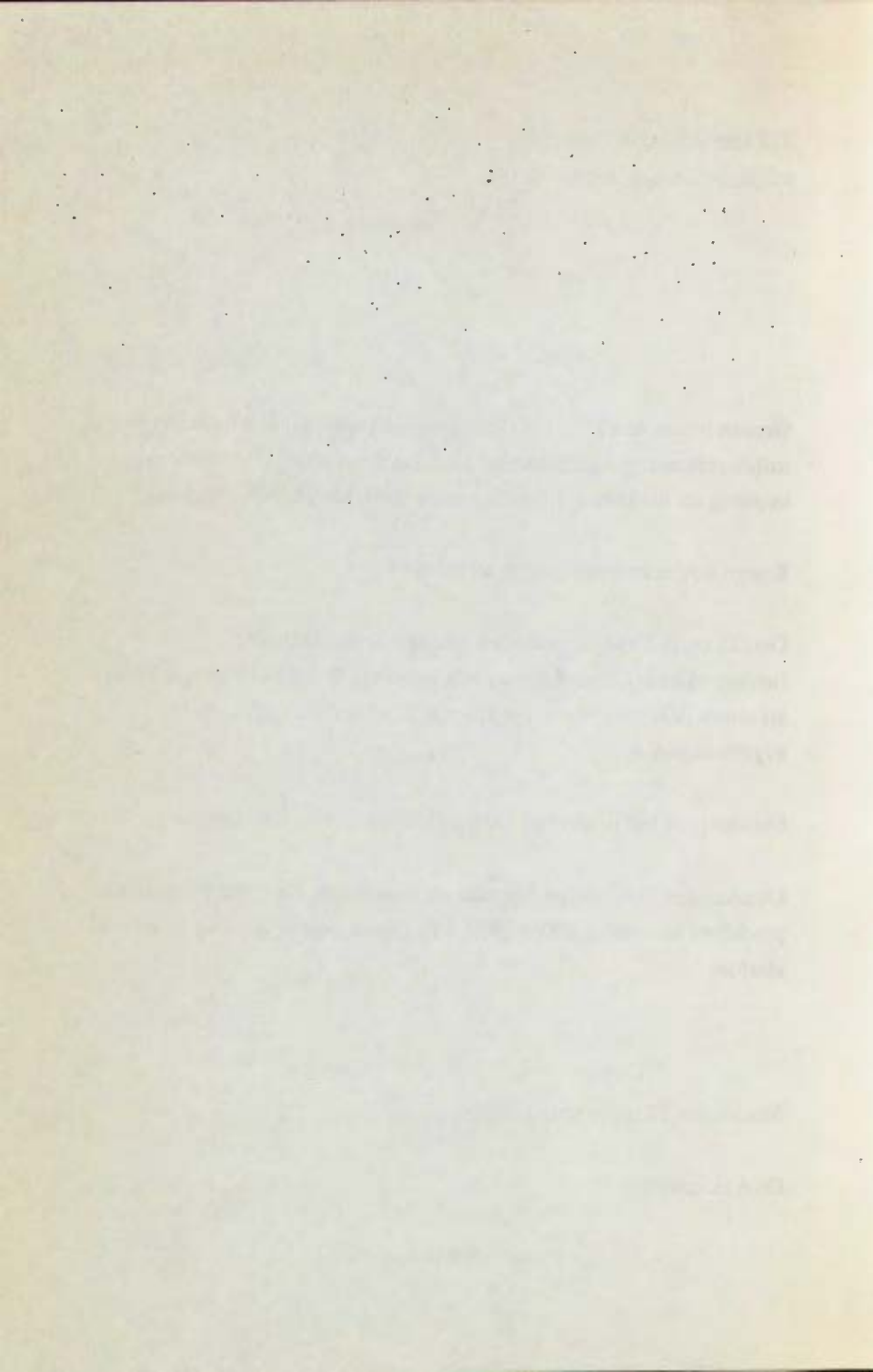
Utredningen har biträttats av Göran Hellstrand och Klas Tennberg.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Kontroll av kemiska produkter och varor (SOU 1988:44). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm 22 september 1988

Olof Hörmander

/Arne Granholm



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>1. Inledning</u>	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Utredningens genomförande	8
1.3 Betänkandets uppläggning	9
1.4 Sammanfattning av slutsatser och förslag	10
<u>2. Huvuddragen av regelsystemet och organisationen</u>	15
2.1 Regelsystemets syfte, mål och värderingar	15
2.2 Kemikaliekontrollens avgränsning	18
2.3 KemI:s arbetsuppgifter enligt instruktionen	19
2.4 KemI:s arbetsuppgifter enligt FKP	20
2.5 Allmänt om samverkan	22
2.6 Myndigheternas uppgifter enligt specialförfordningarna	24
2.7 Den senaste miljöpropositionen	24
2.8 Organisation och resurser	26
2.8.1 Kemikalieinspektionen (KemI)	26
2.8.2 Naturvårdsverket (SNV)	27
2.8.3 Arbetarskyddsstyrelsen (ASS)	30
2.8.4 Länsstyrelser och kommuner	33
<u>3. Hur fungerar kemikaliekontrollen i praktiken?</u>	35
3.1 Intervjumetod och omfattning	35
3.2 Allmän bedömning	37
3.3 Förverkligandet av kunskapsmålet	42
3.4 Produktersättningsmålet	47
3.5 Försiktighet i hanteringen	50
3.6 Informationsmålet	54
3.7 Relationerna med företagen	60
3.8 Samarbetet mellan myndigheterna	69
3.9 Övriga intervjusvar	83

4. Överväganden och förslag	85
4.1 Inledning	85
4.2 Allmän bedömning	87
4.2.1 Utvärdering av de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen som helhet	87
4.2.2 Kemikaliekontrollens mål	94
4.3 Delbedömningar	96
4.3.1 Samverkansformer och arbetsfördelning centrala myndigheter	96
4.3.2 Samverkansformer med de regionala och lokala organen	107
4.3.3 Samverkansformer med företagen	114
4.3.4 Samverkansformer med övriga organisationer (forskningsinstitutioner, branschorganisationer)	122
4.3.5 Internationellt samarbete	129
4.3.6 Kemikalieinspektionens roll	135
4.3.7 Kemikalieinspektionens interna organisation och arbetsformer	140
4.3.8 Kemikaliekontrollens resursbehov - olika alternativ	153
4.3.9 Finansieringen	167
4.3.10 Former för avgiftsfinansieringen	169

Bilagor:

Bilaga 1:	Kommittédirektiv
Bilaga 2:	Myndigheters befogenheter enligt kemikalielagstiftningen
Bilaga 3:	KemI:s rapport - två års kemikaliekontroll 1968-88
Bilaga 4:	Ovanligare förkortningar

1 INLEDNING

1.1 Uppdraget

Enligt direktivens rubriker (se bilaga 1) omfattar utvärderingen av statens kemikaliekontroll följande huvudområden:

- kemikaliekontrollen i stort
- kemikalieinspektionen (dvs myndighetens interna arbete)
- regelsystemet och tillsynen
- förändrade uppgifter
- samarbetsformer
- företagen (dvs företagens ansvar och insatser inom området)
- avgiftsfinansieringen.

Utvärderingen aviserades redan i proposition 1984/85:118 med den nya lagen om kemiska produkter och inrättandet av kemikalieinspektionen. Statsrådet uttalade:

"Jag bedömer det... som lämpligt att de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen prövas efter en tvåårsperiod. I samband därmed bör särskilt resursavvägningen och samverkansformerna mellan de myndigheter som arbetar inom detta område övervägas. Därefter får ställning tas till den fortsatta utbyggnaden."

Vi har i vårt utvärderingsarbete därför koncentrerat uppmärksamheten till de två rubrikerna Förändrade uppgifter (inom vilket diskuteras prioriteringar, mål och strategier i förhållande till resurserna) samt Samarbetsformer. Även de övriga punkterna har givetvis behandlats, däribland särskilt avgiftsfrågan som krävt en särskild genomgång i syfte att komplettera Riksrevisionsverkets utredning om kemikalieavgiften.

1.2 Utredningens genomförande

Utredningsarbetet har byggt på intervjuer med chefspersoner och i viss utsträckning övrig personal vid kemikaliekontrollens centrala myndigheter, företrädare för vissa företag, miljö- och intresseorganisationer, länsstyrelser och kommuner, oberoende fackexperter samt på besök hos två EG-länders kemikaliekontroll.

Vidare har vi studerat underlagsmaterial som vi fått från i första hand kemikalieinspektionen, naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och flera av branschorganisationerna.

Vi har träffat ledningsgruppen vid kemikalieinspektionen ett antal gånger samt haft en hearing med några av de viktigaste intressenterna.

För att göra utredningsarbetet effektivt under den knappt utmätta tiden skaffade vi oss snart ett antal hypoteser som vägledning. Vi trodde att ett par av kemikaliekontrollens huvudproblem stod att finna i relationerna till företagen, ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna, i första hand mellan kemikalieinspektionen och naturvårdsverket, samt

Kemikalieinspektionens strategiska planering. Vi såg det internationella samarbetet och Sveriges forskningspotential som problematiska nyckelfrågor. Efter hand behandlade vi också ett antal andra viktiga frågor: lagens yttre gränser, relationerna till kommunerna och kemikalieinspektionens resurser och finansiering.

Direktiven hade redan från början bl a pekat ut utformningen av avgifterna som ett specialproblem som skulle granskas särskilt, en utredning som utfördes av Klas Tennberg.

Utredningen har inte behandlat frågor om kosmetiska och hygieniska produkter, eftersom de samtidigt övervägts på annat håll.

1.3 Betänkandets uppläggning

Uppläggningsen är följande.

I det första kapitlet följer vi kemikaliekontrollen utifrån propositionen, lag, specialförordningar och de centrala myndigheternas och regionala myndigheternas resurser.

I det andra kapitlet beskriver vi kemikaliekontrollen i praktiken, främst baserat på intervjuer. Vi utgår från fyra delmål för kontrollen samt relationerna till företagen och mellan de centrala myndigheterna. Det tredje kapitlet innehåller överväganden och förslag. Dispositionen följer direktiven och är uppdelad i en allmän bedömning av kemikaliekontrollen som helhet och delbedömningar av samverkansformer mellan de olika

aktörerna, det internationella samarbetet, kemikalieinspektionens roll, arbetsformer, resurser och finansiering.

Bilagorna ger dels en översikt över arbetsfördelningen i förordningarna (utarbetad av Göran Hellstrand som också i övrigt varit vår juridiska konsult), dels kemikalieinspektionens egen beskrivning, utvärdering och nya strategi, in extenso.

En "terminologisk fråga": "vi" i detta betänkande används för att beteckna utredningen som helhet medan "jag" används när utredningsmannen själv gör värderingar och lägger förslag.

1.4 Sammanfattning av slutsatser och förslag

Nedan sammanfattas de viktigaste förslagen och slutsatserna under respektive rubrik i avsnittet "Överväganden och förslag".

I avsnittet 4.2.1. Utvärdering av de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen som helhet föreslås:

- att lagen om kemiska produkter på ett mer generellt sätt än f n utvidgas till att också omfatta vissa varor,
- att en särskild lag för bekämpningsmedel utfärdas, vari bör ingå såväl kemiska som biologiska bekämpningsmedel.

I avsnittet 4.2.2. Kemikaliekontrollens mål betonas

- att kemikalieinspektionen bör se som en av sina huvuduppgifter att ha en systemgranskande och systemuppföljande roll när det gäller systemet för kemikaliekontrollen som helhet.

I avsnittet 4.3.1. Samverkansformer och arbetsfördelning mellan centrala myndigheter föreslås

- att naturvårdsverket antingen bygger upp en särskild funktion för tillämpning av den allmänna föreskriftsrätten enligt 30 § FKP eller att denna rätt inskränks,
- att kemikalieinspektionen och naturvårdsverket sätter sig ned och försöker hitta en klarare arbetsfördelning i det praktiska tillsynsarbetet,
- att en ny avfallslag utfärdas vari samlas de olika lagar och förordningar som gäller avfall i syfte att skapa bättre överblick.

I avsnittet 4.3.2. Samverkansformer med de regionala och lokala organen föreslås

- att länsstyrelsernas tillståndsgivning enligt 17-21 §§ FKP flyttas över till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder,
- att yrkesmässiga överlåtare behöver ansöka om sådant tillstånd endast för överlåtelse av livsfarliga produkter (ej för mycket farliga).

I avsnittet 4.3.3. Samverkansformer med företagen föreslås

- att kemikalieinspektionen i större utsträckning rekryterar personer med egen erfarenhet av strategiskt och marknadsmässigt tänkande från företag som berörs av kemikaliekontrollen,
- att den s k substitutionsprincipens tillämpning åter utredes i syfte att finna lagregel, som underlättar utformning av tillämpningsföreskrifter,
- att den s k omvända bevisbördan skrivs in i lagen om kemiska produkter.

I avsnittet 4.3.7. Kemikalieinspektionens interna organisation och arbetsformer föreslås

- att en särskild befattning för en kvalificerad personalchef skapas inom kemikalieinspektionen,
- att styrelsen får ledamöter med företagsförankring, viss expertkunskap och överblick utan att nödvändigtvis uppfattas som officiella språkrör för en viss grupp,
- att toxikologiska rådets ordförandepost tillsätts med en person fristående från kemikalieinspektionen,
- att rådet i första hand bör vara ett vetenskapligt forum för kunskaper och metoder inom området faro- och riskbedömningar,
- att rådet också bör ha till uppgift att lämna synpunkter på riskbedöm-

ningar som utgör väsentlig bakgrund till kemikaliekontrollens myndighetsingripanden.

- I avsnittet betonas även vikten av strategi, prioritering och internationell samverkan.

I avsnittet 4.3.8. Kemikaliekontrollens resursbehov - olika alternativ föreslås

- att en plan utarbetas för produktregistrets framtid vari framförallt ett tydligt beskrivet och tillämbart ändamål för registret anges.

Vidare är min slutsats

- att kemikaliekontrollen utvecklas i avsedd riktning, men
- att de nuvarande resurserna vid kemikalieinspektionen är otillräckliga i förhållande till kraven på myndigheten såsom de uttryckts genom målen och framställt bl a i proposition 1984/85:118.

I avsnittet 4.3.9. Finansiering är mina slutsatser

- att en eventuell kraftig expansion av kemikalieinspektionen förutsätter en ny finansieringsform med ett betydande inslag av anslagsfinansiering, vilket kan genomföras på det sättet att man på kort sikt finansierar ökningen av resurserna vid KemI med anslag och låter avgifterna vara oförändrade eller öka måttligt,

- att fördelningen av anslags- och avgiftsfinansiering på längre sikt görs på följande sätt:
 1. framförallt kontrollinsatserna, som innebär utarbetande av föreskrifter, inspektioner och myndighetsingripanden anslagsfinansieras, medan
 2. övriga insatser, dvs främst utredningsarbetet, vissa undersökningar, produktregistret och förhandsgranskning avgiftsfinansieras, eftersom företagen själva lättare kan påverka storleken på och behovet av denna arbetsinsats från myndighetens sida.

Under avsnittet 4.3.10. Former för avgiftsfinansieringen föreslås

- att kemikalieavgiften skall bestå av en årsavgift per företag och en produktavgift, varvid produktavgiften för produkter med en försäljningsvolym på mindre än 1 ton reduceras till hälften,
- att årsavgiften sätts till 3 000 kr och produktavgiften till 500 kr,
- att ansökningsavgifterna för bekämpningsmedel höjs med 10 procent,
- att vissa bekämpningsmedelsprodukter med enkel handläggning bör kunna få nedsättning av ansökningsavgiften,
- att man övergår till ett system med årsavgifter för bekämpningsmedel som bygger på försäljningsvärdet, förslagsvis 1,2 procent av försäljningsvärdet.

2. HUVUDDRAGEN AV REGELSYSTEMET OCH ORGANISATIONEN

Begreppet kemikaliekontroll i denna utredning hänför sig till

- Lagen om kemiska produkter, LKP (1985:426),
- Förordning om kemiska produkter m m, FKP (SFS 1985:835) och ett antal andra förordningar som alla utgår från LKP,
- aktiviteter vid ett antal myndigheter för föreskrifter, tillsyn och information som bygger på LKP,
- slutligen, insatser inom de företag som berörs av lagen.

2.1. Regelsystemets syfte, mål och värderingar

Det övergripande målet med kemikaliekontrollen har i lagen om kemiska produkter, LKP (1985:426) angivits vara att "förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inboende egenskaper".

Huvudansvaret för kemikaliekontrollen har lagts på företagen. Statsrådet

säger i propositionen: "Ansvar för att kemikaliekontrollens mål uppnås måste enligt min mening i första hand ligga hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter eller använder kemiska produkter."

Företagens ansvar framgår också av bl a följande paragrafer i lagen:

"Den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta de åtgärder och iakttä de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön" (ur paragraf 5).

"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. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet" (ur paragraf 6).

Det övergripande målet har i propositionen 1984/85:118 preciserats i följande delmål:

- *Produktbyte*: Skadliga ämnen och produkter bör så långt möjligt ersättas med mindre skadliga och helt ofarliga.
- *Hantering*: Där användningen av ämnen (och produkter) som kan innebära risker för hälsa och miljö inte kan undvikas måste sådana åtgärder vidtas som gör hanteringen säker.
- *Kunskap*: Alla kemiska produkter som hanteras bör vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö.

- *Information:* Alla som hanterar kemiska produkter bör vara tillräckligt informerade om skaderisker och förebyggande åtgärder så att de kan hantera produkterna på ett säkert sätt.

Följande allmänna värderingar bör enligt propositionen prägla de berörda myndigheternas arbete med kemikaliekontrollen:

- Myndigheternas huvuduppgift bör vara att se till att företagen gör vad som behövs för att undanröja och förebygga hälso- och miljörisker.
- Kunskapsnivån bör göras tillräcklig i kemikaliehanteringens alla led och hos ansvariga myndigheter.
- Tillsynsmyndigheternas verksamhet bör i allt väsentligt koncentreras kring de uppställda målen för kemikaliekontrollen.
- Särskilt nämns behovet av kunskapsuppbyggnad, "att följa utvecklingen", vetenskapligt underbyggda bedömningar samt värdet av en hög forskningskompetens inom landet.
- Kontrollen av att företagen följer gällande bestämmelser måste göras effektiv.
- Samarbete betonas mellan kemikaliekontrollens myndigheter.
- Det internationella arbetet måste ges hög prioritet.
- Myndigheternas agerande mot näringslivet måste "präglas av fasthet

men också av kunskaper om och insikter i näringslivet förhållanden".

- Skyddsombuden och företagshälsovården nämns särskilt som viktiga kontaktpunkter.
- Riskanalysen är ett centralt inslag (som blir en av toxikologiska rådets huvuduppgifter).
- Statsrådet formulerar en tolkningsprincip genom att beskriva vägningen av farorna hos kemiska ämnen på följande sätt: "Enligt min åsikt bör man, så långt det är praktiskt möjligt, tillämpa principen att ämnet räknas som om det hade den misstänkta skadliga effekten intill dess det finns tillräckliga skäl att anse att så inte är fallet". Denna tolkningsprincip ligger till grund för den s.k. omvända bevisbördan som gäller när LKP tillämpas i situationer med meningskiljaktigheter mellan myndigheter och företag.

2.2 Kemikaliekontrollens avgränsning

Lagen om kemiska produkter omfattar kemiska ämnen och beredningar (det senare begreppet är liktydigt med produkter). Begreppet "produkter" i lagens titel skall dock avse både ämnen och produkter. Lagen gäller alltså i princip alla kemiska ämnen och produkter, även sådana som inte är miljö- och hälsofarliga.

Till skillnad från den föregående lagen, om hälso- och miljöfarliga varor, gäller den nya lagen i sin helhet inte "varor". Vissa varor "som

innehåller eller har behandlats med" kemisk produkt kan dock efter särskilt beslut innefattas i lagen.

Lagen gäller inte kemiska produkter som omfattas av

- livsmedelslagen,
- läkemedelsförordningen,
- lagen om foder,
- strålskyddslagen (när det gäller vissa strålningsrisker),
- lagen om explosiva och brandfarliga varor (när det gäller risker för explosion och brand),
- lagen om transport av farligt gods kan också innebära, inskränkningar av LKP:s tillämpningsområde,
- spridning av bekämpningsmedel över skogsmark omfattas inte av LKP.

2.3. KemI:s arbetsuppgifter enligt instruktion

Enligt instruktionen för kemikalieinspektionen (utfärdad 7 november 1985) åligger det inspektionen särskilt att

- uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och de risker användningen av dessa kan medföra,
- utöva tillsyn enligt lagen om kemiska produkter över tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemiska produkter,

- pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter,
- föra och utveckla register över kemiska produkter,
- utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och de hälso- och miljörisker sådana produkter kan medföra,
- lämna information inom kemikaliekontrollens område,
- stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter på kemikaliekontrollens område,
- medverka i det internationella samarbetet på kemikaliekontrollens område.

2.4. KemI:s arbetsuppgifter enligt FKP

Kemikalieinspektionen nämns i förordningen om kemiska produkter (SFS 1985:835) som den myndighet som i första hand har fått regeringens uppdrag att utfärda föreskrifter rörande tillämpningen av centrala paragrafer i lagen, t.ex. paragraferna

- 5 (försiktighetsmått)
- 6 (bedömningar och utredningar om farlighet)

- 7 (kompetens- och kunskapskrav)
- 8 (produktinformation)
- 9 (uppgiftsskyldighet).

Vidare har kemikalieinspektionen rätt att utfärda ytterligare föreskrifter rörande tillämpningen av förordningen om kemiska produkter.

Kemikalieinspektionens föreskrifter har hittills huvudsakligen utgått från paragraferna 5, 8 och 9.

När det gäller tillsyn (lagens paragrafer 15-17) har kemikalieinspektionen

- tillsynsansvar över tillverkare, importörer och andra leverantörer (enligt förordningen) samt
- en roll som "samordnare i frågor enligt LKP som berör flera myndigheters verksamhet" (regeringens förordningsmotiv). Det betonas dock att de centrala myndigheterna är formellt jämställda.

Samordningsrollen har uppfyllts genom möten med i första hand arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket.

2.5. Allmänt om samverkan

När det gäller kemikalieinspektionens samverkan med andra myndigheter nämns bl.a följande i propositionen om kemikaliekontroll:

- Föreskrifter meddelas om regelbundet samråd mellan berörda myndigheter (ovan har nämnts att kemikalieförordningen innehåller en samordnande roll för kemikalieinspektionen).
- Ett rådgivande organ för toxikologiska frågor, med namnet toxikologiska rådet, knyts till kemikalieinspektionen. Rådet skall bl.a. verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas riskanalyser och en samordning av dessa.

Toxikologiska rådet inrättades knappt ett år efter myndigheten.

För att ge en mer precis bild av myndigheternas olika roller anges nedan något om vilka uppgifter som olika myndigheter har enligt de förordningar som utgår från LKP. I förordningen om kemiska produkter nämns bl a följande myndigheter utöver

Kemikalieinspektionen:

- Statens naturvårdsverk får meddela föreskrifter när det gäller skyddet av den yttre miljön (efter samråd med kemikalieinspektionen).
- Socialstyrelsen meddelar vissa föreskrifter om kosmetiska och hygieniska produkter.

- Länsstyrelsen när det gäller tillstånd enligt LKP för viss hantering av livsfarliga eller mycket farliga produkter.

Ifråga om transport har "respektive transportmyndighet" (enligt förordning om farliga transporter) rätt att utfärda föreskrifter, dock efter samråd med kemikalieinspektionen.

I fråga om tillsyn nämns följande myndigheter utöver kemikalieinspektionen:

- Statens naturvårdsverk ifråga om skydd för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter.
- Arbetarskyddsstyrelsen när det gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter.
- Socialstyrelsen över tillverkare, importörer och andra leverantörer i fråga om sådana kemiska produkter som marknadsförs som hygieniska eller kosmetiska produkter.
- Yrkesinspektionen utövar regional och lokal tillsyn vad gäller arbetsmiljön.
- Försvarets sjukvårdsstyrelse.
- Länsstyrelsen har "den närmare tillsynen inom länet".

- Miljö- och hälsoskyddsnämnden "den omedelbara tillsynen inom varje kommun".

2.6. Myndigheternas uppgifter enligt specialförordningarna

Ett antal förordningar, som vi kallar "specialförordningar" kompletterar FKP genom att för vissa grupper av ämnen och produkter föreskriva särskilda regler, bl a när det gäller föreskrivande och övervakande myndighet. Ett gemensamt drag för flertalet förordningar är bl a det regionala och lokala tillsynsansvaret som i paragraf 26 i förordningen om kemiska produkter lagts på yrkesinspektion, länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. En översikt över de viktigaste bestämmelserna och de myndigheter som på olika sätt utövar kemikaliekontrollen ges i Bilaga 2.

2.7. Den senaste miljöpropositionen

I miljöpropositionen (1987/88:83) nämns följande arbetsuppgifter som berör kemikaliekontrollen och kan medföra behov av ökade resurser (även om graden av t ex KemI:s medverkan ännu är oklar):

- Medverkan i handlingsprogrammet mot luftföroreningar och försurning (som SNV har huvudansvaret för).
- Redovisning inom två år av särskilda branschgenomgångar (ev.

tillsammans med SNV), bl a metall- och verkstadsindustrin, gummi- och plastindustrin samt grafisk industri.

- Kartläggning tillsammans med SNV av behovet och möjligheter att reglera importen av CFC-produkter (enligt Montrealprotokollets bestämmelser).
- Uppföljning av avvecklingsplan för CFC-användning i Sverige, i samarbete med SNV och SIND (särskilt anslag 2.9 mkr till SNV:s och KemI:s förfogande).
- Redovisning inom två år av förutsättningarna av förbud mot stråförkortningsmedel även i rågodling.
- En särskild utredare ska i samråd med SNV och KemI inventera problemställningar och former för ett frivilligt miljömärknings-system.
- Regeringsförordning som bygger på lagen om kemiska produkter om användning av CFC och haloner skall utfärdas med bemyndiganden att utfärda föreskrifter.
- Inventering av den kemiska industrins råvaror, utsläpp, åtgärder mot utsläpp. Slam från reningsverk berörs särskilt.
- Någon form av medverkan i åtgärdsprogram mot havsföroreningar.

Beredningsarbetet av hur dessa arbetsuppgifter ska förverkligas pågår

ännu vid utarbetande av denna utredning.

2.8. Organisation och resurser

2.8.1. Kemikalieinspektionen (KemI)

Följande anger något om kemikalieinspektionens struktur och resursfördelning under det senaste budgetåret (86/87):

	anslag 86/87	personal 30 juni 1987
- tillsynsavdelningen (allmän kemikaliekontroll, förhandsgranskning, inspektion)	5.5 mkr	32
- utredningsavdelning (vetenskaplig utredning och dok., produktregistrering)	5,3 mkr	27
- administrativa enheten (inkl juridisk service)	0,9 mkr	4
- informationsenheten	1,1 mkr	2
- internationella enheten	0,6 mkr	2
- gemensamma kostnader (inkl gd och gd:s sekr)	6,6 mkr	2
SUMMA		69*

* Antalet arbetskrafter är 64.

En närmare beskrivning av kemikalieinspektionens insatser, fördelade

på olika enheter, har utarbetats vid inspektionen och presenteras i bilaga 3.

2.8.2. Naturvårdsverket (SNV)

Naturvårdsverkets tekniska avdelning har en branschinriktad organisation. De olika enheterna arbetar med miljöproblem knutna till olika industriella branscher, de samhällstekniska systemen för energi, trafik, avfallshantering, vatten- och avloppsfrågor etc. Arbetet är inriktat på att begränsa de miljöstörningar dessa verksamheter ger upphov till. Åtgärder initieras med utgångspunkt i ett flertal lagstiftningar, de viktigaste torde vara planlagstiftning, miljöskyddslagen, bilavgaslagen, lagen om svavelhaltigt bränsle, renhållningslagen, hälsoskyddslagen och lagen om kemiska produkter.

Arbetet bedrivs i sak genom utredningar - oftast i samarbete med branschorgan eller motsvarande - och genom fast ärendehantering initierad genom lagstiftningens regelsystem. Ett visst föroreningsproblem kan ofta regleras genom att använda flera lagstiftningar. Vad gäller kemikalieanvändningen kan konstateras att företagen ibland söker sig till nya lösningar enbart av det faktum att myndigheterna börjar intressera sig för visst problem. Kemikaliearbetet är ofta inte enkelt avgränsbart från miljöskyddsarbetet i övrigt eftersom verksamheten är integrerad och det inte är uppenbart vilken lagstiftning som i slutändan kan komma att användas.

Vad gäller mer renodlade kemikalieutredningar ingår följande i tekniska

avdelningens arbetsplan för 87/88.

- CFC-utredningen
- Kemikalieanvändningen inom skogsindustrin
- Kylvattenkemikalier
- Alkylfenoletoxylater
- Kvartära ammoniumföreningar
- Kemikalieanvändningen inom textilindustrin
- Klorparaffinprojektet
- Xantatprojektet
- Oljor inom metallbearbetande industri
- Föreskrifter om klassning/märkning med hänsyn till miljöeffekter
- Hg-utsläpp från tandläkarverksamhet
- Bilbatterier
- Kartläggning Hg-produkter

Planerad arbetsinsats för ovanstående är totalt cirka 8 års arbete.

Utöver kemikalieutredningar enligt ovan genomförs ärendehantering, arbete med föreskrifter, allmänna råd etc med utgångspunkt i specialförordningar utfärdade med stöd av LKP som totalt kräver cirka 12 års arbeten som fördelar sig på följande sätt:

Effektiv
arbetstid 87/88

Förordningen om miljöfarligt avfall (1985:841)	46 %
Förordningen om motorbensin (1985:838)	18 %
Förordningen om PCB m m (1985:837)	11 %
Förordningen om kadmium (1985:839)	8 %
Förordningen om miljöfarliga batterier (1985:1236)	17 %
Förordningen om vissa hälso- och miljö- farliga produkter m m (1985:840)	<1 %
	100 %

Till detta kommer visst övrigt kemikaliearbete av allmän natur, telefonförfrågningar, rådgivning/information om kemikaliefrågor, samråd med KemI etc. Dessa allmänna uppgifter kan totalt beräknas dra cirka 1/3 års arbete.

Tekniska avdelningens totala arbete med kemikaliefrågor kan därmed uppskattas motsvara drygt 20 personår d v s cirka 15 % av avdelningens samlade arbetsinsats. Det bör noteras att denna arbetsinsats är möjlig att genomföra på denna resursnivå endast p g a att arbetet i övrigt genererar en baskunskap om de branscher etc avdelningen arbetar med, en kunskap som man direkt drar nytta av vad gäller denna del av kemikaliearbetet.

Enheterna inom tekniska avdelningen vid SNV kan identifiera omedelbara och påtagliga behov som motsvarar ca 50 % ytterligare resurskonsumtion inom området. Resursläget är, hävdas det, ytterligt kärvat.

De ytterligare resursbehoven inom t ex miljöskyddslagsarbetet är relativt sett ännu större, ca 80 %. Fanns mer resurser skulle bl a följande arbetsuppgifter inom kemikalieområdet prioriteras:

- flera branschvisa kemikaliegenomgångar
- fler utredningar om enskilda kemikalier, bl a flödesstudier
- uppföljning med formell reglering av hantering, ev förbud
- vidareutveckling av den vägledande förteckningen över avfallstyper som ska anses miljöfarliga

Kemikalieinriktat arbete bedrivs därtill inom andra delar av naturvårdsverket.

Inom naturvårdsverkets laboratorier genomförs arbete med kemikalieorienterade frågor. Den totala arbetsinsatsen vid verkets laboratorier har uppskattats till ca 22 personår på 87/88.

Kemikalieorienterat arbete förekommer även inom verkets forsknings- och utvecklingsavdelning. Forskningsarbete angående miljöeffekter av utsläpp av olika ämnen kan inte enkelt avgränsas som miljöskyddsarbete, kemikaliearbete, hälsoskyddsarbete etc. Motsvarande gäller trendanalyser av förekomsten av vissa ämnen i miljön.

2.8.3. Arbetarskyddsstyrelsen (ASS)

Arbetsmiljölagstiftningen innehåller de regler som behövs även för ASS' kemikaliekontroll. Vi inskränker här beskrivningen av

arbetarskyddsstyrelsens och yrkesinspektionens (YI) kemikaliearbete till det som direkt anknyter till lagen om kemiska produkter och dess förordningar.

Endast fyra föreskrifter och råd från ASS har utfärdats med stöd av lagstiftningen om kemiska produkter; två handlar om asbestfria friktionsbelägg, två om bekämpningsmedel. Tillämpandet av dessa föreskrifter och råd är svåra att särskilja från tillämpandet av arbetsmiljölagsstiftningen i övrigt varför det är svårt att t ex beräkna resursåtgång särskilt för ASS och yrkesinspektionens arbete utifrån kemikalielagsstiftningen. Centralt inom ASS ägnas mindre än ett manår åt frågor som faller under kemikalielagen.

Vid var och en av de 19 yrkesinspektionerna finns (minst) en kemist och kanske ytterligare personal som under en del av tiden ägnar sig åt bekämpningsmedelstillsyn.

Beslut vid ASS eller yrkesinspektionerna fattas sällan eller aldrig med stöd av kemikalielagsstiftningen. Arbetsmiljölagsstiftningen är fullt tillräcklig, men ibland använder man kemikalielagsstiftningen som komplettering. Om man t ex finner att varuinformation saknas eller ofullständig, enligt KemI:s eller ASS' föreskrifter, går yrkesinspektionen ibland informellt till leverantören och framför kritik eller förmedlar kritiken till ASS som vidareförmedlar den till KemI. Överhuvudtaget har YI nytta av KemI:s regler om märkning och varuinformation.

När det gäller bekämpningsmedels användning och tillsynen över hanteringen följer yrkesinspektionen dessa från arbetsmiljösynpunkt bl a jordbruken. Familj jordbruken, utan anställda, inspekteras dock mer sällan.

Ett exempel på den parallellitet som finns mellan kemikalie- och arbetsmiljölagarna är följande:

KemI har utfärdat en föreskrift om förpackningar och om förvaring av hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter (KIFS 1987:4). En närliggande kungörelse från ASS innehåller föreskrifter om "farliga ämnen" varmed avses bl.a. kemiska produkter (man hänvisar särskilt till FKP). Vidare hänvisas till 8§ FKP där kemiska produkter klassas i livsfarliga, mycket farliga, farliga och måttligt farliga produkter. I kommentaren till föreskrifterna hänvisas till kemikalielagstiftningens regler om varuinformation och märkning.

KemI:s föreskrift säger om förvaring: "Hälso- och miljöfarliga kemiska produkter skall förvaras så att hälso- och miljörisker förebyggs".

ASS' motsvarande paragraf lyder: "Farligt ämne skall förvaras så att hälso- och olycksfallsrisker undviks".

Även andra exempel på parallellitet finns. Skälet till likheter och olikheter i bestämmelser är naturligtvis att ASS' bestämmelser är särskilt inriktade på arbetsplatser medan KemI:s gäller även t ex hemmen och vanligen också såväl hälso- som miljöaspekten.

Arbetsmiljön har alltså definierats som ett specialområde med regler som på många sätt är parallella med kemikalielagstiftningen som avses gälla mer generellt. Genom att på olika punkter koppla samman de båda lagkomplexen har man såvitt vi kan bedöma åstadkommit en smidig samordning.

2.8.4. Länsstyrelser och kommuner

Vi har inte gjort någon särskild undersökning av resurserna för kemikaliekontroll vid länsstyrelser och kommuner utom följande allmänna iakttagelser.

Länsstyrelsernas tillämpning av kemikalielagstiftningen gäller tillståndsärenden enligt 17-23 §§ FKP. (Vi återkommer under Överväganden och förslag mer utförligt om innehållet i dessa ärenden.)

Enligt en enkät från KemI har andra hälften av 1986 t o m 1987 i genomsnitt 14 ärenden handlagts per länsstyrelse och år, totalt 509 ärenden under ett och ett halvt år. Av de 509 har 18 fått avslag, dvs i genomsnitt 0.5 avslag per länsstyrelse och år.

Handläggningen sköts av följande enheter:

juridiska enheten efter samråd med naturvårdsenheten i	12 län
juridiska enheten i	8 län
naturvårdsenheten i	3 län
naturvårdsenheten efter samråd med juridiska enheten i	1 län

Län med mer än 20 ärenden är A-län, D-län, L-län, M-län, O-län, T-län och AC-län som tillsammans svarar för 2/3 av alla ärenden.

De giltiga tillstånden 88-01-01 är totalt 380, dvs cirka 16 per länsstyrelse.

Om man grovt räknar omkring två arbetsdagar per ärende skulle resursåtgången för beslut i ärendena (bortsett från den tillsyn som eventuellt sker av hur tillstånden används m m) bli 4-5 arbetsår per år, för alla länsstyrelser totalt.

När det gäller *kommuner* har vi en mycket ytlig bild, i första hand när det gäller det 10-tal kommuner där vi intervjuat några företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnden. De större kommunerna har tillgång till kvalificerade kemister. Resursåtgången i kommunerna för tillämpning av LKP uppgår förmodligen ännu inte till ett arbetsår.

3. HUR FUNGERAR KEMIKALIE- KONTROLLEN I PRAKTIKEN?

3.1. Intervjumetod och omfattning

För att få en allmän uppfattning av hur kemikaliekontrollen, och då i första hand kemikalieinspektionen, uppfattas av omvärlden och fungerar i praktiken har vi intervjuat bl a följande kategorier:

- industriföreträdare (representerande både branschorganisationer och företag, små och stora, bekämpningsmedelsföretag och övriga)
- oberoende experter
- företrädare för intresse- och miljöorganisationer
- företrädare för andra myndigheter, statliga och kommunala
- experter på internationellt samarbete i kontrollfrågor (såväl svenska som ämbetsmän i två EG-länder).

Totalt har vi haft kontakt med ett 50-tal personer bortsett från kemikalieinspektionen och miljö- och energidepartementet. Med så pass många kontakter, varav huvuddelen rätt grundliga intervjuer, får man en relativt god bild av den allmänna uppfattningen bland en krets personer med erfarenhet av och kunskaper om kemikaliekontroll.

Denna "marknadsbedömning" av kemikaliekontrollen gör inga anspråk

på exakt vetenskaplighet ifråga om representativt urval av intervjuade. Men den metod vi använt är ändå ett utmärkt redskap när det gäller att ta reda på stämningen hos nyckelpersonerna inom en sektor. Kretsen "nyckelpersoner" är ju inte så stor och de har ofta inbördes kontakter.

Den fria intervjuform som vi använt är nödvändig i en kartläggning av ett så komplext och värderingsladdat område som detta när man behöver söka efter kriterier och huvudteman. Intervjuformen ger goda möjligheter att diskutera förslag och idéer om framtiden.

För att skapa ett allsidigt underlag för våra bedömningar har vi presenterat dessa omvärldsreaktioner för kemikalieinspektionens ledningsgrupp. Vi kommer nedan i texten att referera de viktigaste av deras kommentarer.

Först en terminologisk fråga. I texten kommer begreppet "kemikalier" att användas omväxlande med "kemiska produkter" för att beteckna både kemiska grundämnen, föreningar och beredningar, dvs blandningar av föreningar/ämnen. Med kemikalier menas i internationellt språkbruk egentligen endast ämnen och föreningar. Att terminologifrågan är besvärlig visas av arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om farliga "ämnen" som också omfattar "kemiska produkter (enligt LKP). När vi vill vara helt distinkta markerar vi detta särskilt, varför vårt lite oegentliga språkbruk inte torde skapa några problem.

3.2. Allmän bedömning

Den allmänna bilden av den förändring som inträffade för två år sedan i och med den nya lagen och den nya myndigheten är i allmänhet positiv. Även industriföreträdare som är kritiska till många principiella och praktiska frågor i kemikaliekontrollen medger att mycket har förbättrats.

Några svar från *industriföreträdare* är följande:

"Kemikalieinspektionen innebär en generella förbättring. Den förra lagen trängde inte igenom eftersom tillsynen inte fungerade."

"Kemikalieinspektionen är bättre än produktkontrollbyrån. Man är öppnare för diskussioner, man har organiserat sin informationsverksamhet bättre. Inspektionen har nog inte levt upp till allmänhetens förväntningar, men allmänt sett har inspektionen en omöjlig uppgift. Totalt sett upplevs det nog att man fått en mer effektiv och större myndighet än den gamla. Märkningskravet respekteras mer."

"Kemikalieinspektionen ger intryck av att vara stark och kapabel när de får nys på något. Inspektionen har lättare att komma till skott än produktkontrollnämnden".

"Kemikalieinspektionen har medfört en radikalisering. Niblaeus har ett bra gäng omkring sig, men det har blivit radikalare utspel".

En effekt av den nya lagen, säger industriföreträdare, är att "många fler av våra medarbetare engagerats i dessa frågor".

Men det finns också kritiska röster mot kemikaliekontrollens former i allmänhet i bedömningarna från industrin. Man har konstitutionella invändningar (mot att regeringen, inte riksdagen, fastställer kemikalieavgiften), juridiska invändningar när det gäller tolkningen av bevisbördan och tolkningen av indicier. Man betvivlar att kemikaliekontrollen ännu betytt så mycket för industrins nuvarande aktiviteter när det gäller att byta farliga produkter mot mindre farliga.

Kommentar från KemI:¹

"Tolkningsprincipen att ett ämne räknas som om det har en viss misstänkt skadlig effekt intill dess det finns tillräckliga skäl att anse att så inte är fallet är central. Principen slås fast i förarbetena till lagstiftningen men regering och riksdag behöver ge ännu klarare signaler inte bara till miljömyndigheterna utan också till företagen. Spridningen i åsikter pekar på en grundläggande oklarhet om hur den omvända bevisbördan skall tolkas och användas.

Kemikalieinspektionen använder sig av denna tolkningsprincip som lägger grunden för den omvända bevisbördan. Ett exempel är klor-dioxiner i blöjor och andra pappersprodukter. Den omfattande verksamheten i industrin som har försiggått sedan kemikalieinspektionen föreslog regeringen att förbjuda klorblekt pappersmassa för användning i vissa typer av pappersprodukter, visar att stora effekter på miljöarbetet kan uppnås utan att fördenskull dra stora resurser vid myndigheten.

¹Observera att "KemI" här och i fortsättningen avser kommentarer från myndighetens ledningsgrupp.

Man har också invändningar mot inspektionens prioriteringar, t ex när det gäller inriktningen av det internationella arbetet som man uppfattar är alltför inriktat mot Norden på bekostnad av i första hand EG (även om man uppskattar det pågående arbetet med ett notifikationssystem som harmoniserats med EG).

KemI:s kommentar:

"Jämför de nu mycket starka politiska signalerna om stärkt nordiskt miljösamarbete".

Bedömningen från *de oberoende experterna* färgas av att flera av dem hävdar att resursbehovet är så oerhört mycket större än de resurser kemikalieinspektionen fått och att det därför är lite ointressant att göra en allmän bedömning av inspektionen - dess situation beror på de otillräckliga resurserna. Men allmänbilden är positiv:

"Kemikalieinspektionen har lyckats ta ledningen i debatten och lanserat några nya områden. Man har därmed också ökat medvetenheten om farorna, kanske bidragit till att begränsa kemikalieanvändningen."

De samverkande *myndigheterna* uttalar i allmänhet att samarbetet med inspektionen fungerar bra, t ex när det gäller samarbete via remisser.

Det framhålls att vissa kompetensgränser är lite svårbeskrivna. Det anses t ex att gränsen mot Naturvårdsverket är svårare att precisera än gränsen mot Arbetskyddsstyrelsen (två av de centrala verk som står allra närmast Kemikalieinspektionen).

Keml:s kommentar:

Gränsdragningen mot naturvårdsverket är i princip inte svårare än mot arbetarskyddsstyrelsen. Orsaken är historiska skäl. Gränsen mot SNV måste göras nu, mot ASS gjordes den för 15 år sedan."

Några citat:

" Man har visat handlingskraft och börjat ta tag i vissa saker. Tenn i båtfärger var ett bra initiativ. De gör kvalificerade toxikologiska bedömningar av bekämpningsmedlen, de kan cancertoxicitet. Det är positivt att de bildat referensgrupp med lokala och regionala representanter."

Det allmänna intrycket från dessa intervjuer är att man i stort sett är nöjd med den förändring som inträffat sedan produktkontrollnämndens tid ifråga om besluts- och handlingskraft. Man framhåller t.ex. att man anser att kemikalieinspektionen har bra juridisk expertis.

Ett citat:

"Kemikalieinspektionen har inneburit en avsevärd skillnad gentemot produktkontrollnämnden (PKN). PKN hade en teoretisk approach, en knepig beslutssituation och mindre resurser. Man hade svårt att samla alla inblandade parter. Jag är utomordentligt nöjd med förändringen ifråga om beslutsföret, beredning, förankring, bättre kemisk sakkunskap. Inspektionen är ett lyft när det gäller informationsaktiviteter, dvs märkning och varuinformation. Även tillsynen sköts bättre."

På regional och lokal nivå har vi haft kontakt med sex länsstyrelser, nio kommuner och ett par yrkesinspektioner. Kommuner och länsstyrelser klagar över att inspektionen från deras horisont är rätt osynlig, dvs man får inte så mycket råd inför tillsyn och bedömningar som man skulle vilja. En av de intervjuade sa:

"Vi upplever inte att kemikalieinspektionen kommit igång än".

KemI:s kommentar:

"KemI samarbetar nu med länsstyrelserna, miljö- och hälsoskyddsnämnderna och industrin om lämpliga former för och innehåll i vägledning. Nyhetsblad och "handbok" diskuteras med en referensgrupp. Det är dock en missuppfattning att KemI har ansvar för att vägleda länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna ifråga om tillsyn av kemikalier i brukarleden. Detta är naturvårdsverkets uppgift".

När det gäller experterna på det *mellanstatliga samarbetet i kemikaliekontrollfrågor* betonas att samarbetet bygger på en god grund som lades under 1970-talet i framförallt OECD och att det är svårt att göra några grundade bedömningar om något nytt hänt de två senaste åren.

KOMMENTARER

Principen att agera på misstänkt skadlighet intill dess motsatsen kunnat visas på godtagbart sätt anser jag vara väsentlig, eftersom svåra skadeverkningar annars kan uppstå innan åtgärder hinner vidtagas.

I det internationella samarbetet förfaller svenskt deltagande i OECD-arbetet att vara väl etablerat och kontakterna med EG att utvecklas på ett bra sätt. Vikten av det internationella samarbetet betonas allmänt i riksdagsbeslutet grundat på prop 1987/88:61. Där anges riktlinjer för brett västeuropeiskt samarbete. På grundval därav har regeringen utfärdat direktiv till kommittéer att särskilt beakta EG-aspekter (Dir 1988:43).

3.3. Förverkligandet av kunskapsmålet

För att ordna materialet väljer vi först att presentera det utifrån de fyra ovan angivna *huvudmålen för kemikaliekontrollen*. De intervjuade har diskuterat prioriteringen av målen sinsemellan, problem med tillämpningen av målen och hur de upplever att i första hand Kemikalieinspektionen har förverkligat dem. Vi börjar med kunskapsmålet.

Kunskapsmålet framhölls i en av intervjuerna med *industriföreträdare* som det största och mest kostnadskrävande målet av de fyra och som kanske kan klaras av en bit in på nästa sekel. Någon nämnde totalkostnad på 200 miljarder kronor för den internationella kemibranschen i sin helhet. Vid en intervju med en industriföreträdare framfördes att inspektionen mer systematiskt borde välja en produktgrupp i taget och beta av detta. "Nu hamnar de lite slumpmässigt". Exempel på prioriteringar var klorerade kolväten, produkter i hemmen, miljöfarlighet.

En annan industriföreträdare menade att kunskapsmålet kanske prioriteras för mycket, på bekostnad av målet om säker hantering.

KemI:s kommentar:

"En säker hantering kan endast nås om det finns kunskap för att göra bedömningar av aktuella risker och av behov av skydds- och hantlingsåtgärder".

Även en annan prioriteringsfråga anses ännu oklar. Industrin - åtminstone de företag vi talat med - tycks ha accepterat sitt kunskapsansvar för nya kemiska produkter, men kostnadsbördan för riskvärderingar av alla gamla kemiska produkter, t ex enligt OECD:s sk "MPD-krav", skulle medföra kaos, enligt en branschföreträdare, om utredningarna genomförs under en begränsad tidsperiod och hela bördan läggs på den svenska industrin.

KemI:s kommentar:

Det vore bra med ett förtydligande av ansvaret för de gamla produkterna.

Vid en stor kemisk industri menade man att effekten av de höga kunskapskraven blir att förnyelseprocessen blir långsammare, eftersom de nya produkterna inte kan bära de höga undersökningskostnaderna.

Ett resultat av de stora kunskapskraven, hävdas det från industrihåll, är att det nu blir allt viktigare att ta reda på "vad som finns nedgrävt i jorden" när man köper en kemisk industri.

Om kunskapskravet tillgodoses som lagen avser, dvs om kunskapen ska gälla "kemiska ämnens inneboende egenskaper" har man ett problem,

enligt en intervjuad *expert*, innebärande att den inneboende egenskapen är ointressant om inte hänsyn tas till risken, dvs vad som i verkligheten händer när kemikalien hanteras.

KemI:s kommentar:

"Vår stegvisa process för riskbedömning knyter ihop den inneboende egenskapen med exponeringen (risken) och nyttan. Risken kan inte bedömas utan kunskap om inneboende egenskaper!"

En av experterna hävdade att inspektionen aldrig kan komma före industrin kunskapsmässigt. Men man kan balansera detta genom att veta så mycket att man kan ställa upp kriterier, varvid både industrin och myndigheterna handikappas av att vissa ämnen inte kan bedömas i förväg om de är farliga i naturen eller inte (freon, PCB t ex). En del av den kunskapsbristen (detta alltså sagt utan kritik mot KemI) kan dock övervinnas genom att man tillämpar lokala introduktioner och man kan kräva att det ska finnas relevanta mätmetoder före introduktionen av varje nytt ämne.

En av experterna menade att man vid prioriteringen av vilka gamla ämnen som bör undersökas först inte bara bör ta hänsyn till vilka ämnen som är vanligast utan också vilka som är farligast.

Vid en intervju med en *myndighet* påpekades att det stora flödet av okända, gamla kemikalier i naturen är det stora problemet. Man känner bara kanske ett fåtal av dessa ämnen. Även om man lär känna fler av dessa ämnen vet man inte så mycket om hur de reagerar i sin tur när de nytillkommande ämnen blandas med dessa. Ett annat problem är att prioriteringen av vilka ämnen som ska undersökas närmare försvåras av

att fara och mängd är så ojämförbara storheter - dioxinet behöver ju exempelvis inte finnas i särskilt stora mängder alls för att innebära en fara för hela regioner.

Företrädarna för en myndighet menade att kemikalieinspektionens kriterier för urval av de viktigaste ämnena är felavvägda - farlighet är viktigare än mängd menade man.

Flera av ovanstående uttalanden handlar om vilka kriterier man bör använda för att prioritera mellan ämnen som bör undersökas.

KemI:s kommentar:

"Kemikalieinspektionens prioriteringsprinciper har fått en ofullständig belysning i media och kontakterna med omvärlden. Den allt överskuggande delen av kemikalieinspektionens prioriteringar bygger på principen om farlighet, t ex arbetet med cancerframkallande ämnen, allergiframkallande ämnen, reproduktionsstörande ämnen, mutagena ämnen och miljöfarliga ämnen.

Därutöver har inspektionen prioriterat arbetet inom OECD på gamla existerande kemikalier av flera skäl:

- a. Det finns stora kunskapsluckor för dessa ämnen, som förekommer i mycket stora mängder ute i samhället och även i miljön. Vi har därför en ofullständig kunskap om deras effekter.*
- b. Det internationella samarbetet beträffande existerande ämnen möjliggör en långtgående arbetsfördelning och resursbesparing för var*

och en av de inblandade myndigheterna.

- c. Genom ett aktivt deltagande i OECD:s existerande program om kemikalier kan inspektionen påverka detsamma, såväl till sin inriktning som till sin detaljutformning.*

KOMMENTARER

Vi tror att många kemiska industrier är medvetna om sitt ansvar även för de gamla kemiska produkter, vilka fortfarande marknadsföres. Undersökningsarbetet måste fördelas internationellt för att bördan skall bli rimlig och dubbelarbete undvikas. Det är också vad som göres inom OECD. Vi återkommer i avsnittet överväganden och förslag till denna fråga.

Kunskapsuppbyggnaden är basen för att förverkliga kontrollens övriga mål. Det är sålunda av grundläggande betydelse och av största vikt att tillräckliga och väl utnyttjade resurser finns för detta arbete i internationell samverkan.

Relationen mellan farobedömning på grund av inneboende egenskaper och riskbedömning är för kemiska ämnen förskjuten mot farobedömning medan hanteringens risker bättre kan bedömas för beredningar för vilka användningen kan överblickas.

3.4. Produktersättningsmålet

En industriföreträdare menade att kemikalieinspektionen tolkar kemikalernas inneboende fara fel eftersom man relaterar den till uppenbara felanvändningar istället för att relatera den till normal användning.

KemI:s kommentar:

"Lagstiftningen går ut på att inneboende egenskaper ska bedömas. Man måste skilja på farlighet och risk. Särskilda insatser görs för att informera företagen om detta".

Industriföreträdare hävdar ofta att produktersättningarna inte är resultatet av inspektionens insatser utan att dessa dels inträffat långt tidigare, och att de i allmänhet dikteras av industrins eget sunda förnuft. "Klarar vi tekniskt att byta ut ett farligt ämne så gör vi det ändå", är ett typiskt citat. Man säger också att produktbyten är mindre viktiga än säker hantering.

KemI:s kommentar:

"Företagens kommentarer tyder på att man inte förstått lagstiftningens grundförutsättning, nämligen att industrin ska göra produktbyten på eget initiativ."

Vid en industri hävdades att det är bättre att hålla sig till de gamla ämnena som har en känd grad av farlighet istället för att gå över till nya okända. En industriföreträdare menar att det är oklart vad som egentligen är industrins ansvar när man byter ut produkter. Hur ska man veta att det man väljer är en mindre farlig produkt? Det saknas klara kriterier

för detta, menar man. Om man väljer medel som inte kräver lika stora mängder som tidigare är risken att man får mer potenta medel istället.

KemI:s kommentar

Vi arbetar med att ta fram en föreskrift som förtydligar företagens undersökningsskyldighet. "Ansvarsfördelningen innebär dock att det är företagen som har att skaffa sig tillräcklig kunskap om alternativen så att man kan göra jämförande bedömningar och därpå ett från hälso- och miljösynpunkt bättre val. KemI kan aldrig gå in i denna process i detalj".

Vidare borde man, menar någon av de intervjuade, istället för enbart faroanalyser väga risker vid användning mot nyttan, eftersom några bevisligen ofarliga kemikalier inte existerar. Vid denna besvärliga bedömning ger inspektionen inte någon hjälp till företagen.

KemI:s kommentar:

"KemI gör risk- och nyttoavvägningar. Klarast framgår detta vid prövningen av bekämpningsmedel".

Vissa produktbyten har redan skett, hävdas vid någon intervju, på grund av avgiftssystemet som medförde höga kostnader om man hade ett onödigt stort sortiment. Å andra sidan finns här ett avvägningsproblem - minskar man antalet kemikalier kanske man också minskar flexibiliteten i samband med valet av precis lagom effektiva kemikalier.

Det är svårt att använda produktersättningsmålet som ett operativt mål för kemikalieinspektionen, hävdas det. "Det är att överskatta myndighe-

tens roll".

Allmänt framhåller man en dialogmetod som den bästa metoden att få industrin att ändra policy och byta produkter - skälet är att man då inte får en motpartssituation utan att parterna i god tid kan byta information med varandra och förebygga att industrin satsar på fel produkter.

En *expert* menar att nya ämnen generellt är bättre än gamla och att det därför är ett misstag att stoppa tillväxten av nya ämnen eftersom de gamla är okända. Han önskar tydliga kriterier för industrins produktutveckling och en utveckling av "early warning systems" för att kompensera kunskapsbristen.

Från en tillsynsmyndighet hävdades att för att få industrin att göra produktbyten krävs en mer sofistikerad argumentation än den som behövdes för att driva fram rening av utsläpp. Man framhåller att om inte kemikalieinspektionen med sina experter någorlunda tydligt kan definiera farlighet, så är det mycket begärt att företagen ska kunna göra det. Även om kemikalierna tillhör företagens ansvarsområde så är det ändå myndighetens ansvar att utfärda råd. Eller som den intervjuade formulerade det: "Det är bättre att ge ett torftigt råd som ett första steg än att ge inget råd alls".

Keml:s kommentar:

Vi arbetar i internationell samverkan med kriterier för t ex miljöfarlighet.

KOMMENTARER

Produktersättning uppfattar vi som ett naturligt sätt att nedbringa riskerna. Det bör vara ett mål för industriell utveckling, vilket kan främjas av på lämpligt sätt utformade krav eller råd från myndigheternas sida.

3.5. Försiktighet i hanteringen

Under denna rubrik har samlats några synpunkter från de intervjuade som rör innehållet i åtgärder som gäller hantering. Formerna för åtgärderna är ju ofta att ge information, en fråga som behandlas i avsnittet om "informationsmålet".

Frågan om åtgärder för att garantera säker hantering har länge varit ett intresse också för industrin. Kemikontoret har t ex utarbetat skyddsblad för ett stort antal ämnen.

Industriföreträdare framhåller framförallt de problem som uppstår när Sverige väljer åtgärder som skiljer sig från EG:s åtgärder, t ex att ha en klassificeringsgrupp, utöver EG:s tre, för "måttligt farliga produkter". Man hävdar vid intervjuerna att myndigheterna hävdar att våra bestämmelser är harmoniserade med EG samtidigt som industrin upplever en mängd av smådetaljer där Sverige har särbestämmelser.

Andra intervjuade hävdar att hanteringen måste uppmärksammas lika mycket som den inneboende faran. Nu riskerar hanteringsfrågan att

komma i skymundan för i första hand faroanalysen.

En intervjuad framhåller att inspektionen borde prioritera ned arbetet på nya föreskrifter och istället satsa mer på handläggarkontakter med företag i utbildningssyfte, så att man lättare kan få svar på frågor och få allmänna råd för sin hantering, t ex kriterier för exponeringsbedömning.

Frågan om hantering är central för kunskapsmålet, hävdas det, däri-genom att de antaganden man gör om normal hantering sedan styr de krav man ställer upp på ämnet. Här har företagen och inspektionen olika uppfattning vilket får konsekvenser för industrins och inspektionens sätt att bedöma farligheten hos olika ämnen. Man borde alltså, säger industriföreträdare, utforma tydligare riktlinjer för vad som menas med normal användning och hantering.

Ett par av intervjuerna pekar på en typ av kritik som riktas mot företagen och som företagen upplever som onödigt petig, nämligen att företagen reflexmässigt uppmanar till större försiktighet i hanteringen än vad ämnet i och för sig kräver, t ex uppmaningen att ha skyddsglasögon eller att man ska skölja ögonen i 15 minuter, vilket enligt industrin inte innebär att ämnet behöver leda till ögonskador. Inspektionens kritik har gått ut på att denna typ av diskrepanser mellan varningstexter och ämnet inte bör finnas. Vidare hävdas vid inspektionerna att varuinformationsbladens varningar också måste framgå av etiketterna.

Keml:s kommentar:

Kemikaliers inneboende hälsofarliga egenskaper skall utgöra utgångspunkten vid klassificeringen och produktinformationen. Självklart är

dock inte de inneboende egenskaperna den enda utgångspunkten.

Informationen av produkters hälsofarlighet måste vara så utförlig att brukarna får den vägledning de behöver för att bedöma riskerna vid aktuell hantering. Eftersom leverantörerna ofta inte kan förutse alla slag av hantering som kan förekomma och inte heller förhindra annan användning än den avsedda kan deras bedömning av riskerna och deras information inte begränsas till förhållandena vid "normal hantering".

Sätten att hantera en kemikalie avgör om exponering uppstår och avgör därmed också den faktiska riskens storlek vid varje hanteringsstillfälle. Den som ansvarar för hanteringen, konsumenten eller arbetsgivaren, -tagaren, behöver alltså grundläggande information om en kemikalies egenskaper för att rätt kunna bedöma riskerna vid sin hantering.

Det är mot bakgrund av ovanstående resonemang som vi i Sverige infört en farlighetskategori, "måttligt farliga produkter", som inte finns i EG-systemet. Dessa produkter är inte märkningspliktiga inom EG. En total harmonisering med EG skulle medfört att användarna inte skulle fått veta att hantering av produkterna medför hälsofaror och att åtgärder därför kan behöva vidtas för att gränsvärden för ingående ämnen inte överskrids.

Vi är medvetna om en del oklarheter i KemI:s allmänna råd för märkning och klassificering. Råden togs ursprungligen fram av produktkontrollnämnden till den gamla lagstiftningen som hade en delvis annan syn på just hanteringsens betydelse. Vi avser att så snart det är möjligt göra erforderliga ändringar och klarlägganden."

En *expert* pekade på att miljövården tidigare koncentrerades till de industriella processerna medan frågan om applikationssätten, dvs hanteringen, är betydligt svårare. När det gäller bekämpningsmedel har man gått denna väg genom att motverka flygspridning. Ett annat sätt är att generellt stimulera långsammare introduktioner, dvs "kör sakta"-kampanjer på kemikaliernas område. I en annan intervju gavs exemplet med de alltför starka diskmedel som används i diskmaskiner.

Ett huvudintresse för *länsstyrelserna* när man prövar ansökningar om gifttillstånd är att kontrollera syftet med hanteringen, dvs om ämnet behövs för det uppgivna syftet, samt formerna för denna. Dessvärre kopplas ingen tillsyn till denna tillståndsgivning. Vid den intervjuade länsstyrelsen misstänker man att ett antal detaljhandlare hanterar gifter utan tillstånd.

Vid *kommunerna* uppgav man att när det gäller LKP och FKP har ingen eller nästan ingen tillsyn förekommit. När man ändå haft tillsyn utifrån miljöskyddslagen har man ibland tillämpat LKP.

Bekämpningsmedelsförordningen har man kommit i kontakt med i ringa utsträckning och då i första hand när det gäller golfbanor och jämvägsvallar. Ingen hade haft kontakt med användningen av bekämpningsmedel inom jordbruket i någon större utsträckning.

Flera kommuner hade gjort en inventering kring miljöfarligt avfall en annan planerade en inventering kring kemikalieanvändning. Man tyckte också att tillsyn över detaljhandeln inte är särskilt meningsfull - man tycker tillsyn av industrier är viktigare.

Överhuvudtaget gav intervjuerna med regionala och lokala tillsynsmyndigheter intrycket att deras tillsynsroll enligt LKP inte är utklarad.

KOMMENTARER

I tillsynen över hanteringen har Naturvårdsverket och Arbetskyddsstyrelsen en viktig roll. Samspelet mellan SNV, Länsstyrelsen och Miljö- och hälsoskyddsnämnder rörande hanteringen är parallell till motsvarande mellan kemikalieinspektionen och dessa myndigheter vad gäller information om produktenskaper, märkning och "överlåtande-ansvar". Arbetskyddsstyrelsens lokala tillsyn sker genom yrkesinspektionen.

3.6. Informationsmålet

Målet gäller att de som hanterar kemiska produkter skall vara väl informerade om skaderisker och förebyggande åtgärder.

Ett av de intervjuade *företagen* tyckte att det blivit mer press på företagen efter LKP:s tillkomst, i första hand när det gäller informationsidan.

Vid ett företag menade man att det behövs en totalinformation från myndigheternas sida som höjer den genomsnittliga informationsnivån om kemikalier, inte minst i de branscher som inte tillhör den kemiska industrin men som ändå hanterar en mängd kemikalier. Inspektionens

nuvarande information är oläsbar för andra än kemister. Dessutom menade dessa intervjuade att informationen bör ha ett "orosdämpande syfte eftersom det annars blir en överrepresentation av det som är farligt. Kemikalieinspektionen bör därför också sprida information om det som inte är farligt". En förebild för denna typ av information är forskningsrådsnämndens information i kärnkraftsfrågan.

Kemikalieinspektionens information har inte uppfattas, hävdas det i någon intervju. "ingen vet att den existerar. Spridningen är dålig". Toxtips är en bra källa. De 7-8 rapporter som givits ut är så goda pärlor att de borde komma till bättre användning."

KemI:s kommentar:

Det finns stora informationsbehov som vi tyvärr på grund av resursbrist hittills inte kunna fylla. Inspektionen har dock gjort en del viktiga insatser på området, bl a genom utgivandet av ett antal väsentliga rapporter. Alla företag som har produkter i produktregistret har blivit informerade om att rapportserien finns och att man kan beställa rapporter från sekretariatet. Det är glädjande att rapporterna bemöts positivt och vi ska naturligtvis utnyttja möjligheterna att sprida dem ytterligare. Vi marknadsför nu rapporterna bredare."

En annan industriföreträdare menade att det var svårt att av rapporterna från utredningsavdelningen dra slutsatser om "relevansen i förhållande till inspektionerna och till regelsystemet".

KemI:s kommentarer:

"Vi reglerar vid särskilda behov, inte alltid när nya rön presenteras

oavsett detta görs av KemI eller av andra. Observera företagens egenansvar!

Ett stort antal av de rapporter som hittills givits ut, har dock lagts som underlag för myndighetsåtgärder. T.ex. har rapporten om "Formaldehyd - en faroanalys" utgjort ett bakgrundsmaterial för de regleringar som nu föreslagits beträffande formaldehyd. En rapport om formaldehydavgivning från varor, möbler och annat har också givits ut likaså kopplad till den kommande regleringen av formaldehyd. På samma sätt har rapporter givits ut eller planeras för närvarande beträffande förekomsten av tennorganiska föreningar i svensk miljö, vilket anknyter till de föreskrifter som nyligen utgivits angående tennorganiska föreningar.

Vissa av rapporterna har ett mera principiellt värde för verksamheten i stort t ex rapport nr 5/87 "Tillämpad toxikologi", som ger ett uttryck för hur kemikalieinspektionen arbetar med bedömningar av kemiska

ämnens farlighet. Även rapporten nr 6/87 som handlar om en strategi för att använda struktur/aktivitetssamband i bedömningen av kemikaliers giftighet, utgör en integrerad del av kemikalieinspektionens internationella arbete på kunskapsuppbyggnadsområdet.

Att vissa rapporter därutöver har kommit att uppfattas som fristående från föreskrifts- och inspektionsverksamheten avspeglar KemI:s ambitioner att leva upp till sitt ansvar för informationsspridning. Avsikten är att de ska vara ett stöd för företagen. Det skulle vara orimligt att kräva att KemI inte kan sprida information utan att samtidigt redogöra

för vilka åtgärder man förväntar sig av företagen med anledning av informationen."

Intervjuerna med *myndighetsföreträdarna* ger en positiv bild av den ökade satsning på information (varuinformationsblad, märkning) som skett efter den nya myndighetens tillkomst.

Vi övergår nu till att tala om den allmänna myndighetsinformationen.

Vid en intervju med *industriföreträdare* uttalades missnöje med inspektionens sätt att sprida information om formaldehyd. Pressmeddelandet hade givit intryck av att kemikalieinspektionen redan tagit ställning till att ämnet var cancerframkallande (och inte bara "misstänkt cancerframkallande") medan det i själva verket gällde en utredning av en enskild tjänsteman. Man menar att informationen från kemikalieinspektionen ofta är vinklad.

KemI:s kommentar:

"Rubriken i det pressmeddelande som avses var "Kemikalieinspektionen: Formaldehyd cancerframkallande!" Eftersom utredningen var gjord av en tjänsteman vid myndigheten var det befogat att sätta denna rubrik, som inte betyder att produkten redan formellt blivit klassad utan att den på goda grunder misstänks vara cancerframkallande."

Man har önskemål om något slags allmänt medlemsblad till de registrerade företagen som innehåller förteckningar över alla bestämmelser och rapporter som givits ut. En intervjuad tyckte sig inte få någon informationshjälp alls från kemikalieinspektionen, "men det är å andra

sidan mitt jobb att hålla reda på bestämmelserna. Dessutom informerar branschorganisationerna."

Keml:s kommentar:

"Nyheter från Keml med den begärda typen av information distribuerades i juni 1988 till alla företag i registret"

De informationsproblem som *de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna* är mest intresserade av är den information och den hjälp som de själva får i tillstånds- och tillsynsarbetet. "Vi har inte fått någon vägledning att tala om från kemikalieinspektionen" säger en av dem. Ibland ringer man till inspektionen, "men myndigheten är inte så snabb med besked eller ens särskilt pigg på att ge så mycket information eftersom detta är tillverkarens ansvar". Ibland hänvisar man till naturvårdsverket, vilket ger intrycket att arbetsfördelningen är splittrad mellan verken.

Andra uttalanden från kommuner är:

"Det går inte att få tillgång till informationen från produktregistret."

"Vi efterlyser endagskonferenser, gärna länsvis, om LKP kopplat till den faktiska verkligheten."

"Distribuera produktblad. Hellre ofullständig information än ingen information alls."

Keml:s kommentar:

"Vi har först detta halvår kunnat ägna oss åt länsstyrelserna och

kommunerna. Vi planerar att dels ge ut en "handbok" för länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder, dels etablera ett reguljärt informationsblad. I arbetet på bättre vägledning deltar representanter för länsstyrelser och nämnder i en av KemI inrättad referensgrupp. Vi samverkar med SNV så att arbetsfördelningen ska kunna beskrivas tydligare."

KOMMENTARER

Intervjuerna har givit oss uppfattningen, att KemI genom påtryckningar och råd i samverkan med att företagen förbättrat produktinformationen.

Informationen från centrala till regionala och lokala myndigheter om tillämpningen av LKP har emellertid ännu inte hunnit utvecklas.

Pågående samarbete mellan SNV och KemI verkar dock kunna leda till väsentliga resultat i detta avseende. Muntlig information i form av svar på telefonförfrågningar från MHN i kommunerna och från industrier bedömes av några tillfrågade som värdefull och tillfredsställande. Sådan service anstränger emellertid myndighetens personal. Det är förklarligt att KemI med sina begränsade resurser inte kunnat tillfredsställa alla förväntningar och behov från omvärlden.

Den vetenskapliga och allmänna informationen om kemiska produkter och om kontrollverksamheten har endast delvis kunnat tillgodoses.

KemI:s liksom för övrigt andra myndigheters resurser för information är allt för små för att svara mot de förväntningar som ställs särskilt på den nya myndigheten. Information har mycket stor betydelse. Det är av

stor vikt att den utformas objektivt och läsvänligt.

Vi har nu gått igenom de fyra allmänna delmålen för kemikalieinspektionen. Vi övergår nu till några andra ämnen som också behandlats under intervjuerna, i första hand relationerna med företagen och samarbetet mellan myndigheterna.

3.7. Relationerna med företagen

I propositionen inför lagen om kemiska produkter beskrevs det önskade förhållandet mellan myndigheterna och företagen på följande sätt av statsrådet:

"Myndigheternas agerande gentemot näringslivet måste enligt min mening präglas av fasthet men också av kunskaper om och insikter i näringslivets förhållanden. Därigenom skapas det förtroende från näringslivets sida som är ett viktigt led i en god kemikaliekontroll. Företagen bör ha ett eget intresse av att kemikaliekontrollen i samhället fungerar på ett sådant sätt att företagen kan uppfylla sina förpliktelser i fråga om arbetsmiljö och miljöskydd."

Vi har fått rätt olika synpunkter från i första hand näringslivet på relationerna med kemikalieinspektionen. Ett representativt uttalande är kanske följande från en industriföreträdare:

"Dialog är det enda som ger effekter. Motsatsförhållande ger inga effekter. Varningslamporna börjar nu blinka, innebärande en störning men

det råder fortfarande ett positivt förhållande. Men udda utspel försvårar dialogen".

Man säger också att

"vi vill ha samma grundinställning som kontrollmyndigheten och vi tycker därför misstänksamheten mot industrin är obefogad. Ju mer kontakter desto bättre. Därför föredrar vi regionala myndigheter som vi kan ha täta kontakter med, hellre än myndigheter i Stockholm".

KemI:s kommentar:

"KemI och företagen har olika roller! Dessutom är spridningen mellan företagen stor. KemI hyser ingen misstänksamhet mot de seriösa företagen men konstaterar att många företag verkar ha stora besvär med att ta det ansvar och nå upp till den kvalitet som lagstiftaren förutsatt".

Vid en industri var man undrande inför kemikalieinspektionens inspektion. De tyckte att inspektörerna lagt sig på en alltför detaljerad nivå och man förstod inte riktigt varför myndighetspersonerna var så petiga. Men företaget tolkade detta som att inspektörerna medvetet gjorde så för att få ett förhandlingsutrymme om industrin på allvar skulle kräva en generellare inriktning av inspektionerna.

Man menade också att detaljsynpunkterna var svåra att hitta motiv till i kemikalieinspektionens formella bestämmelser.

Dessa synpunkter skulle kunna tyda på att det ibland inte är "dialog och förtroende" som är den bästa beskrivningen av denna relation mellan

myndighet och företag utan snarare "förhandling och misstroende".

Men bilden är inte entydig. Ett annat företag säger att

"Kemikalieinspektionen innebär en generell förbättring. Den förra lagen trängde inte igenom. Produktkontrollnämnden kom aldrig in på miljösidan. Vi har alla intresse av att man har en effektiv tillsyn. De svåra företagen är de som har kemikalier som sidolinje, liksom källarfabrikerna".

Frågan om förtroende mellan företag och myndigheter har flera dimensioner. Redan vid beslutet om kemikalieinspektionens bildande uppstod tydligen viss irritation inom branschen genom att den i princip 100-procentiga avgiftsfinansieringen ansågs som en felaktig princip från branschens sida. Man hade föredragit en skattefinansiering. Även senare har man från branschhåll varit tveksam till detaljer i avgiftskonstruktionen.

Keml:s kommentar:

"Inget egenvärde för Keml att ha ett avgiftssystem. Detta har sin grund i ett riksdagsbeslut".

Man hade också tidigare varit kritisk till syftet med och utformningen av produktregistret. En kompromiss mellan industrins behov av sekretess och myndigheternas behov av uppgifter hade visserligen ingåtts, men man möter fortfarande en mycket kritisk inställning hos industriföreträdarna till värdet av produktregistret.

Företagen jämför kemikalieinspektionen med den tidigare myndigheten, produktkontrollbyrån, som enligt en av de intervjuade "jobbade innanför sitt eget stängsel - när de tänkt färdigt fick vi det för kommentarer". Den intervjuade jämförde med arbetarskyddsstyrelsen som han menade hade ett föredömligt sätt att ta kontakt på ett mycket tidigt stadium med det berörda företaget.

Keml:s kommentar:

"Vi arbetar minst lika öppet som arbetarskyddsstyrelsen. Keml vill ha mesta möjliga företagskontakter. Branschorganisationernas krav på medverkan, representation står ibland mot enskilda företags önskemål. Vi diskuterar varje författning/allmänt råd i en referensgrupp med bransch- och ibland företagsföreträdare: Varje förslag remitteras brett före varje beslut."

En återkommande källa till olikheter i industrins och myndigheternas syn gäller den olika värdering som industrin tycker sig uppleva när det gäller harmonisering till EG:s bestämmelser. Man påpekar dock att inga nya större svenska säraktioner gjorts sedan den nya myndigheten bildades.

Men många detaljskillnader mellan Sverige och EG förekommer. Företagen tycker inte att kemikalieinspektionen tar intryck när företagen använder argumentet "så gör man inom EG", t ex när det gäller klassning av vissa ämnen.

Keml:s kommentar:

"Kontakterna med EG har intensifierats. När det gäller klassificering

skärper EG nu sina krav."

En påfrestning på relationen med industrin tycks vara de olika tolkningar man gör när det gäller att misstanke räcker för att betrakta ett ämne som skadligt "intill dess det finns tillräckliga skäl att anse att så inte är fallet" (propositionen om kemikaliekontroll). En intervjuad menar att inspektionen gör det för lätt sig genom att man hänvisar till referenser som industrin anser vara irrelevanta. I detta fall uppger den intervjuade att företaget skrev till Kemikalieinspektionen och fick vänta ett år på svar.

"Svaret som kom för några veckor sedan innehöll hänvisningar till några review-artiklar, alltså inte de medicinska grundreferenserna".

Denne intervjuade menade att företagskontakten skulle underlättas av att handläggarna skulle kunna ge företagen utbildning, t.ex. i seminarieform. "Handläggarna borde veta otroligt mycket efter sina inspektioner. Vi vill ha mer dialog med inspektionen, när det gäller tolkning av data, referensers relevans och exponeringsrisker". Det kan bli lite konstig atmosfär i kontakterna med inspektionen, menar denne intervjuade, eftersom det är "svårt att veta vad som händer om man kommer på kant med handläggaren".

Samme industriföreträdare framhåller dock att företagen tar betydligt allvarigare på kemikaliekontrollen än tidigare och att man nu har en helt annan respekt för lagstiftningen.

KemI:s kommentar:

"Det är företagen som ska visa att en misstanke är ogrundad. Det räcker inte med att säga det. Om vi får bevis för att en referens är irrelevant så beaktas detta. För en utförligare kommentar hänvisas till vårt svar ovan under rubriken "Allmän bedömning".

KemI har inga resurser för utbildning men vill få till stånd sådan. Ett seminarium för bekämpningsmedelsföretag skall hållas under hösten 1988."

Vid en annan intervju påpekades att det råder en oklarhet i kemikaliekontrollens politiska ambitioner. "Statsrådet verkar föredra kvantitativa mål av typen halvera. Är målet verkligen att minska kemikalieanvändningen - då ska man säga det. Och sedan ge oss en övergångstid. Men risken är att vi får mer potenta medel istället".

Vi har fått flera brev och telefonsamtal från företrädare för träimpregneringsbranschen. Kritiken gäller KemI:s tillståndsgivning i sak, handläggningstiden, avgiftsfinansieringens konstruktion samt hur branschen upplever KemI:s uppträdande och regleringssystemet i stort. Vi återkommer till avgiftsfinansieringens konstruktion.

KemI:s kommentar:

"Vad gäller handläggningstiden kan man jämföra med England som för närvarande har cirka 2 års väntetid - i jämförelse med detta har vi en snabb handläggning trots mindre resurser även om också vi skulle önska att vi kunde ha ännu kortare handläggningstider.

När det gäller kontakterna med bekämpningsmedelsföretagen har vi mycket intensivare kontakter med dessa företag än med andra kemiföretag. Dessa kontakter bidrar tyvärr starkt till att förlänga handläggningstiderna.

Beträffande träskyddshandel har Keml i september 1988 fått ett uppdrag från regeringen. Särskilda resurser för att rekrytera någon sakkunnig person har begärts."

KOMMENTARER

Synpunkterna från företagen varierar. En enhetlig bild av företagens attityd till kemikaliekontrollen och myndigheterna finns inte. Detta är en följd av att det finns många företagstyper inom kemikalieområdet. Vi har stora företag, som producerar kemiska ämnen och produkter, företag av olika storlek ner till "källarföretag" som framställer produkter i form av blandningar, importörer, distributörer och företag som använder kemiska produkter i sin verksamhet utan att på något sätt tillhöra kemibranschen. Det finns således företag som är anslutna till branschorganisationer, med omfattande kunskaper inom kemiområdet, sådan som tillhör branschorgan utanför kemiområdet och sådana som inte alls tillhör någon branschorganisation. Myndigheterna har lättast att nå kontakt med de typiska kemiföretagen och med kemiområdets branschorganisationer.

Tillsynen måste anpassas efter de olika företagstyperna. Strävan är att arbeta med dialogform så långt detta är möjligt. Vårt intryck är att detta

är en framgångsrik metod. De större företagen inom kemibranschen verkar för att uppfylla lagens krav och ta sitt ansvar inom kemikaliekontrollen. Medvetandet om lagen och egenkontrollens innebörd ökar och kommer sannolikt att spridas från de ledande kemiföretagen till andra delar av näringslivet. Processen tar tid. Det är angeläget att myndigheterna finner metoder och samverkansformer med företagen och deras organisationer för att påskynda förloppet.

Trots olikheterna mellan företagen kan man skönja några gemensamma synpunkter. Ett är kravet på harmonisering av kontrollregler med EG. En annan är aversionen mot långt driven avgiftsfinansiering. Det finns också hos många företag en önskan att få mera vägledning och råd från myndigheten.

Vissa mycket konkreta problem har också framkommit i intervjuerna.

Lagen lägger ansvaret för utredning, information, produktbyten m.m. helt på *företagen*, men samtidigt har också *myndigheterna* ett ansvar, nämligen att se till att lagen efterlevs. Problemet består *för det första* i att väga ansvaren mot varandra, eventuellt att utkräva ansvar i samband med bedömningar av vem som har ansvaret för att något eventuellt gått snett, *för det andra* i att utforma kontakterna mellan dessa två, autonoma parter, som båda har tilldelats ett ansvar, fastän i olika roller, för att förebygga problem av det första slaget.

När båda parter, företagen och myndigheterna, samverkar och uppfattar rollerna på ett harmoniskt sätt, löses både det första och det andra problemet enklast. De verkliga problemen uppstår när rollerna inte går

ihop, när parterna har motstridiga uppfattningar om ansvaret och rollerna.

Min uppfattning är att företagen och de kemikaliekontrollerande myndigheterna i stort samverkar väl och har uppfattat sina roller enligt lagen rätt. Vi har uppfattat tendenser till motsättningar och misstro och till ett snävt förhandlande. En del av detta är ofrånkomligt eftersom parterna har olika roller och - även inom ramen för lagen - olika intressen.

Några av de reaktioner vi mött från branschen har varit mycket påtagligt negativa och kritiska till KemI:s sätt att arbeta. Sådan kritik har vi fått från i första hand Svenska Träskyddsinstitutet, som vi refererat till ovan, samt från Svenska Petroleum Institutet, men även från andra håll.

Kritiken från Svenska Petroleum Institutet (SPI) gäller dels sakfrågan, nämligen att KemI uppenbarligen bedömer att bensin är så farligt att man bör sätta upp varningsmärken i samband med hantering av bensin, t.ex. vid bensinmackar, dels KemI:s "påtryckningsmetod", nämligen att myndigheten givit ut ett "råd" om denna sak, vilket inte är överklagningsbart eftersom myndigheten inte fattat något beslut utan bara givit råd. Branschen valde i detta fall att följa KemI:s råd.

Jag kan inte göra en juridisk bedömning av om metoden att ge ut råd är bra eller dålig. Jag kan konstatera att SPI:s kritik är principiellt sett intressant genom att den belyser konsekvenserna av att lagen lägger ansvaret på företagen själva och därmed också bedömningsbördan. Det är enligt lagen så att företagen själva ska bedöma om bensin är farligt

eller inte. Denna bedömning är avgörande för hur märkningen ska utformas. Företagens märkning av produkterna kan sedan prövas i domstol med tillämpning av straffbestämmelserna i lagen. Ur den synpunkten är det, å ena sidan, logiskt att KemI ger ett råd om hur lagen ska tillämpas men inte tar ansvaret från företaget.

Å andra sidan får detta råd en särskild betydelse genom att det är en myndighet med tillsynsansvar på detta område som ger rådet, och det uppstår spänningar mellan myndigheten och branschen, när utfärdandet av rådet tolkas som ett övergrepp som branschen inte ens kan överklaga. Ett råd från en myndighet kan tydligen även ha en viss betydelse för den rättsliga prövningen, om märkningsfrågan dras inför domstol.

Meningsmotsättningarna mellan KemI och Petroleuminstitutet respektive Träskyddsinstitutet handlar ytterst om att parterna måste hitta former för ett respektfullt samarbete. Alternativet är rättslig prövning. Den dialog som lagen förutsätter underlättas nog av att man så långt möjligt försöker hitta former för en öppen dialog.

3.8. Samarbetet mellan myndigheterna

Vi har frågat vid våra intervjuer om den intervjuade har arbetsfördelningen klar för sig mellan kemikaliekontrollens involverade myndigheter.

Flera medger att de är förbryllade över arbetsfördelningen, även om huvuddragen av denna dock förefaller klar för de flesta intervjuade. En

av de branschföreträdare vi intervjuade räknade upp de olika myndigheter som hans organisationsmedlemmar kan riskera att behöva ha kontakt med. De viktigaste är:

- Kemikalieinspektionen för den huvudsakliga tillämpningen av Lagen om kemiska produkter
- Räddningsverket för transport av farligt gods
- Sprängämnesinspektionen för explosiva och brandfarliga produkter
- Arbetarskyddsstyrelsen för arbetsmiljön
- Socialstyrelsen för alkoholhaltiga preparat
- Naturvårdsverket för miljöfarligt avfall och vissa specificerade ämnen.

En industriföreträdare menar att kemikalieinspektionen klampat in på naturvårdsverkets område, men å andra sidan förstår han inte varför naturvårdsverket ger ut föreskrifter om motorbränslen. Allmänt sett tycker han att kemikalieinspektionen verkar röra sig i kemikalielagens utkanter:

"De borde hålla sig inom sitt säkra område - där finns mer än nog att göra".

KemI:s kommentar:

"Media har uppmärksammat t.ex. remissyttranden som gäller just gränsområden. Det innebär inte att verksamheten inom gränsområden prioriteras".

En intervjuad säger:

"Det finns de i vår bransch som drömmer om *en* kontrollmyndighet på hela kemikalieområdet. Det borde i varje fall föras en bättre diskussion mellan myndigheterna. Det finns luckor och oklarheter, t.ex. mellan Konsumentverket och Kemikalieinspektionen".

Exempel på det sistnämnda är kvalitetsmärkning av spånskivor. Andra exempel är inredning i bilar och plastkärl för livsmedel.

KemI:s kommentarer:

"Vi har inlett nära samverkan med konsumentverket, t ex beträffande föreskriften om förpackningar och formaldehyd."

En av experterna diskuterar den samordning mellan myndigheternas riskbedömningar som förväntas ske i toxikologiska rådet och menar att den är svår att genomföra eftersom intresset av samordning är så olika mellan myndigheterna. (En kommentar till detta är att exempelvis kemikalieinspektionen och livsmedelsverket förefaller ha ett starkare intresse av denna samordning än några av de andra myndigheterna.)

En av experterna pekar på det samordningsproblem som finns i samband med biprodukter i tillverknings- och hanteringsprocessen. Han menar att det är oklart om Lagen om kemiska produkter är tillämplig på sådana.

KemI:s kommentar:

"Inte oklart. Det faller under LKP. I den mån risker uppstår vid tillverkningen är det naturvårdsverkets respektive arbetarskyddsstyrelsens sak att agera."

En annan expert räknar upp några ämnen där mer än en myndighet samtidigt varit (eller borde vara) involverade med åtföljande samordningsbehov: formaldehyd, mjukgörare i livsmedelsförpackningar, kadmiumhaltiga fosfater, transporter av kemikalier.

För de intervjuade *myndighetsrepresentanterna* är samordningen myndigheterna emellan en viktig fråga. En av dem påpekade att kemikalielagen måste bli en fråga om samarbete mellan flera myndigheter eftersom kemikalier används överallt och därför aldrig kan avgränsas till *en* myndighet. Den intervjuade hade dock vissa svårigheter att peka ut någon situation som krävde användning av lagen om kemiska produkter just vid hans myndighet.

Även en annan myndighetsrepresentant pekade på att hans myndighet kunde behöva lagen om kemiska produkter "för att därmed kunna rikta krav mot tillverkaren så att de ger information om produkter". Detta kunde ske lättast med hjälp av denna lag, men även denne myndighetsrepresentant hade svårt att tänka ut en situation där man måste använda lagen.

Vid ett par av våra myndighetsintervjuer har frågan om kemikalieinspektionens samordningsroll tagits upp. Man kan inte acceptera något slags mellannivå för kemikalieinspektionen, mellan de övriga myndigheterna och regeringen, utan den i propositionen omtalade samordningen får försiggå på annat sätt. En intervjuad pekade på att ett bra exempel på nödvändigt samarbete är vissa delar av riskanalyserna.

En acceptabel form för samråd enligt en av intervjuerna är "beslut efter

samråd med kemikalieinspektionen", vilket ansågs vara rimligt på kemikaliekontrollens område eftersom flera myndigheter ofta intresserar sig för samma kemikalie. Däremot bör man, hävdas det, undvika särskilda samordningsorgan.

En del av samordningen i särskilt viktiga regleringsfrågor uppnås ju automatiskt genom att det är regeringen som fattar viktigare regleringsbeslut.

KemI:s kommentar:

"Mycket centralt. Regeringen behöver mer aktivt gå in i samordningen. Men med underlag från myndigheten. Observera dock den samordning och förankring som uppnås genom remissförfarandet och referensgrupper vid regleringsarbetet".

Det är nödvändigt, menar naturvårdsverket, med ordentliga gränsdragningar. En del av dessa gränser dras genom att man delvis koncentrerar sig på olika företag, en annan typ av gränsdragning är att det i särskilda förordningar pekas ut eller på annat sätt överenskomms (t ex i särskilda verksamhetsplaner) vilka ämnen respektive verk arbetar med. För varje reglerat ämne, t ex bly eller kadmium, finns i praktiken en särskild kombination av lagar, regler och arbetsfördelning som passar just detta ämne.

KemI:s kommentar:

"Dessa specialregler har en annan ansvarsfördelning än LKPI/FKP. Detta är inte bra."

En intervjuad länsstyrelse tycker att det finns en oklarhet, en grå zon, i samarbetet mellan kemikalieinspektionen och naturvårdsverket. "Naturvårdsverket är vår huvudsakliga centrala tillämpningsmyndighet. Den rollen skjuter kemikalieinspektionen ifrån sig", säger man.

KemI:s kommentar:

"SNV har den rollen."

Även en kommun upplever ansvaret som splittrat mellan naturvårdsverket och kemikalieinspektionen: "Kemikalieinspektionen och naturvårdsverket borde komma överens om arbetsfördelningen". Särskilt vill man att de två myndigheterna skulle komma överens om en handledning för att förverkliga målet att den minst miljöfarliga kemikalien ska användas i företagen. "Överhuvudtaget skulle vi behöva mer stöd i miljöbedömningarna - Kemikalieinspektionen har en övervikt på hälso-skyddssidan".

Andra kommuner säger:

Man vill gärna ha anvisningar eller åtminstone råd om tillsynen, eller som någon uttryckte det "Det finns ingen offensiv policy i den här frågan. Inte en vink om huruvida det behövs tillsyn eller hur det skall gå till".

Man känner sig ensam och övergiven av centrala myndigheter när det gäller tillsynen. Man ser gärna att de regionala och lokala myndigheterna blir en resurs i kemikaliekontrollen.

Ett samarbetsproblem för en av kommunerna är att kemikalieinspektionen gör sina inspektioner i företag inom kommungränsen utan att informera kommunen.

KemI.s kommentar:

"Information lämnas numera".

Kommunföreträdarna säger: "Alla som har intressen av att samverka kring ett företag eller ett ämne borde samlas och göra gemensamma insatser. Nu jobbar man alltför mycket var för sig."

KemI.s kommentar:

"Samarbete behöver utvecklas. Gemensamma inspektioner med vissa myndigheter förekommer i vissa fall men inte som regel."

Det ska samtidigt framhållas att det finns flera positiva uttalanden från kommunerna:

"KemI har förbättrat informationen något i jämförelse med vad som gällde förut."

"Vi har haft förhoppningar om att de skall engagera oss mer."

"Vi vill gärna veta vilka problemområden som är mest angelägna att granska och bearbeta. Gärna några uppslag."

"Det har blivit bättre efter KemI tillkomst."

"Kerstin Niblaeus agerande i massmedia en frisk fläkt som uppmuntrar oss i arbetet."

"LKP är ett bra kompliment till miljöskyddslagen. Man bör kanske arbeta ihop dem."

"Vi uppskattar KemI ambitioner såsom de kommer fram i massmedia."

KOMMENTARER

Våra intervjuer pekar på några huvudproblem inom myndighets-samarbetet i kemikaliekontrollen. Ett är förhållandet mellan KemI och de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna, som vi återkommer till under Överväganden och förslag.

Det andra huvudproblemet kräver en särskild analys, som vi ska försöka göra här. Det gäller gränsdragningen mellan KemI och SNV.

Motsvarande svårigheter finns inte i samarbetet med den tredje stora kemikaliekontrollerande myndigheten, ASS, genom att arbetsmiljölagstiftningen är komplett och ASS därför inte behöver tillgripa kemikalielagstiftningen. Miljöskyddslagen, däremot, är konstruerad på ett sådant sätt att SNV för vissa insatser är hänvisad till kemikalielagstiftningen.

Som vi nämnde i början av betänkandet finns det också ett antal andra myndigheter som är involverade, på olika sätt, i kemikaliekontrollen.

Eftersom gränserna till dessa myndigheter inte skapat några större problem tar vi inte upp dem här.

I nedanstående diagram beskrivs några viktiga moment och begrepp i kemikaliekontrollen.

1. Bedömning av kemisk produkts inre egenskaper	2. Åtgärder i form av regler (byggda på LKP)	3. Tillsyn (26 § FKP)	4. Bedömning av hanteringens risker
1A. Forskningsresultat	2A. Utnyttjande av existerande förordningar (FKP och specialförordningar).	3A. Utformning och uppföljning av tillsynsapparat ("central tillsyn").	4A. Risker kopplade till hantering inom "reglerade områden" (t ex yttre miljö), risker som kan minskas med försiktighet.
1B. Information genom internationellt samarbete	2B. Utarbetande av ny föreskrift från Keml.	3B. Regelmässig egen inspektion.	4B. Risker kopplade till hantering inom "reglerade områden" (t ex yttre miljö), som inte kan påverkas med försiktighet i hanteringen, dvs risker som är mer el. mindre oberoende av hanteringen.
1C. Utredning	2C. Utarbetande av ny föreskrift från SNV enligt 30 § FKP.	3C. Övrig egen spaning. (Övriga åtgärder för att följa utvecklingen".)	4C. Risker inom "ej reglerade områden" (t ex allmänhetens användning bl a i hemmen) som är påverkbara med försiktighet.
1D. Rapporter från tillsyn	2D. Förberedelser för ny specialförordning.		4D. Risker som finns mer eller mindre oberoende av hantering inom "ej regl. omr."
1E. Företagens uppgifter			

5. "Tillsynsobjekt"

5A. Primära leverantörer (som ej bara vidare-distribuerar)	5B. Producenter	5C. Övriga yrkesmässiga distributörer	5D. Övriga delar av den yttre miljön inom SNV:s tillsyn t ex industri- och avfallsanläggningar	5E. Privatpersoner
--	-----------------	---------------------------------------	--	--------------------

Här följer några kommentarer till diagrammet:

1. Bedömning av inre egenskaper

Kemikalieinspektionens, liksom SNV:s, arbete med att bedöma en kemisk produkts inre egenskaper (1 i diagrammet) omfattar alla informationskällorna 1A - 1E, dvs alltifrån forskningsresultat till rapporter från tillsyn och uppgifter från företag. När det gäller SNV så gäller deras granskning sådana kemiska produkter som kan hota den yttre miljön.

Här är alltså SNV:s och KemI:s roller parallella, även om SNV koncentrerar sig på de yttre miljöeffekterna.

2. Reglering

Lagstiftningen anger vilka myndigheter som har rätt att utnyttja vilka förordningar och vi diskuterar detta utförligt under Överväganden och förslag. Vad som kan sägas här är att både KemI och SNV och vissa andra myndigheter kan utnyttja de förordningar som bygger på LKP (2A).

Vidare har KemI en vidsträckt föreskriftsrätt, som man också utnyttjat, enligt bl a FKP (2B). SNV:s föreskriftsrätt enligt 30 § FKP (2C) har myndigheten bara utnyttjat i ett fall, rörande spridning av bekämpningsmedel.

Båda myndigheterna har också möjligheter att förbereda

specialförfordningar vid reglering av kemiska produkter som kräver särskilda åtgärder (2D); det senaste exemplet på detta är den förordning om freon som SNV förberett.

3. Tillsyn och 5. "Tillsynsobjekt"

Vi behandlar tillsynen och tillsynsobjektet tillsammans och återkommer sedan till hanteringens risker (4).

Tillsynen är delad mellan KemI och SNV (och vissa andra myndigheter), dels ifråga om central tillsyn och egen inspektion (3), dels när det gäller vilka företag och platser denna tillsyn gäller (5).

När vi här talar om "tillsynsobjekt" menar vi inte ämnen, produkter och varor utan företag och platser.

KemI har centralt tillsynsansvar (3A) och ansvarar då för den verksamhet som länsstyrelser och kommuner har inom ramen för kemikalielagstiftningen. I första hand gäller det de tillstånd som söks hos länsstyrelsen för import, överlåtelse eller annan hantering av vad som tidigare kallades gifter (dvs livsfarliga och mycket farliga produkter) av leverantörer (5A), övriga distributörer (5C) och privatpersoner (5E).

Vidare utför KemI egen inspektion (3B) och de tillsynsobjekt det gäller är

- "primära leverantörer" (5A), dvs sådana leverantörer som själva gör

något med produkten eller förpackningen innan den skickas vidare) samt

- producenter av kemikalier (5B); dessa blir ju också leverantörer när de skickar ut sina produkter.

Överhuvudtaget är begreppet "överlåtelse" KemI:s nyckel i kemikaliekontrollen genom att den primära överlåtaren alltid är den kanal genom vilken en kemisk produkt förs in eller förs vidare i landet. Bevakning av överlåtarens sätt att utreda sin produkt, den information han sprider om produkten och den kompetens han har - det är några av KemI:s huvuduppgifter.

SNV har ett tillsynsansvar enligt FKP som både innebär central tillsyn (3A) med länsstyrelser och kommuner som regionala och lokala organ samt egen inspektion (3B) enligt specialförfordningar. Detta ansvar gäller hela den yttre miljödimensionen i alla tillsynsobjekten (5A - 5E).

Både KemI och SNV bedriver "övrig egen spaning" inom sina respektive områden.

Vad gäller ASS är dess tillsynsobjekt 5A - 5D, med ASS som central tillsynsmyndighet (3A) över yrkesinspektionerna. ASS' och yrkesinspektionens tillsyn enligt kemikalielagstiftningen är inte så omfattande och innebär bl.a. att till KemI vidarebefordra iakttagelser av brister i leverantörers varuinformation.

4. Hanteringen

När myndigheterna övar tillsyn över hanteringen och bedömer dess risker, är det inte i första hand fråga om forskning utan om iakttagelser och rapporter. Den grundläggande arbetsfördelningen mellan verken är att tillsynen över hanteringen på vissa utpekade områden, i första hand effekter på arbetsmiljö och yttre miljö, utförs av ASS och SNV. Dessa två myndigheter, och de övriga som under deras ledning utför tillsynen, kan bäst bedöma sådana hanteringsrisker som kan tämjäs med iakttagande av försiktighet (4A) och sådana som inte är åtkomliga ens med försiktighet (4B).

Risker inom ej reglerade områden, vare sig de är påverkbara med försiktighet (4C) eller ej (4D), hamnar lika självklart under KemI:s ansvar, även om här finns en "gråzon".

Det kan nämligen vara tveksamt var gränsen går mellan "det reglerade" och "icke reglerade" området. Betrakta följande matris:

	företag	allmänhet
arbetsmiljö	ASS	-
yttre miljö	SNV	SNV/KemI
ej reglerade områden	-	KemI.

Exempel på avgöranden som hamnar i den "delade" rutan är reglering av användande av farliga skeppsbottenfärger eller avfettningsmedel (för bl a biltvätt). Man löser denna gränsdragningsfråga relativt enkelt genom överenskommelser från fall till fall.

Men det finns ett mer grundläggande och svåråtkomligt samband mellan myndigheternas ansvarsområden. Visserligen sker riskbedömningen för hanteringen av respektive myndighet, men dessa risker måste också påverka den bedömning av kemiska produkters inre egenskaper som i första hand KemI utför. Det är alltså inte helt glasklart när man säger att gränsen mellan KemI och SNV/ASS går mellan den kemiska produktens inre egenskaper och hanteringen - KemI måste ha gott grepp om vilka risker som uppstår också i hanteringen trots att man inte har direkt tillsyn över denna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera lagar och förordningar, som alla syftar till skydd för hälsa och miljö. Intervjuerna har något berört de problem som sammanhänger med komplexiteten. Vårt intryck är, att det fordras energiska insatser för att uppnå en god samverkan inom regelverket och mellan myndigheterna. Vidare behövs en intensiv information för att sprida kännedom till aktörer och till en bredare allmänhet om vad som gäller med avseende på kontrollen av kemiska produkter och varor som påverkats av dessa.

3.9. Övriga intervjusvar

Ovan har vissa frågor lyfts fram där intervjusvaren varit relativt fylliga och synpunkter har lämnats från flera olika håll. Intressanta svar och synpunkter har lämnats också inom i första hand följande ämnesområden, som vi återkommer till nedan i avsnittet med överväganden och förslag:

- juridiska aspekter på lag- och regelsystemets utformning
- avgiftsfinansieringen
- produktregistret
- avvägningen mellan svenska kontrollinsatser och internationellt samarbete
- resurser för forskning och testning.

4 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4.1. Inledning

Våra överväganden och förslag gäller dels kemikaliekontrollen i sin helhet, dels särskilt kemikalieinspektionens arbete. Huvudfrågorna är:

- Vad omfattas av kemikaliekontrollen och vad bör vara vägledande för gränsdragningen mot vad den inte ska omfatta?

Frågan är bl a i vilken utsträckning varor (utöver kemiska produkter) skall omfattas av lagen.

- Gränsdragningen mellan kemikalieinspektionen och de andra involverade myndigheterna, i första hand naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

Skälet till att denna arbetsfördelning klaras ut är att bl a de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna, dvs länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder, behöver en klar arbetsfördelning mellan de centrala myndigheterna som en förutsättning för att bedriva ett effektivt tillsynsarbete.

- Hur definieras företagens ansvar och vilka konsekvenser bör

företagens ansvar för kemikaliernas eventuella farlighet få?

Bakgrunden till denna fråga är att företagen visserligen sedan början av 1970-talet haft ett uttalat ansvar för sina produkters farlighet men att det fortfarande i praktiken finns oklarheter kring vad denna syn bör leda till.

- Vilken avvägning bör göras mellan insatser i Sverige och internationellt?

Eftersom det är ungefär samma ämnen som cirkulerar i hela världen är internationellt samarbete en avgörande fråga för kemikaliekontrollens framgång. Bl a bör man från svensk sida se till att så mycket som möjligt av den svenska regleringen är harmoniserad med vad som görs i andra länder, i första hand EG.

- Hur bör resurserna prioriteras mellan olika typer av insatser?

En central fråga som behandlas är hur de olika komponenterna av KemI:s verksamhet kan ses som delar av en strategi, dvs deras förhållande till de överordnade målen för kemikaliekontrollen. Här diskuteras också vad som bör prioriteras vid olika resursalternativ.

- Hur bör Kemikalieinspektionens arbete finansieras?

Strategin för framtiden har ett samband med finansieringsformen. Är avgiftsfinansiering bäst även vid en eventuell expansion av resurserna? Vad bör i så fall avgifts- respektive anslagsfinansieras?

Vidare har formerna för avgiftsfinansiering studerats närmare.

4.2. Allmän bedömning

4.2.1. Utvärdering av de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen som helhet

LAGENS AVGRÄNSNING

I lagen om kemiska produkter, LKP, anger kemikaliekontrollen "att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper".

Detta är snarare en "vision" än ett mål för att använda managementlitteraturens språkbruk, eftersom det är så allmänt formulerat. En del av kemikaliekontrollens avgränsningsproblem består just i att kemikalier förekommer överallt och att det är svårt att göra en operativ avgränsning av problemområdet.

Vilken grupp av produkter och varor gäller lagen för?

Vissa typer av produkter är uttryckligen undantagna, t.ex. livsmedel, läkemedel och etanolinnehållet i "alkoholhaltiga preparat".

Den principiellt sett intressantaste gränsdragningsfrågan och den som kan ha viss betydelse för tillsyn- och föreskriftsarbetets omfattning och

inriktning är hur gruppen "varor" behandlas, dvs varor "som innehåller eller har behandlats" med kemisk produkt.

En av LKP:s nyheter i förhållande till den gamla lagen (LHMV) är att varukategorin särbehandlas. Den gamla lagen omfattade miljö- och hälsofarliga varor, dvs både produkter och varor om de var hälsofarliga. Den nya lagen är på ett sätt mer omfattande genom att den i sin helhet gäller för hela kategorin kemiska produkter (dvs ämnen och beredningar), även de "ofarliga". Varorna är alltså inte med i samma grad som tidigare, vilket gör att den nya lagen på den punkten är mer avgränsad än den förra lagen. Men lagen kan också - efter särskilt beslut - omfatta varor och KemI har enligt 2 § FKP möjlighet att föreskriva att bestämmelserna i 5, 8, 9 och 11 §§ av lagen skall tillämpas på vissa varor som kan befinnas medföra skada på människor eller i miljön.

Vad som förorsakat debatt, bland annat med inlägg av juristdocenten Staffan Westerlund i hans lagkommentar (Liber 1985), är att gränsen mellan produkter och varor kan bli problematisk i rättstillämpningen, eftersom företagens ansvar är mer omfattande för kemiska produkter än för varor, om dessa inte särskilt utpekats som sådana där lagen ska tillämpas fullt ut.

Skälet att inte låta den nya lagen ställa samma krav på varor som på kemiska produkter är tydligen att det inte visat sig praktiskt möjligt att förverkliga tillsyn över alla varor. För att begränsa mängden varor och få denna distinkt gäller att dessa måste pekats ut genom ett särskilt beslut av regeringen eller den myndighet regeringen utser.

Utöver detta har förordningen om kemiska produkter kompletterats med att företagen även utan särskild föreskrift har ansvar för försiktighetsmått och produktinformation om en vara "på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skada på människor eller i miljön", dvs en del av det ansvar som lagen om kemiska produkter stadgar för kemiska produkter. Det förekommer också en debatt om detta företagens ansvar för varor bör preciseras i lagtexten och inte bara i förordningen.

Ett annat delvis liknande avgränsningsproblem är hur man ska betrakta biprodukter och avfall. Avfall i lagens mening kan vara antingen kemisk produkt eller vara. Den gränsdragning som kan förorsaka problem är alltså samma problem som gäller lagens behandling av varor i allmänhet. En produkt (eller biprodukt) behöver inte överlåtas för att lagen om kemiska produkter skall bli tillämplig; det räcker att den t ex "förvaras" som är en form av hantering.

Detta hindrar inte att det kan uppstå gränsdragningsproblem mellan t ex naturvårdsverkets och kemikalieinspektionens syn på kemiska produkter i avfall. Vi tangerar denna fråga senare, eftersom den bl a har att göra med att det lag- och förordningskomplex som reglerar avfall är mycket komplext.

FÖRSLAG

1. Fördelen med den nuvarande avgränsningen av lagen (alla kemiska produkter samt de farliga varor som utpekats genom särskilt beslut) är att den är praktisk genom att dess efterlevnad åtminstone teoretiskt

blir möjlig att kontrollera. Gränsdragningar har dock den nackdelen att varje gräns skapar problem och vi har uppfattat att den gräns som nu dragits mellan *kemiska produkter och varor* kan skapa problem genom att det krävs en mycket noggrann läsning av LKP, FKP och specialförfordningar för att förstå denna gräns och att vissa tillämpningar av kemikalielagstiftningen gäller kombinationer av kemiska produkter och varor, t ex i avfall.

Hur tillämpningsområdet för lagen bestäms får givetvis avgörande betydelse för lagens effektivitet. Ett problem är hur substitutionsprincipen kan användas, dvs att en mindre farlig kemisk produkt skall användas om detta är möjligt, t ex för att förhindra att avfall uppstår eller att en senare avfallshantering försvåras. När man skall bedöma hur stor risken är med en kemisk produkt skall man även ta hänsyn till användningen i ett senare led. Men eftersom lagen huvudsakligen avser kemiska produkter kan det vara oklart om man kan ta hänsyn till den risk som finns sedan den kemiska produkten använts till att producera en vara, eftersom varor inte omfattas av lagen.

Detta problem skulle inte uppstå om lagen även omfattade varor alternativt kemiska produkter som ingår i en vara.

Regeringen har med nuvarande lagstiftning möjlighet att, om det är påkallat från miljö- och hälsoskyddssynpunkt, föreskriva att lagens bestämmelser även skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med kemisk produkt. En utvidgning av lagens tillämpningsområde skall dock enligt förarbetena utgöra undantagsfall.

En utvidgning av lagens tillämpningsområde till att gälla alla varor eller alla kemiska produkter som ingår i en vara, även om det endast skulle gälla farliga varor, kan inte anses utgöra ett undantagsfall. Av denna anledning bör detta ske i lagen efter riksdagsbeslut.

En bieffekt av en sådan ändring är att lagens tillämpningsområde klart framgår av lagen och inte av olika regeringsförordningar.

Om man skulle utvidga lagen till att avse även varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter skulle de flesta varor som man kommer i kontakt med innefattas. En sådan utvidgning är för långt gående och varukategorien måste begränsas. En möjlighet är att låta lagen avse varor som är hälso- eller miljöfarliga på grund av att de innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

Ett preliminärt förslag till ändrad lagtext kan formuleras enligt följande:

- 1§ Denna lag är tillämplig på hantering och import av kemiska ämnen och beredningar (kemiska produkter). Lagens syfte är att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper.

Lagens bestämmelser om kemiska produkter skall även tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt om varan därigenom kan befaras medföra skada på människor eller i miljön.

Konsekvenserna av en sådan ändring måste dock noga analyseras innan ett eventuellt nytt, definitivt lagförslag läggs fram. Det kan då visa sig att vissa av lagens bestämmelser åtminstone 6 och 7 §§ behöver undantas från tillämpningen på varor. Vidare krävs följdändringar i lagen och i förordningar som utfärdats med stöd av lagen.

2. Utöver kemiska bekämpningsmedel har också utvecklats *biologiska bekämpningsmedel*, som alltså visserligen inte har kemiska effekter men som i användning, effekter och risker kan jämföras med de kemiska bekämpningsmedlen. I en rapport från Kemikalieinspektionen (2/88) finns följande definition:

Biologisk bekämpning definieras som "användningen av levande organismer för att förhindra eller motverka skador eller förluster förorsakade av skadeorganismer".

Detta innebär att man utnyttjar *predatorer* (rovlevande organismer), *parasitoider* (organismer med ett parasitiskt levnads sätt som leder till värddjurets död, till skillnad från parasiter som ej dödar, t ex huvudlusen), *patogener* (sjukdomsorganismer), och *antagonister* (organismer som kan utkonkurrera de skadliga eller hålla dem på en låg nivå) i stället för kemiska bekämpningsmedel eller andra åtgärder mot skadegörarna.

Förordningen om bekämpningsmedel gäller kemiska produkter. Biologiska bekämpningsmedel faller därför utanför förordningens område, vilket föranlett KemI att i en skrivelse till regeringen (1988-03-17) hemställa "att sådana ändringar i lagstiftningen om kemiska

produkter vidtas att det krävs förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel".

Regeringen har inte möjlighet att utsträcka tillämpligheten till dessa. Skall biologiska bekämpningsmedel regleras måste detta ske genom en lag. I denna kan regeringen ges bemyndigande att närmare reglera detta. Eventuellt skulle regeringen kunna föreskriva att för biologiska bekämpningsmedel skall gälla de regler som anges i förordningen om bekämpningsmedel, men detta förefaller vara omständligt.

Jag föreslår därför att en lag utfärdas om bekämpningsmedel, kemiska och biologiska. I denna skulle även reglerna som finns i lagen om spridning av bekämpningsmedel över skogsmark kunna inarbetas.

DEN NYA ORGANISATIONEN

Utöver förändringarna i lagstiftningen genomfördes i samband med inrättandet av Kemikalieinspektionen en nyhet i organisationen av kemikaliekontrollen. Kemikalieinspektionens arbete hade tidigare utförts inom Naturvårdsverket under en produktkontrollnämnd, bl a med generaldirektörer från ett antal centrala verk, vilket innebar svårigheter i samband med beslutsprocessen.

Det finns nu anledning att fråga sig om hur de nya arbetsformerna utfallit.

Av intervjuerna att döma hälsar de flesta förändringen med tillfreds-

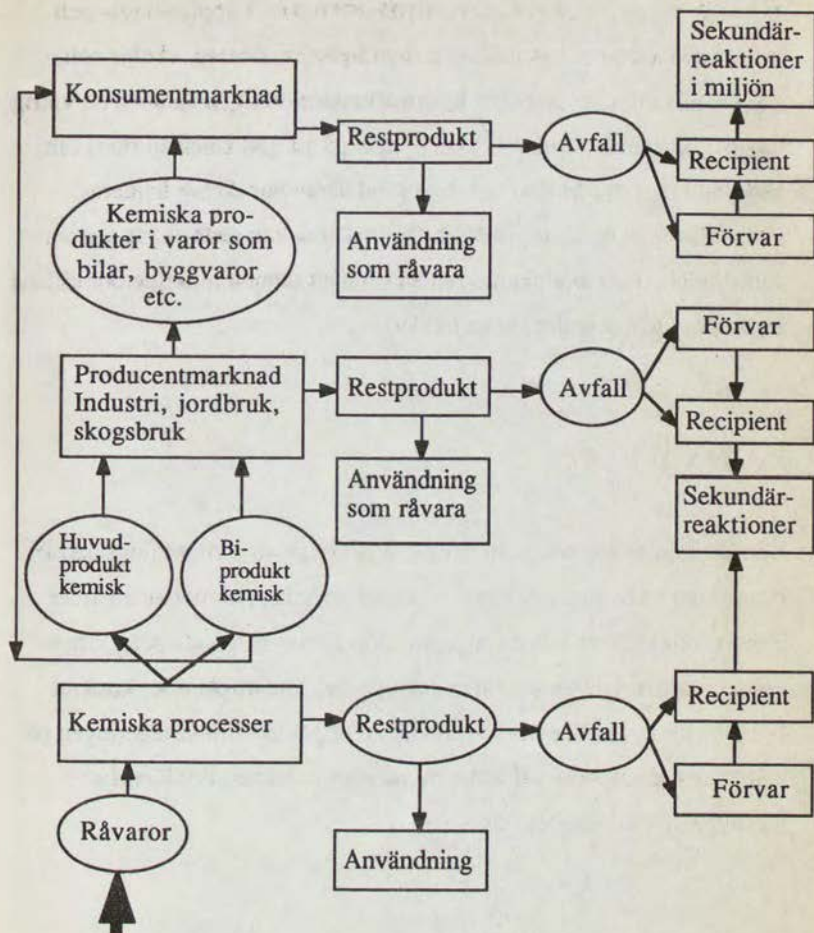
ställelse.

Min bedömning är att den nya organisationen för kemikaliekontrollen, innebärande i första hand att Kemikalieinspektionen inrättats som en självständig myndighet, är en förbättring i förhållande till läget tidigare.

För att den nya organisationen ska komma till sin rätt fullt ut krävs dock att vissa gränsdragningsfrågor mellan myndigheterna löses på ett klarare sätt. Ovan har föreslagits att gränsen mellan kemikalier och varor justeras något. Nedan kommer gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar att diskuteras.

4.2.2. Kemikaliekontrollens mål

För att förstå kemikaliekontrollens mål bör man utgå från en föreställning om att kemikalier genomlöper en hel kedja av utvecklingsformer som förorsakar olika typer av problem. En schematisk bild av en sådan kedja ges nedan.



Verkligt grepp och kontroll av kemikalieproblemet fordrar att alla led är involverade. Konsumenterna, hur de använder kemiska produkter och hur avfall tas om hand, har därvid stor betydelse. En grundförutsättning är därför att det finns en bred förståelse av såväl samhällets beroende av kemikalier som de risker kemikalieanvändningen medför. Det är basen

för en avvägning som balanserar nytta och risker. I upplysnings- och informationsarbetet har politiker, myndigheter, företag, skolor och massmedia viktiga uppgifter. Informationsspridning är sålunda en viktig uppgift (informationsmålet). Den bygger på att god kunskap finns om kemikaliernas egenskaper och som följd därav hur de bör hanteras (kunskaps- och hanteringsmålet). Om riskerna kan nedbringas genom substitution av en produkt med en annan med samma funktion bör sådana åtgärder vidtagas (substitutionsmålet).

SLUTSATS

Kemikalieinspektionen, som har givits något av ett samordningsansvar, bör se som en huvuduppgift att övervaka att hela systemet av åtgärder inom kemikaliekontrollen fungerar, en *systemgranskande och systemuppföljande roll*, även om olika deluppgifter inte direkt eller konkret faller under inspektionens ansvar och att uppmärksamma regeringen på behov av t ex uppdrag till andra myndigheter. Vidare bör KemI:s förebyggande arbete betonas.

4.3 Delbedömningar

4.3.1. Samverkansformer och arbetsfördelning centrala myndigheter

Problem med rollfördelningen mellan myndigheterna möter tydligen alla de länders kemikaliekontroll som vill ta kontrollen på allvar. Skälet

är att kemikalier som produkter används överallt och att man ofta redan byggt upp övervakningssystem för arbetsmiljö, natur, livsmedel, bostäder m.m. vilket innebär överlappningar och oklarheter om vem som har ansvaret.

För att beskriva "kärnan" i kemikaliekontrollen använder lagtexten begreppet "kemiska ämnens inneboende egenskaper". Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att tala om att de kemiska produkterna innebär "fara" för skador (i engelsk terminologi används ofta "hazard" här).

Begreppet "risk" innebär, däremot, att man ställer faran i relation till användningen, exponering. Faran är ett nyckelord för kemikalieinspektionens arbete, men en riktig analys kräver samtliga följande moment för att kunna användas som beslutsunderlag för eventuella ingripanden mot en produkt:

- faran ("den inneboende egenskapen"),
- risken för skador, som bl a förutsätter kännedom om exponeringen,
- nyttan,
- konsekvenserna av regleringsbeslut,
- slutlig sammanvägning (risk- nytta).

Risikanalysen handlar om exponering av ämnet i förhållande till människa och miljö. Man kommer här in på hanteringsfrågorna som, när det gäller regleringar och tillsyn, huvudsakligen ligger under andra myndigheter än KemI huvudsakligen med stöd av miljö- och arbetsmiljölagstiftningen. Men det hindrar naturligtvis inte att KemI måste orientera sig om alla leden i en kemikalies existens för att kunna ta ställ-

ning till om kemikaliens inneboende egenskaper, faran, leder till risk. SNV och ASS skall se till att riskerna i hanteringen från yttre miljö- respektive arbetsmiljösynpunkt är acceptabelt låga och införa nödvändiga restriktioner för att nå ett sådant mål.

De fyra delmål för kemikaliekontrollen som helhet (alltså inkluderande även andra myndigheter än KemI och företagen) som betonas i propositionen är:

- utredning för att få kunskap,
- utbyte av de farligaste produkterna,
- spridning av information till dem som hanterar produkterna,
- säker hantering.

Under var och en av punkterna råder en specifik rollfördelning mellan de olika myndigheterna inbördes och i förhållande till företagen.

Genom LKP, FKP och övriga förordningar ges KemI och SNV samt en del ytterligare myndigheter möjlighet att utfärda *föreskrifter*.

Myndigheterna åläggs även ett *tillsynsansvar*. Dessa ansvarsområden går ofta in i varandra och någon klar gräns finns inte.

Ett önskemål för att öka överblickbarheten är att varje större regelkomplex (dvs kombinationen av generell lag och en paraplyförordning) konstrueras enligt principen *en lag - en myndighet*. Denna princip gäller i viss utsträckning inom miljöområdet; miljöskyddslagen faller på central nivå huvudsakligen på naturvårdsverket, arbetsmiljölagen på arbetskyddsstyrelsen.

Det finns också undantag från denna princip. Hälsoskyddslagen "delas" exempelvis på central nivå mellan socialstyrelsen (för inre miljö) och naturvårdsverket (för yttre miljö), kombinerat med en uppmaning till myndigheterna att samarbeta.

Om man ser till användaren av kemiska produkter och dennes behov av att veta vilken myndighet han skall vända sig till verkar det svårt ur lagteknisk synpunkt att på ett påtagligt sätt underlätta detta. Dock synes tillsynsreglerna vara klarare än föreskriftsbemyndigandena. Att lyfta ut naturvårdsverkets område ur LKP och reglera detta i miljöskyddslagen (ML) är en omfattande uppgift eftersom ML inriktar sig på individuella anläggningar och endast gäller användning av mark, byggnad eller anläggning. Dess kravregler utgår ifrån en prövning i varje enskilt fall. SNV kan också tänkas ge ut allmänna råd enligt ML för val av kemikalier i enskilda branscher.

Jag skulle ha önskat att det vore möjligt att mer entydigt koppla lagen och förordningen om kemiska produkter till en myndighet, kemikalieinspektionen, men har alltså funnit att detta är omöjligt att genomföra konsekvent eftersom kemikalierna är spridda på det sätt de är och griper in i flera myndigheters naturliga befogenhetsområde. Det är därför desto angelägnare att försöka göra de förenklingar som är möjliga trots den ibland nödvändiga splittringen av ansvaret.

Vad gäller myndigheternas eget behov av att ha klara gränser får man ha en annan infallsvinkel. Här är det regeringens uppgift att se till att myndighetsarbetet fungerar. En möjlighet är att i *instruktionerna* för de olika myndigheterna fastlägga ansvarsområden på ett sätt som klargör

intentionerna i lagstiftningen. Sedan åligger det givetvis myndigheterna att samordna sitt arbete. Här verkar inte finnas några lagliga hinder som omöjliggör detta. En annan möjlighet är överenskommelse mellan myndigheterna om arbetsfördelningen i de olika fallen.

Vi ska nu titta något på hur förordningen om kemiska produkter respektive övriga förordningar reglerar föreskriftsrätten och tillsynen.

FÖRORDNINGEN OM KEMISKA PRODUKTER

I bilaga 2 beskrivs myndigheternas befogenheter enligt FKP.

SPECIALFÖRORDNINGARNA

Fram till augusti 1988 finns 12 specialförordningar för vissa utpekade ämnen och produkter. I bilaga 2 beskrivs specialförordningarnas ansvarsfördelning mellan myndigheterna mer i detalj.

När det gäller *den grundläggande föreskriftsrätten* enligt FKP ligger den oförändrat kvar hos KemI (och delvis hos SNV) även för de utpekade produkterna och varorna, möjligen bortsett från två av de senaste förordningarna (miljöfarliga batterier och asbesthaltiga friktionsbelägg). I dessa förordningar sägs det nämligen inte uttryckligen - till skillnad från de övriga förordningarna - att förordningarna gäller *utöver* förordningen om kemiska produkter.

Ifråga om *tillsynen* är bilden mer splittrad (även om reglerna är relativt klara). I fem av de tolv förordningarna sätts naturvårdsverket in i den tillsynsroll som kemikalieinspektionen normalt har, i vardera ett fall har socialstyrelsen respektive lantbruksstyrelsen fått en liknande ställning och i de fem återstående förordningarna ändras inte de centrala myndigheternas arbetsfördelning i någon väsentlig grad i jämförelse med FKP.

Nästan hälften av specialförordningarna bryter alltså den generella arbetsfördelningen som den beskrivs i 26 § "paraplyförordningen" om kemiska produkter (FKP). Även om det komplicerar bilden finns det i och för sig en viss logik i specialförordningarnas arbetsfördelning, eftersom den myndighet som har vissa uppgifter enligt specialförordningen också bör kunna tillse att förordningen efterlevs. Men det leder till att även t ex leverantörsledet, KemI:s primära tillsynsområde enligt propositionen, i dessa fall har fått två tillsynsmyndigheter eftersom samma produkt både kan innehålla exempelvis ett "naturvårdsverksämne" och ett "kemikalieinspektionsämne". Dessutom har ett och samma ämne i allmänhet olika "sidor" som gör att det samtidigt kan vara ett tillsynsobjekt för *båda* myndigheterna.

Den avgörande nackdelen med att bryta FKP:s generella arbetsfördelning (som den beskrivs i 26 § FKP) är dock komplexiteten i arbetsfördelningen som helhet. Det borde inte heller vara nödvändigt att bryta denna arbetsfördelning annat än i mycket speciella fall. 26 § FKP uppdrar åt naturvårdsverket att utöva tillsyn över hanteringen ifråga om skydd för den yttre miljön. Denna generella rätt borde täcka de flesta behov SNV kan tänkas ha, även för speciellt utpekade ämnen i specialförordning. Begreppet hantering, som anger SNV:s tillsynsområde i

26 § FKP, innefattar dock inte import, vilket inskränker FKP:s användbarhet för SNV. SNV:s tillsynsroll enligt 26 § FKP bör därför innefatta såväl import som hantering när det gäller skydd för den yttre miljön.

FÖRSLAG

1. Distinktionen mellan kemikalieinspektionens och i första hand naturvårdsverkets område är inte klar. En kemikalie har både faroaspekter i sina egenskaper och risker i den faktiska hanteringen.

Kunskapsmålet blir gemensamt för myndigheterna genom att den gemensamma kunskapen måste täcka hela ledet från kemikaliens egenskaper fram till hanteringen i produktionsledet och som avfall.

När det gäller rätten att utfärda *föreskrifter* har KemI en allmän sådan rätt enligt FKP och LKP.

Dessutom har Naturvårdsverket givits en vidsträckt allmän föreskriftsrätt i 30 § FKP. Innebörden av paragrafen är att naturvårdsverket, om det föreligger skäl med hänsyn särskilt till den yttre miljön, efter samråd med kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om:

- Försiktighetsmått enligt 5 § LKP, dock ej ifråga om transport av kemiska produkter eller varor som omfattas av lagen.
- Produktinformation som behövs för tillämpningen av 8 § LKP.

- Tillämpningen av 9 § LKP (uppgiftsplikt).
- Krav på tillstånd eller särskilt villkor för hantering eller import av en kemisk produkt eller vara som omfattas av lagen.
- Verkställighet av denna förordning FKP.

SNV har inte utnyttjat sin föreskriftsrätt enligt 30 § FKP mer än vid ett tillfälle (spridning av bekämpningsmedel som bygger på mot-svarigheten till 30 § FKP i den äldre lagstiftningen). I övrigt grundar SNV sina föreskrifter inom kemikaliekontrollen på specialförordningar.

Den generella föreskriftsrätten enligt 30 § FKP kan verka förvirrande för utomstående som försöker skapa sig en överskådlig bild av ansvarsfördelningen mellan KemI och SNV, en förvirring som är onödig eftersom paragrafen i stort sett inte utnyttjas.

Det finns två huvudalternativ. *Ett alternativ* är att SNV gör allvar av sin allmänna föreskriftsrätt, dvs börjar utnyttja även 30 § FKP i sitt kemikaliarbete. Vad vi har förstått beror SNV:s tvekan på denna punkt på att man är mer van vid att utnyttja miljöskyddslagen än de nya former som kemikalielagstiftningen innebär. Ett sätt vore att vitalisera utnyttjandet av kemikalielagstiftningen vid SNV genom att organisera en särskild enhet kring tillämpningen av LKP. En sådan organisationslösning passar dock inte alls in, uppges det, i SNV:s organisationsfilosofi som är avnämamarorienterad (biltrafik, industrier etc). Det borde dock vara möjligt att ge någon eller några personer ett "matrisansvar" (ungefär som produktchefer i industrin) för

tillämpning av LKP, vilket kunde leda till en aktiv tillämpning av LKP vid SNV.

Om naturvårdsverket inte är berett att göra en sådan prioritering, är *ett annat alternativ* att naturvårdsverkets bemyndigande i 30 § FKP tas bort. Verket skall dock fortfarande ha möjlighet att meddela föreskrifter för tillämpningen av 9 § LKP genom att ett tillägg till 16 § FKP görs som då får följande lydelse:

Kemikalieinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av 9 § lagen (1985:426) om kemiska produkter. Om det föreligger skäl med hänsyn särskilt till skyddet av den yttre miljön får statens naturvårdsverk, efter samråd med kemikalieinspektionen, meddela sådana föreskrifter.

2. De föreskrifter som KemI utfärdar utgår i princip från kemikaliernas egenskaper och därmed sammanhängande fara. KemI svarar också för motsvarande *tillsyn* genom egen organisation eller genom regionala och lokala myndigheter. I första hand gäller detta delmålen tillfredsställande utredning och informationsspridning.

När det gäller tillsynen över den faktiska hanteringen har både naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen väl upparbetade kanaler med regional och lokal organisation. Kemikalieinspektionen är till stor del hänvisad till samarbete med dessa myndigheter för att åstadkomma en lokal tillsyn, t ex av bekämpningsmedlens faktiska hantering. Tillsyn över faktisk hantering sönderfaller i två delar, effekter direkt på människan och miljöeffekter.

Kemikaliers inverkan på *människor* i olika egenskaper, t ex som konsumenter, bevakas delvis av andra myndigheter. Det finns dock ett behov av en generell bedömning som utgår från kemikaliens egenskaper snarare än från olika definierade faktiska situationer.

Ifråga om tillsyn över tillämpningen av föreskrifter i mer klart definierade situationer gäller andra möjligheter. Tillsynen i arbetsmiljön under arbetarskyddsstyrelsens ansvar är, enligt vad vi förstått, tillfredsställande ordnat utan några gränsdragningsproblem av betydelse med kemikalieinspektionen.

Naturvårdsverket utövar tillsyn över skyddet för *den yttre miljön* även enligt FKP (och LKP) jämsides med KemI:s mer generella tillsyn. Det är svårt att dra några tydliga gränser i förordningen om arbetsfördelningen, varför det är nödvändigt att KemI och SNV gemensamt kommer överens om en arbetsfördelning. Sådana diskussioner har inletts. Det är en process som måste ske stegvis. Flera av de uppdrag som nu kommer torde bidra till ökad klarhet liksom utarbetandet av verksamhetsplaner. Vidare kommer en del av denna ökade klarhet att förverkligas i samband med den vägledning till regionala och lokala myndigheter som är under gemensamt utarbetande men det kan finnas ytterligare situationer som behöver en klarare arbetsfördelning.

Jag *föreslår* att företrädare för de två myndigheterna sätter sig ned och försöker hitta en arbetsfördelning i tillsynen. Diskussionen bör gälla praktiska situationer snarare än generella roller och bestämmelser.

3. När regeringen utfärdar nya specialförfordningar bör man eftersträva att så långt möjligt hålla sig till den generella arbetsfördelning som anges i FKP för att undvika onödig komplexitet i gränsdragningen framförallt mellan KemI och SNV. Detta intresse bör väga tyngre än att åt varje särskilt ämne, som behandlas i specialförfordningar, ge en egen skräddarsydd arbetsfördelning mellan de två myndigheterna. För att göra FKP mer generellt användbar *föreslår* jag att 26 § FKP ändras så att SNV:s tillsyn omfattar såväl import som hantering när det gäller skydd för den yttre miljön.

4. *Förfordningen om miljöfarligt avfall* är utfärdad med stöd av lagen om kemiska produkter och lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Hanteringen av miljöfarligt avfall är också en del i ett komplex av andra lagar:

- miljöskyddslagen,
- renhållningslagen,
- lagen om transport av farligt gods,
- lagen om kemiska produkter och den till denna knutna, förfordningen om miljöfarligt avfall.

Avfallshanteringen är en viktig länk i kemikaliekedjan. Det är därför särskilt viktigt att regelsystemet samlas och därmed blir mera lättillgängligt, liksom kunskaperna om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

En möjlighet till ändring är att man gör en helt ny avfallslag med olika kapitel för hushållsavfall och miljöfarligt avfall. I denna lag

skulle man då kunna ha en regeldefinition på avfall och ha med erforderliga ersättningsregler.

5. I *förordningen om vissa hälso- och miljöfarliga produkter* nämns ett antal kemiska produkter och varor. Om man utvidgar LKP på det sätt vi föreslagit så att den omfattar också vissa varor behöver dessa möjligen inte nämnas i denna förordning (vilket kan förenkla förordningen).

4.3.2 Samverkansformer med de regionala och lokala organen

Komplexiteten i arbetsfördelningen mellan de centrala myndigheterna leder bl a till att de centrala myndigheternas roll (enligt LKP) i förhållande till länsstyrelserna och kommunerna blir oklar, vilket kan vara en förklaring till att någon regional och lokal tillsyn enligt lagen om kemiska produkter knappast förekommer hos dessa myndigheter. En annan förklaring är brist på resurser hos i första hand länsstyrelserna.

Kemikaliekontrollen avser alla leden i kemikaliens förlopp, och det faller naturligtvis på KemI att kontrollera efterlevnaden av den produktinformation och märkning som man kräver. En del av kontrollen, t ex att gross- och detaljhandeln fullgör sina skyldigheter, avses fysiskt utföras av länsstyrelser och, framförallt, av kommunernas hälso- och miljöskyddsnämnder. På samma sätt avses yrkesinspektionen kontrollera efterlevnaden på arbetsplatserna. KemI:s uppgift är här att säkerställa att det finns en fungerande kontakt mellan de olika leden inspektion-

kontroll.

Komplikationen med kemikalieinspektionens tillsynsobjekt, kemiska produkter, är att de inte är definierbara på samma sätt som en anläggning. De finns överallt i ett otal kombinationer. Detta innebär bl a att en inspekterad kemikalie hos en leverantör sedan kan ändra fysisk form (innehålls- eller förpackningsmässigt) innan den hamnar på en detaljhandelshylla. Det är alltså inte säkert att en inspektör från kommunens hälso- och miljöskyddsnämnd upptäcker en inspekterad kemikalie bara genom att titta i butikshyllor.

Naturvårdsverket och KemI håller nu på att utarbeta en gemensam vägledning för de regionala och lokala myndigheter som planeras bli färdig till årsskiftet. Man avser att särskilt uppmärksamma de regionala och lokala organens behov av en klar bild av arbetsfördelningen mellan de två verken, både allmänt och för bekämpningsmedel, vilket jag tycker är en bra inriktning.

De regionala och lokala organens roll och ansvar enligt FKP:s allmänna tillsynsparagraf (26) förefaller allmänt sett att vara omfattande. Bortsett från den tillsyn som utövas av yrkesinspektionen och försvarets sjukvårdsstyrelse så utövar länsstyrelsema "den närmare tillsynen inom länet" och miljö- och hälsoskyddsnämnderna "den omedelbara tillsynen inom varje kommun". Dessutom har länsstyrelser och kommuner särskilda skyldigheter på speciella områden, bl a i specialförfordningarna. För att få till stånd en fungerande tillsyn över hela fältet är det alltså nödvändigt att de centrala, regionala och lokala organen samordnar sina aktiviteter.

En precisering av ansvarsfördelningen och arbetsuppgifterna i praktiken är inte minst viktigt när det gäller bekämpningsmedlen som ju ägnas en särskilt ingående granskning av bl a KemI. KemI utfärdar även rätt detaljerade föreskrifter om hanteringen (liksom också naturvårdsverket gör ifråga om spridningen). Vi har dock förstått att det inte förekommer någon särskilt omfattande lokal tillsyn över att dessa föreskrifter följs, t ex i jordbruken. Detta samordningsproblem bör lösas i samband med att man nu skriver vägledningar till de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna.

LÄNSSTYRELSESNAS TILLSTÅNDSGIVNING

Länsstyrelsernas tillståndsgivning för hantering av livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter enligt 17-21 §§ FKP gäller

1. yrkesmässig import av livsfarliga kemiska produkter,
2. yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter,
3. annan än yrkesmässig import eller hantering av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter.

Tillstånden sökes hos respektive länsstyrelse. Till stöd för länsstyrelserna har KemI utformat en kortfattad vägledning.

Generellt verkar det som om tillsyn kopplad till besluten inte förekommer. Underlaget för besluten är mycket summariskt och informationen från dessa beslut tycks inte utnyttjas på riksplanet. Däremot

skickas i alla länen information om besluten till kommunerna och i flertalet län också till yrkesinspektionen (enligt enkät från KemI).

De tre ärendetyperna är (17 § FKP):

1. Yrkesmässig import av livsfarliga kemiska produkter.

Utöver att söka tillstånd hos länsstyrelsen är många importerande företag dessutom skyldiga att ge upplysningar till produktregistret, om mängderna överstiger 100 kg. När det gäller import av små mängder livsfarliga kemiska produkter är det här det enda heltäckande informationsinstrument som myndigheterna har.

Huvudfrågan vid tillståndsgivningen tycks ofta gälla om den som söker verkligen är yrkesidkare.

2. Yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter.

Denna punkt handlar om alla typer av leverantörer, även sådana som faller under KemI:s direkta tillsyn, men hit hör också apotek och färghandlar. Det förefaller som om länsstyrelserna inte alltid har kontroll över om exempelvis alla berörda färghandlare söker detta tillstånd.

3. Privatpersoners import eller hantering av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter.

Liksom för yrkesidkare är beslutsunderlaget magert och kriterierna för godkännande ännu oklara. Av våra kontakter med länsstyrelser att döma skiljer sig praxisen något mellan länsstyrelserna - några försöker granska dessa ärenden i sak och ifrågasätta behovet av den kemiska produkten, andra ser det i första hand som en juridisk prövning, mer eller mindre en formsak, där eventuellt de önskade kemikaliemängderna ifrågasätts.

FÖRSLAG

Jag föreslår att alla tre ärendetyperna flyttas över till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Skälet till detta är dels att de flesta av besluten kräver något slags lokal kännedom om företagen och privatpersonerna, eller åtminstone möjlighet till en sådan kännedom, dels att miljö- och hälsoskyddsnämndernas ökade engagemang i kemikalielagstiftningen bör vara en huvudlinje i KemI:s strategi för framtiden och tillståndsgivningen ger kommunerna anledning till direktkontakt med i första hand företagen. Problemet med den bristande kemikaliekompetensen i de små kommunerna får lösas genom att kommunen i förekommande fall för rådgivning kontaktar länsstyrelsen eller expertis på annat håll.

Vidare föreslår jag när det gäller överlåtelse till yrkesidkare att detta tillståndskrav inskränks till att gälla enbart för livsfarliga produkter för att underlätta tillsyn av att de som skall söka tillstånd verkligen gör det och att därmed också underlätta en kommunal uppföljning av tillståndsbesluten.

En konsekvens av dessa förslag är att länsstyrelsernas "utövande av den närmare tillsynen inom länet" enligt 26§ FKP blir annorlunda än vad som ursprungligen tänkts. Rollen blir enligt vårt förslag mer av samordnande och rådgivande (i förekommande fall), ungefär som länsstyrelsernas roll i kommunernas socialtjänst.

En annan konsekvens kan bli att företag som har verksamheter i flera kommuner nu får ansöka om tillstånd på fler ställen än vid bara en länsstyrelse. Jag bedömer dock att detta snarare är en fördel eftersom en direktkontakt på detta sätt etableras mellan företaget och kommunen där verksamheten bedrivs.

De förändringar som behöver göras i FKP är dels att "länsstyrelse" och "län" i 17-21 § byts ut mot "miljö- och hälsoskyddsnämnd" och "kommun", dels att "eller mycket farliga" stryks i 17 § 2 st.

PROVTAGNINGSKOSTNADER

28 § reglerar hur en tillsynsmyndighet skall få ersättning för kostnaderna för provtagning och undersökning av prov.

"En tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov skall i den utsträckning och enligt de villkor Kemikalieinspektionen föreskriver ersättas av den vars verksamhet provtagningen och undersökningen avser.

Den som döms till ansvar enligt lagen (1985:426) om kemiska

produkter skall ersätta sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som varit skäligen påkallade."

Vid våra intervjuer med företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnderna har framförts att de har haft problem med att bedöma hur kostnaderna för provtagningar skall betalas i samband med misstanke om överträdelse av LKP. Detta har medfört att tillsynen enligt LKP har försvårats eftersom man inte vågat riskera kommunens medel om man inte har varit helt säker på en fällande dom.

Vikten av föreskrifter från KemI belyses av förordningsdirektiven till FKP (sid 9): "Med hänsyn till intresset av att de avgifter som tas ut blir likartat utformade bör kemikalieinspektionen kunna meddela föreskrifter även såvitt avser kostnader för provtagning som utförs av annan myndighet."

Enligt första stycket skall alltså KemI föreskriva villkoren för detta. Förutsättningen för att ersättning skall kunna utkrävas är således att KemI utgivit föreskrifter om detta.

Andra stycket innebär dock att den som döms till ansvar enligt LKP skall utge ersättning för kostnader för provtagning och undersökning av prov om dessa varit skäligen påkallade. Här krävs alltså inte att KI gett ut föreskrifter.

Kemikalieinspektionen har ännu inte utfärdat några generella föreskrifter enligt 28 §. De har dock framfört sin avsikt att utfärda sådana föreskrifter inom en snar framtid.

4.3.3 Samverkansformer med företagen

Hur definieras företagets ansvar och hur förverkligas det i praktiken, från myndigheternas och företagets sida?

Arbetsfördelningen mellan huvudaktörerna är grovt sett följande:

- Kemikalieinspektionen har onekligen statsmakternas uppdrag för att driva fram *utredningar och information* (även om företagen har huvudansvaret för att kunskap tas fram och information sprids). Ibland ska myndigheten också själv utreda och informera.
- Företagen är de enda som kan besluta om *produktbyten* i sin egen produktions- eller leverantörsfunktion. De kan tvingas ändra sina beslut i de fall där förbud eller regleringar tvingar fram nedläggningar av en produktion eller distribution. Om de bryter mot dessa bestämmelser kan de drabbas av sanktioner, t.ex. när KemI vid en inspektion upptäckt en asbesthaltig produkt i ett varuhus.
- Vidare faller åtgärder för att göra *hanteringen* säker helt och hållet på företagen, medan myndigheternas roll är tillsyn över att hanteringen sker på ett säkert sätt.

Det har i intervjuerna framkommit att företagen är medvetna om att de har huvudansvaret för de producerade eller distribuerade kemikalierna. Men samtidigt har de intervjuade myndighetsföreträdarna framhållit att de inte anser att företagen ännu dragit de fulla konsekvenserna av detta ansvar, även om i första hand märknings- och produktinformationen för-

bättrats kraftigt. Företagens medvetande om sitt ansvar tycks ha ökat väsentligt sedan början av 1970-talet. Intervjuerna visar också att det är oklart i vilken utsträckning företagen tar på sig ett ekonomiskt ansvar för utredningar av gamla, redan introducerade produkter.

Jag vill understryka det allvarliga i att branschen i sin helhet ännu inte - såvitt vi kan förstå - tycks ha mobiliserats för kemikalielagstiftningens mål om man nu kan beteckna den grupp av företag som en "bransch" som består av inhemska tillverkare, inom och utom branschföreningarna, utländska leverantörer, inom och utom Plast- och Kemikalieleverantörers förening (PKL), och inhemska användare av kemiska produkter i andra branscher. Det är en viktig uppgift för kemikaliekontrollens myndigheter och branschorganisationer att få LKP att tränga igenom också i mindre företag och i sådana företag som inte tillhör den egentliga kemibranschen.

Här finns en besvärlig avvägning mellan lagstiftningens bokstav, som lägger ansvaret på företagen, och verkligheten, som kräver kostnadskrävande insatser från såväl företagens som myndigheternas sida för att företagen skall leva upp till detta ansvar. Problemet är i stor utsträckning en resursfråga, bl a när det gäller tillgången till expertis.

KemI förväntas vara en relativt liten myndighet. Även avgiftsfinansieringen bygger på denna tanke, innebärande att den enligt propositionens ord ska finansiera "den dokumentations-, kontroll-, informations-, föreskrifts- och utredningsverksamhet som enligt den nya lagen om kemiska produkter kommer att åvila kemikalieinspektionen *med anledning av* (vår kursivering) tillverkar- och leverantörsledens

befattning med kemiska produkter".

Om dessa aktiviteter inte sker genom företagens egna initiativ tvingas myndigheten utvidga sina resurser utöver vad som förutsågs vid resurstilldelningen.

Här finns frön till en ond cirkel.

Om företagen inte själva handlar enligt lagens förväntningar kan myndigheten alltmer tvingas in i en regleringssituation vilket försvårar en förtroendefull och tidig dialog. Det ska samtidigt understrykas att ett klart regelsystem som understöds av en fungerande tillsyn och förutsebara sanktioner ger en bra grund även för en dialog. Men ett alltför komplicerat och detaljerat regelsystem minskar i sin tur företagens vilja till frivilliga aktiviteter, vilket i sin tur ökar KemI:s krav på mer egna resurser, ackompanjerade av kritik från industrins sida om att myndigheten är för resurskrävande.

Att undvika en sådan tendens ställer stora krav både på myndigheter och på företagen när det gäller att förstå och acceptera att man har olika roller. Företagen förväntas åstadkomma positiva ekonomiska resultat och arbetar på en marknad med internationell konkurrens. Krav från myndigheterna kan självfallet komma i konflikt med vinstintresset och konkurrenskraften. Det gäller i synnerhet om kraven går längre än i andra länder. Våra intervjuer tyder dock på att det hos många företag finns insikt om att miljöhänsynen måste integreras i företagsstrategin. Om allmänheten alltmer ökar sin efterfrågan på produkter med mindre risker för hälsa och miljö, så underlättas en sådan strategi.

Företagen är dock inte en homogen grupp, och en stor del av företagen i t ex produktregistret är inte engagerade i någon branschförening, vilket innebär att branschorganisationerna effektivt kan företräda endast en del av företagen inom kemikaliekontrollens område.

Myndigheterna förväntas se till att företagen tar sitt ansvar. Det innebär både information och vägledning och att ibland ingripa mot företag som inte tar detta ansvar. Myndigheterna har ett tryck på sig från allmänheten och kritiseras ibland för passivitet och undfallenhet. Dilemmat är alltså att en alltför "företagsvänlig" inställning från en myndighets sida kan skada dess förtroende hos allmänheten - och omvänt kan ett alltför nitiskt infriande av allmänhetens förväntningar försämra möjligheterna till dialog med företagen.

Det gäller således både för företagen att ta sitt eget ansvar och för myndigheten att ta vara på möjligheten till dialog med industrin samtidigt som ingripanden görs när det är befogat. Detta är av intresse även för industrin eftersom de företag som agerar mot lagens anda annars skadar både industrins och myndighetens anseende.

Att skapa förtroende hos allmänheten och hos industrin och åstadkomma resultat kräver både resurser och en bestämd inriktning hos myndigheten, nämligen att göra troligt för industrin att denna har mest att vinna på ett samarbete, att det finns en negativ trend i opinionens syn på kemiindustri och att insatser i lagstiftningens anda kan göra denna syn mer positiv. Industrin har nog i stor utsträckning klart för sig allt detta men insikten är kanske inte spridd bland alla företag.

FÖRSLAG

KemI måste hitta ett arbetssätt som *både* markerar att KemI och industrin står på samma sida i förverkligandet av lagen (även om man har olika roller!) *och* understryker kraven på industrin på ett sätt som gör att hela industrin inser allvaret i lagstiftningen.

Det vore önskvärt att KemI i större utsträckning rekryterade personer med egen erfarenhet av strategiskt ekonomiskt och marknadsmässigt tänkande i företag i branschen (kemikalietillverkning och -leverantörer) för att underlätta en dialog mellan KemI och företagen om förutsättningar för produktbyten och liknande.

Vidare bör man i *lagtexten* göra tydligare markeringar åtminstone av en av de två viktigaste komponenterna i företagets ansvar, komponenter som redan nämns i förarbetena men som eventuellt bör komma till bättre uttryck i själva lagtexten, nämligen dels substitutionsprincipen, dels den omvända bevisbördan.

SUBSTITUTIONSPRINCIPEN

I 5 § LKP behandlas de försiktighetsmått den som hanterar eller importerar en kemisk produkt skall vidta. Ett försiktighetsmått som enligt förarbetena till lagen följer av 5 §, men som inte uttryckligen anges, är substitutionsregeln. Den innebär att en kemisk produkt skall bytas mot en mindre farlig om hanteraren ändå uppnår ändamålet med användningen.

Varje hanterare eller importör skall alltså bedöma om han vid sin användning kan byta ut en kemisk produkt mot en mindre farlig. Alternativet måste vara tillgängligt för honom. Vidare måste han kunna nå samma resultat med den alternativa produkten. Den skaderisk han skall beakta är den som föreligger vid hans användning av den kemiska produkten. Men han skall också ta hänsyn till skaderisker i ett senare hanteringsled. Som lagen är utformad för närvarande anses det på sina håll oklart om hänsyn skall tas till skaderisker som föreligger när den kemiska produkten ingår i en vara.

Substitutionsregeln innebär alltså att en kemisk produkt inte får användas i vissa situationer men att den däremot är tillåten under andra omständigheter. Utöver denna regel finns regler om tillståndstvång och förbud som dock förutsätter särskilda beslut.

Substitutionsregeln är en grundläggande skyldighet för användaren. Regelns tillämpning är emellertid enligt våra intervjuer oklar. Den har därför inte avsedd genomslagskraft. Av detta skäl kan det vara av stort värde om denna regel uttryckligen framgick av lagen.

Regelns betydelse blir än större om lagen omfattar varor. Den tidigare berörda oklarheten avhjälps genom detta. Effekten av kombinationen av dessa lagändringar är dock svår att förutse och måste noga analyseras. Vidare måste den omvända bevisbördans tillämpning klaras ut. En följd kan bli att substitutionsregeln får för stort tillämpningsområde eller på annat sätt får ohanterliga konsekvenser. Det kan då bli erforderligt att begränsa dess tillämpning. Av dessa skäl måste vi avstå från att ange hur en lagregel om substitutionsregeln skulle kunna utformas. Jag föreslår

däremot att substitutionsprincipens tillämpning åter utredes i syfte att finna en lagregel, som underlättar utformning av tillämpningsföreskrifter.

DEN OMVÄNDA BEVISBÖRDAN

Lagen bygger på principen att det är tillräckligt med att en skada kan befaras för att olika regler ska bli tillämpliga. Den omvända bevisbördan är en grundläggande princip och detta talar för att den uttryckligen framgår av lagen. Av samma skäl bör en sådan lagregel knytas till lagens första paragraf.

Lagen om kemiska produkter bygger på principen att det är tillräckligt med att en skada kan befaras för att olika regler skall bli tillämpliga. Principen om den omvända bevisbördan har störst betydelse för tillämpningen av lagens 5 § men kan även ha betydelse för andra bestämmelser. Den bör därför föras in i 1 § LKP. Det är framförallt två delar av denna princip som kan innebära problem. Den första är vad som krävs för att bevisbörderegeln skall aktualiseras, dvs vilken grad av misstanke är tillräcklig för att bevisbördan skall ligga hos den som hanterar den kemiska produkten eller varan. Den andra gäller vad som krävs för att bevisbördan skall anses uppfylld, alltså vilken bevisning skall finnas för att produkten skall anses ofarlig eller, snarare: hur bevisa att misstanken om skadan skall anses vara mindre än vad som krävs för att bevisbördan skall utlösas.

Bevisbörderegeln som förs in som ett tillägg till 1 § LKP, skulle kunna

formuleras på följande sätt: "Om det finns grundad anledning anta att en kemisk produkt eller vara som omfattas av lagen kan medföra skada på människor eller i miljön skall den kemiska produkten eller varan anses ha denna skadliga effekt till dess det på godtagbart sätt visas att skaderisken inte föreligger."

Uttrycket "grundad anledning" anger den grad av misstanke som krävs för att bevisbördan skall åvila den som hanterar produkten eller varan. Vilka krav skall ställas på misstanke och bevisning beror på en rad omständigheter i det enskilda fallet, t ex sannolikheten för skadan och effektens omfattning. För att den omvända bevisbördan skall bli enklare att tillämpa för användaren av produkten eller varan och för myndigheterna bör dessa begrepp ges ett fylligare innehåll.

I en eventuell lagregel om den omvända bevisbördan kan kravnivåerna ges en mer exakt formulering. Alternativt kan regeringen i propositionen om en sådan lagändring precisera vad som krävs. Det är även tänkbart att överlåta till kemikalieinspektionen att i föreskrifter närmare reglera dessa kravnivåer.

Genom den föreslagna ändringen att lagen även skall omfatta vissa varor kommer den omvända bevisbördan uttryckligen att avse också sådana varor. Vilka konsekvenser detta skulle få kan inte bedömas inom ramen för denna utredning och bör alltså granskas särskilt.

Det förhållandet att bevisbördan varierar beroende på omständigheterna begränsar i viss grad bevisbördans omfattning. Några vägande argument för att varor skall behandlas olika i förhållande till kemiska produkter är

svåra att se. Däremot är det tänkbart att vissa hanteringsled bör särbehandlas. Frågan behöver utredas närmare.

4.3.4 Samverkansformer med övriga organisationer (forskningsinstitutioner, branschorganisationer)

BRANSCHORGANISATIONER

Med hänsyn till sina personella resurser tycks KemI ha en hel del kontakter med förekommande *branschorganisationer*.

Många av de problem som ska lösas, t ex utformning av nya föreskrifter, måste dessutom ofta diskuteras direkt med de berörda företagen. Företag som importerar, levererar och producerar kemikalier tillhör ofta inte någon branschorganisation. Inte minst gäller det senare sådana företag som KemI särskilt skulle önska att få kontakt med.

KUNSKAPSKÄLLOR

Forskning och utbildning

Grunden för inhämtande av forskningsresultat är bevakningen av vetenskapliga tidskrifter. Detta kräver nära tillgång till de mest betydande vetenskapliga tidskrifterna inom området kemiska hälso- och miljö-

risker. Vidare krävs välutbildade dokumentalister och bra tillgång till databaser.

För att handläggare inom kemikaliekontrollen skall kunna upprätthålla hög kompetens krävs det även nära kontakt med forskningsprojekt.

Vidare är det viktigt att det finns ekonomiska resurser att initiera eller stödja undersökningar och forskning som bidrar med viktig information. En annan viktig länk till forskningen är det toxikologiska rådet, i vilket ledamöterna har hög vetenskaplig kompetens inom områden som är viktiga för toxikologiska myndighetsbedömningar.

Sammanställning och utvärdering av den information som finns i form av toxikologisk dokumentation och artiklar i vetenskapliga tidskrifter, om enskilda ämnens hälso- och miljöfarlighet är en viktig del av kunskapsuppbyggnaden inom kemikaliekontrollen.

Kunskaper om kemikalieanvändningen

Kemikalieinspektionens produktregister samlar in uppgifter om förekomst av och innehåll i kemiska produkter. För närvarande finns det information om cirka 60 000 kemiska produkter i registret. Vidare innehåller registret information om cirka 5 000 kemiska ämnen som ingår i dessa produkter. Produktansvariga företag skall till registret bl a lämna vissa uppgifter om kvantitet, inom vilken bransch produkten används, bedömning av hälsofarlighet och vissa uppgifter om halter av eventuellt hälsofarligt ämne.

Kemikalieinspektionens inspektionsverksamhet bidrar med viktiga fakta

vid beslut om informationsinsatser samt vid utformandet av föreskrifter och allmänna råd.

Även olika branschorganisationer inom industrin, t ex Sveriges Kemiska industrikontor samt Plast- och Kemikalieleverantörers Förening (PKL), bidrar med för kemikaliekontrollen viktig information om kemikalieanvändningen.

Internationell verksamhet

Det internationella samarbetet på kemikaliekontrollens område har utvecklats starkt de senaste årtiondena och är en viktig faktor i kunskapsuppbyggnaden. Deltagande i internationellt arbete är nödvändigt för att få kunskap om vad som görs i andra länder och organisationer.

Inom FN:s olika fackorgan har ett omfattande arbete utförts med kemiska hälso- och miljörisker. WHO (World Health Organization) har sedan 1950-talet utarbetat utvärderande dokument om kemiska risker. Dokumentserierna behandlar bl a bekämpningsmedelsrester i livsmedel och kemikalier som är av intresse t ex i arbetsmiljö. Till WHO är en cancerforskningsinstitution knuten: IARC (International Agency for Research on Cancer). Institutionen har sedan år 1972 publicerat cirka 40 volymer med utvärderingar av kemiska ämnens cancerframkallande egenskaper. IARC har även utarbetat kriterier för klassificering av cancerframkallande ämnen som har haft starkt genomslag internationellt. År 1980 bildades ett särskilt program för kemikaliefrågor, IPCS (International Programme for Chemical Safety). IPCS bedrivs gemensamt av WHO, ILO (International Labour Organization) och

UNEP (United Nations Environment Programme). Ett viktigt arbete inom programmet är att utföra faroanalyser av enskilda kemikalier eller grupper av kemikalier.

Inom OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) har ett arbete påbörjats med att mellan medlemsländerna fördela ansvaret att ta fram och utvärdera information om otillräckligt undersökta kemikalier på marknaden (OECD Existing Chemicals Programme). Ett system för förbättrad tillgång till opublicerad och annan svårtillgänglig information har byggts upp: OECD Chemicals Information Switchboard. Vidare finns ett informellt kontaktnät mellan medlemsländerna för utbyte av information om nya viktiga nationella företeelser och rapporter på kemikaliekontrollens område.

I nedanstående uppställning sammanfattas de viktigaste kuskapskällorna:

VIKTIGA KOMPONENTER I KUNSKAPSUPPBYGGNADEN INOM KEMIKALIEKONTROLLEN

Utbildning

Vidareutbildning i toxikologi, ekotoxikologi, kemi mm. Internationella kurser (specialområden inom toxikologi och ekotoxikologi).

Vetenskapliga seminarier.

Internationella konferenser.

Biblioteks- och dokumentationsfunktion

Prenumeration på vetenskapliga tidskrifter.

Inköp av annan litteratur.

Sökningar i databaser.

Forskning

Bevakning av forskningsresultat i vetenskapliga tidskrifter.

Initiera och stödja forskningsprojekt.

Aktivt delta i forskningsprojekt.

Diskussioner i Toxikologiska Rådet.

Viktiga nationella forskningsinstitutioner och program

Toxikologiska och ekotoxikologiska institutioner vid universitet och högskolor.

Institutet för miljömedicin (IMM, tidigare SML).

Arbetsmiljöinstitutet (AI).

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Försvarets forskningsanstalt (FOA).

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL).

Programmet för övervakning av miljökvalitet (PMK).

Ämnesutredningar

Utvärdering av:

Toxikologisk dokumentation

Artiklar i vetenskapliga tidskrifter

Internationell verksamhet

Deltagande i och utnyttjande av information från:

WHO

IARC

IPCS

OECD Existing Chemicals Programme

OECD Chemicals Information Switchboard

OECD Kontaktnät

Funktioner inom kemikaliekontrollen

Bidrar med kunskaper om kemikalieanvändningen

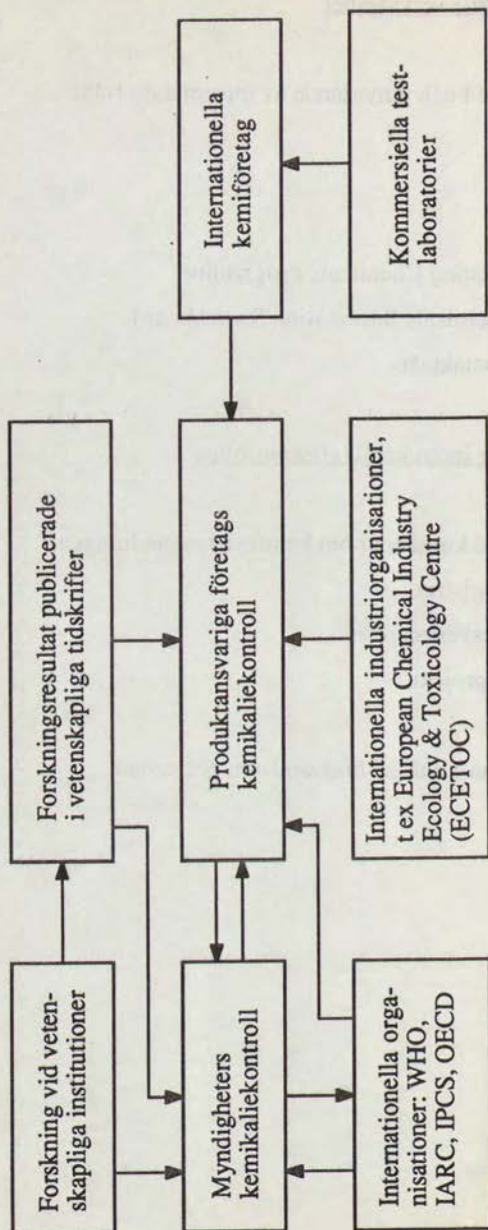
Produktregistret

Inspektionsverksamhet

Särskilda projekt

En sammanfattning i diagramform ges nedan.

Kunskapsflöde



SLUTSATSER

När det gäller samarbete med *forskningsorgan* beskrivs det också något i KemI:s egen utvärdering (bilaga 3). Det förefaller som om Sverige har ett för litet underlag för ett tillräckligt brett och kvalificerat forskningsinstitut för att fylla KemI:s behov. Det förekommer en utbyggnad av flera existerande organ och det är svårt att på vårt underlag ge en precis rekommendation om hur utbyggnadsarbetet ska inriktas.

För att utnyttja den kvalificerade forskar- och utvecklingskompetensen bör KemI:s utredningsenhet och SNV:s utvecklingsavdelning och laboratorier och motsvarande enheter på ASS eftersträva samverkan. Även om sådan redan nu förekommer på vissa punkter bör den utvecklas.

För KemI:s del är rollen som länk mellan forskning och tillämpning viktig. Enligt vad vi förstått råder det i Sverige brist på experter som kan överblicka forskningsläget så att man lätt kan få fram översikten över forskningsläget för olika ämnen och produkter som kan användas som ett lättillgängligt underlag i KemI:s beslutssituation.

4.3.5 Internationellt samarbete

Det internationella arbetet har två viktiga dimensioner:

- Den ena är att en satsning på internationellt samarbete myndigheterna emellan på längre sikt innebär besparingar på undersökningssidan.

- Den andra dimensionen är att företagen är mycket angelägna att kemikaliereregleringarna ser så lika ut som möjligt i olika länder för att inte i onödan hindra import och export.

De starka hälso- och miljöargumenten är naturligtvis den viktiga drivkraften bakom regleringarna. Men dessutom är de ovanstående punkterna både ett starkt företags- och myndighetsintresse genom att såväl undersökningskostnader som regleringseffekter har betydelse för konkurrenskraft och utveckling av en viktig bransch.

Utöver det som nämns i KemI:s egen utvärdering om deras internationella samarbete kan också något nämnas om betydelsen av det internationella samarbete som såväl SNV som ASS har på kemikaliesidan, för exempelvis SNV:s del bl a i fråga om kadmium (Norden och EG), bränslen (EG), kvicksilver (EG), verkstadsoljor (de internationella oljeföretagen), papperskemikalier (Helsingforskonventionen). I såväl Helsingfors-konventionen som Nordsjökonferensen har överenskommit om en 50-procentig begränsning av utsläppen av stabila/ giftiga ämnen. Dessa överenskommelser kommer att påverka hur Sverige skall uppnå dessa åtaganden.

I samarbetet i OECD och med EG har hittills huvuddelen av arbetet berört insamling av kunskap och arbetsfördelning framför allt på farosidan. Det är angeläget att det som sägs om risk management, "whole life time of chemicals" och liknande verkligen får ett innehåll. Samarbetet i OECD och EG bör också handla om regleringar, åtgärder och risk management.

RESURSBEHOV

För ett par av de arbetsuppgifter som kemikalieinspektionen prioriterar är bedömningen av resursbehovet helt beroende av graden av internationellt samarbete. Det gäller

- genomförandet av den s k notifikationsreformen (samarbete med EG), d v s förhandsanmälan (från företagen till kemikalieinspektionen) av nya kemiska ämnen,
- den del av de cirka 1 000 högvolymkemikalier som faller på Sverige enligt överenskommelse i OECD-samarbetet om gamla ämnen (man utgår i Sverige från att vår uppgift blir 20-25 ämnen),
- nordiskt samarbete om några hundra ämnen med "särskilda effekter".

Vi har intervjuat personer även från två EG-länder som kan mycket om det internationella samarbetet och fått ett starkt intryck både av vikten av detta arbete och av de resurskrav som ett fungerande internationellt kontakt- och förhandlingsarbete ställer, inte minst därför att det är de mest kvalificerade ämbetsmännen och experterna som måste delta.

Vad kan därför betraktas som en väl avvägd internationell insats, i förhållande till vad man lägger ned på nationellt tillsyns- och undersökningsarbete?

Arbetskyddsstyrelsen uppger att man lägger ned ungefär 25-30 års-

arbetskrafter per år på internationellt kontaktarbete. Det är dock svårt att överföra detta till KemI:s värld eftersom arbetarskyddsstyrelsen totalt sett är så mycket större och arbetarskyddsfrågorna delvis är annorlunda.

En jämförelse med Danmarks motsvarighet till KemI visar att någonting i storleksordningen 1/7 av personalens tid går åt till förberedelser för och genomförandet av internationellt kontakt- och förhandlingsarbete.

En motsvarande skattning för KemI:s del är cirka 7- årsarbetskrafter, d v s cirka 1/10 av den totala personalen, vilket förefaller vara lägre än i Danmark.

Antalet årsarbetskrafter är inte det enda måttet på intensitet i det internationella umgänget. Det är också viktigt att samarbetet integreras i verksamheten och att man har resurser att hålla fortlöpande kontakter med bl a EG. Det gäller både den personal som arbetar på undersökningssidan och personal i ledande ställning inom inspektionen som i strategi- och beslutsfrågor måste hålla EG-dimensionen levande.

SLUTSATS

Det internationella samarbetet är något av en investering för framtiden - ju mer Sverige satsar på undersökningar desto mer har vi till hands som bytesobjekt för att av andra länder få del av resultat från deras undersökningar. Min slutsats är därför att Sverige bör prioritera internationellt samarbete ännu mer än för närvarande för att skapa en gynnsam

atmosfär för framtida samarbete, i synnerhet mot bakgrund av att KemI:s internationella resursinsats ännu verkar jämförelsevis liten.

HARMONISERING MED EG

Vikten av gemensamma bestämmelser mellan Sverige och handelsländerna har varit en av huvudpunkterna i industriföreträdarnas synpunkter under våra intervjuer. Harmoniseringen får betydelse på flera sätt:

- Möjligheterna att importera för Sverige nödvändiga produkter, varvid alltför stränga eller avvikande svenska krav gör att utländska leverantörer inte tycker det är mödan värt att särskilt anpassa produkterna eller ge särskild information för den relativt lilla svenska marknaden.
- Praktiska problem för Sverige i samband med import och export, t ex innebärande att de svenska tillverkarna och leverantörerna måste märka om varor vid gränsen.

Sverige har ett grundmurat gott rykte i internationellt samarbete i kemi-frågor genom bl a Rune Lönnngrens insatser inom OECD. Även inom EG tycks Sveriges och KemI:s samarbete med EG närmast betraktas som mönstergillt, enligt vad vi själva hört från ansvarigt håll inom EG.

Arbetet från bl a Kemikalieinspektionens sida med att införa ett svenskt notifikationssystem enligt mönster från EG uppskattas dessutom, enligt våra intervjuer, i hög grad av industrins företrädare, dock under

förutsättningen att de svenska reglerna blir identiska med EG:s och allra helst att Sverige lyckas sluta ett avtal med EG så att vi blir en del av EG:s system på området.

Ett återkommande irritationsmoment mellan industrin och KemI tycks vara att Sverige och EG ibland klassar t ex cancerframkallande ämnen olika. Det är naturligtvis önskvärt att denna klassificering sker så likartat som möjligt, men det vore å andra sidan fel att kräva att svenska myndigheters experter ska göra avkall på vad man själv uppfattar som en väl underbyggd klassificering, enbart utifrån det faktum att EG:s experter valt en annan klassificering.

En fråga som berörts något i våra intervjuer med industriföreträdare är att man är kritisk till att KemI ägnar relativt mycket tid åt det nordiska samarbetet. Eftersom jag anser att hela det internationella samarbetet bör prioriteras har jag svårt att se att man bör minska just det nordiska samarbetet. Snarare kan det t o m vara av värde att på ett så tidigt stadium som möjligt hålla de nordiska länderna informerade eftersom Danmark är en brygga i kontakterna med EG. Självfallet är dock huvudfrågan att underlätta en harmonisering med EG.

SLUTSATS

Min bedömning av vad som görs i fråga om harmonisering är att KemI håller sig väl informerad om de bestämmelser som gäller i EG. KemI vill som huvudregel verka för att Sverige när det gäller detaljer i regelsystemet inte i onödan skapar besvär för svenska företag i handeln med

EG-länderna även om det också under KemI:s tid finns exempel på nya svenska särlösningar.

4.3.6 Kemikalieinspektionens roll

Det finns ingen kort formel för att beskriva kemikalieinspektionens roll. I andra paragrafen i Kemikalieinspektionens instruktion sägs:

"Inspektionen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, i den mån handläggningen inte ankommer på annan myndighet".

Den beskrivning av arbetsuppgifterna som följer kan sammanfattas i följande punkter:

- följa kemiska produkters förekomst och risker
- utöva tillsyn
- pröva bekämpningsmedel
- föra produktregister
- utreda, sammanställa och dokumentera risker
- ge information
- stödja regionala tillsynsmyndigheter
- medverka i internationellt samarbete.

En sammanfattande beskrivning av KemI:s roll är ungefär: KemI:s roll är att se till att kemikalier undersöks med avseende på egenskaper. KemI har också att bedöma om egenskaperna kan "tämjas" genom åtgärder

(hantering, skyddsåtgärder). Om en sådan bedömning leder till att risker inte kan undvikas har KemI att överväga generella restriktioner mot marknadsföringen. KemI ska även bevaka att kunskapen om produkternas egenskaper sprids till alla berörda grupper genom en effektiv information.

VAL AV HUVUDSTRATEGI

KemI:s strategi är främst att bedöma kemikalieflödet så nära källan som möjligt, eftersom kemikalierna är så svåra att ta reda på längre fram i hanteringskedjan. De viktigaste exemplen på insatser av detta slag är utredningar (i Sverige eller i samarbete med utlandet) av särskilt utvalda grupper av ämnen och varor för att öka kunskapen, åtgärder som stimulerar företagen till egna utredningar och produktbyten samt påverkan av den informationen om kemikalierna från företagen som företagen ger i samband med överlåtelsen. Överlåtelsen är den nyckelsituation som KemI i tillsynen koncentrerar sig på.

Med insatser *längre bort från källan* menas regleringar och förbud för att få bort ämnen och produkter från marknaden samt naturligtvis rättsliga ingrepp mot enskilda företag.

För närvarande kan man säga att KemI ägnar kanske något mer än hälften av sina resurser åt insatser nära källan (större delen av utredningsavdelningen samt bekämpningsmedelsarbetet). Det föreslagna notifikationssystemet innebär en förstärkning av det förebyggande inslaget.

Det kan finnas anledning att fundera över om det förebyggande inslaget kan effektiviseras. Tänkbara strategier i detta syfte är:

- Det finns en mer eller mindre uttalad ambition i KemI:s tillsynsarbete att utveckla insatserna så att KemI skall kunna hjälpa företagen att *utveckla mål och kriterier för produktundersökningar och produktval*.

Avgränsningen av kemikalieinspektionens uppgifter och ansvar har gjorts utifrån kemiska ämnens och produkters egenskaper. Därvid är kemikalieinspektionens uppgift att *förmedla kunskaper* till såväl leverantörer som användare av kemiska produkter genom en bred informationsspridning. Kemikalieinspektionens internationella kontakter har därvid stor betydelse som kunskapskälla.

Ambitionen att hjälpa företagen med sin produktstrategi innebär inte att KemI skulle kunna utforma, eller ens föreslå, mål för företagen i deras centrala affärsmässiga strategier. Ambitionen att utöver reglerings- och inspektionsarbetet bidra till företagens utvecklingsarbete måste avgränsas på ett sätt som gör uppgiften hanterbar för en myndighet, dvs den kunskapsförmedling som nämns i föregående stycke.

- Utredningsavdelningens ledande inriktning gäller *prioritering av ämnen och produkter som bör bli föremål för särskilda utredningar*. Bl a vill man prioritera redan existerande ämnen samt miljöfarliga ämnen. Dessa utredningar kan sedan i sin tur ligga till grund för kravställande gentemot företagen och som utbytesinformation till andra länder.

Båda dessa inriktningar ligger i linje med idén om en ökad tyngdpunkt på förebyggande insatser.

Andra förslag av liknande natur är:

- *Öka informationen till allmänhet och skolelever* så att dessa mottagare i egenskap av konsumenter får ökad förståelse för hur kemiska produkter och avfall bör hanteras och därmed kan ställa bättre underbyggda krav gentemot tillverkare och importörer. Kraven på en information av detta slag är dock stora - den får ju inte uppfattas som en partsinlaga från KemI samtidigt som den inte får vara så elementär och allmän att den inte kan resultera i åtgärder från konsumentens sida.

Man kan här konstatera att just informationsspridningen till allmänhet och näringsliv är ett område där KemI knappast ännu kunnat leva upp till sin roll som den beskrevs i proposition 1984/85:118. Där talades om att KemI bör få "ett huvudansvar för samhällets information till tillverkare,, importörer och andra leverantörer samt till konsumenter" även om "huvudansvaret" (i nästa mening) sägs ligga "i första hand på företagen själva".

- En förebyggande insats är *samarbete med utländska myndigheter* exempelvis avseende tillverkning i utlandet så att man får till stånd åtgärder mot farliga kemikalier redan innan de når Sverige.

FÖRSLAG

En klarare avgränsning bör göras mellan KemI och andra myndigheter. Det bör klart framgå att KemI:s uppgifter inriktas på egenskaper hos kemiska ämnen, produkter och i vissa fall varor, att sålunda faroanalysen är grunden för bedömningen och att riskbedömningar görs i samverkan med de myndigheter som främst ansvarar för hanteringen och dess följder inom klart angivna områden (främst SNV och ASS).

Jag föreslår att inriktningen de närmaste åren vid den interna resursfördelningen vid KemI är ökad satsning på förebyggande resurser. Däri ingår att genom internationellt samarbete säkerställa att tillverkarna gör erforderliga utredningar och bedömningar av i första hand kemiska produkter så att behovet att kontrollera svenska importörer minskar. Även harmonisering med EG:s bestämmelser fyller ett liknande syfte.

Man kan gå ett steg längre och precisera att man bör prioritera sådana insatser som *förebygger framtida kostnader för det offentliga*. Detta innebär dels att man

- har ett så intensivt internationellt samarbete att man kan söka få till stånd åtgärder mot farliga kemikalier redan innan de når Sverige, t ex genom överenskommelser med EG-länder,
- att man försöker uppnå internationella överenskommelser om delning av undersökningsarbetet, vilket bl a innebär att Sverige bör göra en tillräcklig andel av eget undersökningsarbete, dels svarande mot en rimlig andel av den internationella insatsen, dels så att man har resul-

tat som internationella bytesobjekt,

- att regelsystemet, finansieringssättet och kemikalieinspektionens insatser läggs upp så att företagen i ökad utsträckning på eget initiativ byter produkter, minskar volymer (när detta är möjligt - leverantörer har knappast denna möjlighet) samt gör undersökningar. I mån av resurser bör man - som KemI också föreslår - överväga nya typer av insatser från myndighetens sida i form av riktad tillsyn, regelskärpningar, ökad dialog med företagen, kampanjer, utpekande av farliga ämnen, produkter och varor för att sätta igång mer av egeninitiativ från företagets sida.

4.3.7 Kemikalieinspektionens interna organisation och arbetsformer

KEMI:S UTVÄRDERING

Nedan kommenteras KemI:s utvärdering (se bilaga 3) och de resultat som uppnåtts.

Tillsynsverksamheten

Arbetet med föreskrifter och allmänna råd har gått bra och i huvudsak i planerad omfattning. Av resursbrist har dock några angelägna projekt fått skjutas på framtiden.

Arbetet med vägledning till regionala och lokala tillsynsmyndigheter har på grund av resursbrist inte genomförts i önskvärd omfattning. KemI arbetar dock för närvarande med detta i samarbete med representanter för berörda myndigheter.

Samarbetet i tillsynsfrågor med andra myndigheter har kommit igång väl. Särskilt väl fungerar samarbetet med externa intressenter i vad avser författningsarbete och inom bekämpningsmedelsområdet.

Ett systematiskt inspektionsverksamhet har satts igång. Sammanlagt har 300 företag inspekterats eller kontrollerats på annat sätt. Dessa företag utgör 10% av det totala antalet tillverkare och importörer. De marknadsför dock 17 000 produkter av totalt c:a 60 000.

Förhandsgranskningen av bekämpningsmedel har inte kunnat bedrivas i önskvärd omfattning p g a resursbrist. Trots detta har prövningen av nya ansökningar kunnat hållas på i stort oförändrad nivå. Arbetet med att gå igenom gamla bekämpningsmedel har trots förstärkningar inte kunnat bedrivas i tillräcklig takt.

Det internationella arbetet i tillsynsfrågor har bedrivits intensivt. Inspektionen har varit starkt pådrivande för att få till stånd arbete med harmonisering inom området i vad avser bestämmelser inom kemikalieområdet i Norden. Kontakter har utvecklats även med EG, OECD, m fl.

Utredningsverksamheten

Det kemiska hälso- och miljöriskområdet är vittomfattande och inspektionen kan bara på vissa kärnområden ha en egen kompetens. Detta innebär att arbetet med att bygga ett kontaktnät med kvalificerade forskare har varit viktig. Olika forskares deltagande i KemI:s verksamhet genom granskning av dokument m m har fungerat väl även om verksamheten fortfarande är i sin linda.

Inspektionen har producerat rapporter av hög kvalitet, dels utformade av inspektionens egna tjänstemän, dels producerade på annat håll men finansierade genom undersökningsanslaget. Inspektionen har dock inte kunnat motsvara det behov som har uttryckts från olika intressenter.

Ett sätt att fylla det stora informationsbehov som finns är databasen RISKLINE som inspektionen har utvecklat och som nu är i drift.

En viktig del när det gäller kunskapsuppbyggnad är olika sorters samordningsåtgärder mellan forskningsverksamma inom området både inom och utom landet. Inspektionen har inlett en sådan verksamhet som utgör ett led i inspektionens internationella åtaganden t ex inom OECD-arbetet. KemI spelar en aktiv roll i OECD:s projekt "existing chemicals" men har ännu inte tillräckliga resurser för att driva på utvecklingen och göra den svenska delen av samarbetsprojektet.

Det inre arbetet

Det är uppenbart att KemI haft stora startsvårigheter. Det sena besluts-

fattandet och en nyrekrytering av halva personalstyrkan har naturligtvis skapat problem som ibland har tagit lång tid att övervinna. Trots detta har man lyckats att skapa en positiv, kreativ stämning inom inspektionen. En undersökning genomförd av Statshälsan av inspektionens personal visar att personalen är mycket engagerad i sitt arbete. Detta skapar goda förutsättningar för det fortsatta arbetet.

Problem och brister

KemI:s egen utvärdering visar mycket av det positiva som åstadkommits. Men man pekar också på ett antal brister som åtminstone delvis hade kunnat eller kan avhjälpas med ökade resurser. Några av de viktigaste problemen och behoven som nämns är:

1. Företagens medvetandet om sitt ansvar för åtgärder på eget initiativ enligt lagen är "inte tillräckligt utbrett".
2. Företagens förändring av produkter i riktning mot mindre riskfyllda ämnen går inte så snabbt som man skulle önska. KemI konstaterar att enbart bättre märkning inte är tillräckligt för att påverka denna utveckling.
3. Arbetet med bekämpningsmedlen har tagit 1/3 av KemI:s insatser i anspråk i stället för de planerade 1/5, vilket gör att mycket annat fått stå tillbaka.
4. Vägledningen till de regionala och lokala myndigheterna har inte kunnat påbörjas förrän hösten 1987.

5. Arbetet med att utarbeta metoder för "spaning", dvs följa kemikalieflöden, utarbeta materialbalanser, bevaka hälso- och miljöeffekter i stort, har inte heller mer än påbörjats. Detta är en punkt som för övrigt bör utvecklas i samarbete mellan KemI och SNV.
6. I avvägningen mellan att ägna uppmärksamhet och resurser åt hälso- respektive miljörisker har miljöriskerna hittills fått stå tillbaka.
7. Rekryteringen av experter, i konkurrens med industrin, har för vissa delar av myndigheten varit besvärlig att genomföra.
8. Målsättningarna för KemI har varit oprecisa och svårsmätbara och förväntningarna förmodligen alldeles för stora med hänsyn till de givna resurserna.
9. Informationsspridningen till beslutsfattare och allmänhet i form av "överföring av kunskap från den vetenskapliga litteraturen" har inte kunnat genomföras enligt de intentioner som framfördes i propositionen om KemI.

KOMMENTARER

Liksom KemI anser jag att uppdelningen på en tillsynsavdelning och en utredningsavdelning är lämplig. Verksamheten har fördelats så, att tillsynsavdelningen svarar för åtgärder och utredningsavdelningen för långsiktig kunskapsuppbyggnad och faroanalyser. Regelarbetet sker i projektform med tillsynsavdelningen som sammanhållande kraft.

Uppläggningsen synes väl tillvarata sakkunskap såväl inom Inspektionen som externt. Jag har ingen invändning mot arbetets organisatoriska uppläggning.

Det är förtjänstfullt, att KemI arbetar med inköpta tjänster och klarar sin administration med liten fast personal. Under de drygt två år som gått har Inspektionen byggt upp interna rutiner, ett väl sammansatt internt samverkanssystem och rekryterat ungefär hälften av den nu anställda personalen. Av allt att döma har personaluppbyggnaden lyckats bra. Svårigheter har dock förelegat att få medarbetare med industriell erfarenhet. Det är mycket viktigt att KemI har sådan erfarenhet. För en så kompetenstung myndighet som KemI är det avgörande för effektiviteten att kunna rekrytera, utveckla, motivera och behålla medarbetare.

KemI har program för personal- och ledarutveckling med anlitande bl a av SIPU. Det är bra. Jag tror ändå, att Inspektionen kommer att behöva betydande fria egna resurser för personalutveckling och en högt kvalificerad personalchef, som i samverkan med anställda och extern expertis kan ägna hela sin kraft åt personalfrågorna. Konkurrensen om personal av de kategorier, som KemI måste ha är hård och ibland svår att möta med de lönenivåer, som gäller inom en myndighet.

Kompetens innebär att ha tillgång till kunskaper och att på ett effektivt sätt kunna utnyttja dem för att nå organisationens mål. Det fordrar en avvägning av egna personella resurser mot utnyttjande av konsulter och annan extern expertis. Toxikologiska rådet är därvid en viktig förmedlare av kunskaper och sättet för utnyttjande av dem i bedömningar. Jag instämmer i Inspektionens bedömning av vikten av att utveckla rådets

arbetsformer. Detta är väsentligt för kemikaliekontrollen i sin helhet.

Inspektionsverksamheten har systematiserats väl i de tre typerna: systeminspektion, temainspektion och punktinspektion. Jag förutsätter att systeminspektion innefattar översikt av hela kedjan för väl valda produkter allt ifrån tillverkare/importör till och med eventuellt avfalls slutliga förvar. Jag vill även understryka vikten av den nämnda kontrollen av företagens kompetens och rutiner för att fylla de uppgifter och det ansvar som LKP ålägger företagen.

Grundläggande för utredning, regelarbete, inspektion och övriga uppgifter är en väl utvecklad strategi med prioriteringar av uppgifter inom det nästan oändligt omfattande kemikalieområdet. Strategiska överväganden nämns på flera ställen i KemI:s utvärdering. En grund för planeringen finns i produktregistret. Andra ingångar är det internationella arbetet och de utblickar detta ger. Jag har intrycket att Inspektionen försöker få grepp om sin strategiska planering om att det finns mycket att göra för att uppnå en god situation i detta grundläggande avseende.

Utredningsavdelningen beskriver de vägar man beträtt för att göra kunskaper tillgängliga och användbara i tillsynsverksamheten. Det innefattar kontakter med forskningsinstitutioner, andra myndigheter, internationella organisationer, kontakter med myndigheter etc i andra länder, informationssökning, dokumentation och egna ämnesutredningar. Jag har intrycket att arbetet är väl upplagt och energiskt bedrivet. Betydelsen av att det baseras på en för kemikaliekontrollen väl utvecklad strategi kan inte nog poängteras.

Det internationella arbetet bygger på initiativ från tidigare organisationer. Det gäller särskilt OECD-arbetet. KemI framhåller att arbetet integrerats i övrigt arbete, vilket jag anser vara en förutsättning för att de internationella kontakterna skall kunna utnyttjas på bra sätt i tillsynsverksamheten. EG-arbetet utvecklas starkt. Det nordiska arbetet innehåller viktiga projekt inom området kriterier för effektbedömning, FN-institutioner ger viktiga bidrag till kunskapsfonden. Bilateralt samarbete utvecklas t ex med USA, Västtyskland, Japan, Nederländerna. KemI har i många fall funktionen att vara nationell samordnare gentemot internationella organ och vidareförmedlare av information inom Sverige. Enligt uppgifter från myndigheter och industri fungerar detta bra. KemI har intagit en aktiv roll i det internationella arbetet. Detta är en av förutsättningarna för att lyckas med de nationella uppgifterna. Det är ett resurskrävande arbete att upprätthålla, utveckla och utnyttja ett så stort internationellt kontaktnät som KemI har. Prioritering är viktig, liksom att resursbehovet beaktas vid bedömning av KemI:s framtida utveckling.

Information i olika former är ett viktigt medel för KemI:s och andra myndigheters möjlighet att uppnå kemikaliekontrollens mål. KemI:s informationsenhet beskriver arbetets uppläggning på fyra huvudgrupper: etablering av inspektionen, infoservice till företag m fl, allmän information och infosamverkan med andra myndigheter. Givetvis är information en uppgift, som åligger alla grupper inom Inspektionen. Den gemensamma uppläggningsenheten verkar vara bra. Resurserna är dock små i förhållande till de förväntningar som omvärlden med rätta ställer på KemI. Den nyligen startade serien "Nyheter från Kemikalieinspektionen" fyller på ett bra sätt ett behov. Jag anser det vara väsentligt, att KemI har resurser för att fullfölja de viktiga informationsåtgärder som

redan startats och att vidareutveckla sin information enligt uppdragna riktlinjer. Det är en uppgift för Inspektionens ledning, att bevaka objektiviteten i den information som går ut från Inspektionen.

Produktregistret är dels ett administrativt hjälpmedel, dels en bas för KemI:s strategiska planering och uppläggning av den praktiska inspektionsverksamheten. Registrets betydelse för andra myndigheters arbete har omvittnats av dessa. Jag har uppfattningen att det krävs en klarare definition av registrets olika syften och att det därefter utvecklas med för ändamålen väl avvägt infoinnehåll och med effektiva rutiner, inklusive väl utformat dataprogram för dess användning.

Såsom huvudmyndighet för LKP har KemI uppgiften att ta initiativ för samverkan mellan centrala myndigheter och att ha en överblick över hur kemikalietillsynen fungerar regionalt och lokalt. Eftersom många myndigheter är inblandade i kemikaliekontrollen är enbart kontakt/verksamheten tidskrävande. KemI:s ledningsgrupp konstaterar att man fått ett samordningsansvar utan egentligt instrument för detta. Ett instrument som ger KemI inflytande på prioriteringar inom andra myndigheters arbete är en omöjlig lösning. Inspektionen anger uppdrag av regeringen på förslag från myndigheten såsom en lösning. För vissa betydelsefulla och resurskrävande uppgifter kan det vara nödvändigt att få regeringsbeslut på huvudmål och tidplan. I flertalet fall torde dock överläggningar och gemensam projekt- och verksamhetsplanering mellan myndigheterna vara den smidigaste formen att uppnå samverkan. Viktiga initiativ i denna riktning har redan tagits.

Utredningsavdelningen redogör för undersökningsanslagets utveckling

med snabb tillväxt. Det gäller att finna rätt nivå för att kunna påverka företagen i deras uppgift att ta fram kunskaper om de kemiska produkterna utan att KemI tar över uppgifter och ansvar som ligger inom företagen. Måhända skulle KemI behöva medel för att lägga ut "forskningsuppdrag", innebärande översättning av tillgänglig kunskap till ett för tillsynsverksamheten användbart instrument.

KemI:s utvärdering har ett kapitel avseende den framtida verksamheten och dess resursbehov. Utredningen behandlar dessa frågor i annat sammanhang. Jag vill här endast betona, vad KemI avslutningsvis anför, nämligen att tillkommande resurser kan fördelas mellan fasta tjänster och rörliga resurser. Detta anknyter till synpunkterna rörande kompetens och vikten av att egna personella resurser avstämme så att myndigheten har förmåga att effektivt utnyttja externa resurser och bedöma kvaliteten på resultatet av utlagda uppdrag.

STYRELSENS ROLL

Det är min uppfattning att KemI:s styrelse kan betyda mer för utvecklandet av policy, strategier och viktiga prioriteringar i myndigheten. Jag tror att frågan om styrelsens roll i dessa avseenden är viktig för Kemikalieinspektion. Flera av de strategiska avvägningsproblem jag diskuterat ovan lämpar sig väl för en styrelsedebatt.

För att styrelsen ska bli ett forum för konstruktiv strategidebatt till vägledning för kemikalieinspektionens arbete är det förmodligen en fördel att undvika att utnämna styrelseledamöter som på grund av sin yrkesroll

främst uppfattas som officiella språkrör för en viss grupp. Jag tänker i första hand på företrädarna för kemiindustrin. Kemikalieinspektionen hamnar i stor utsträckning i ett partsförhållande gentemot industrin och det är opraktiskt att motparten samtidigt sitter i myndighetens ledning. Samtidigt anser jag att styrelsen måste ha representanter som har erfarenhet av och förstår företagens arbetsförhållanden och villkor.

FÖRSLAG

Jag föreslår därför att Kemikalieinspektionens styrelse sammansätts på ett sådant sätt att ledamöterna inte behöver känna trycket att bevaka sin grupps intresse. Det kan uppnås t ex genom att parterna föreslår styrelseledamöter som om möjligt både har företagsförankring, viss expertkunskap och förmåga till överblick utan att nödvändigtvis uppfattas som officiella språkrör för en viss grupp.

STYRFORMER

En av de viktigaste förändringarna av regeringens styrsystem gentemot de statliga myndigheterna är övergången till 3-åriga budgetar.

För att förverkliga den ökade delegering till myndigheterna som det talas om i de allmänna beskrivningarna av det nya systemet (främst i bilaga 1 till prop 1987/88:150) bör man vid KemI pröva att i ökad utsträckning beskriva medelsbehovet i form av tidsbegränsade avgränsade insatser av olika steg ("projekt").

En sådan gruppering av aktiviteterna, vilken så långt möjligt bör gälla både verksamhets- och administrationsmedel, möjliggör att man kan koppla resultat och resursåtgång till varandra. Principen överensstämmer med vad som i den ovannämnda propositionen sägs om "långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys" till skillnad från en mer konventionellt redovisningsorienterad planeringsmetod.

TOXIKOLOGISKA RÅDET

Bakom förslaget att inrätta ett toxikologiskt råd ligger flera viktiga ambitioner: dels att förbättra det vetenskapliga underlaget för de riskbedömningar som görs inom myndigheterna, dels att uppnå en större enhetlighet när det gäller de grundläggande delarna av riskanalyser, d v s en viss samordning när det gäller metoder för riskanalys.

Rådet är administrativt knutet till Inspektionen samtidigt som det inte är avsett att vara ett organ för KemI utan ett gemensamt organ för myndigheterna som där får en möjlighet att samtidigt ta del av synpunkter från representanter för den vetenskapliga världen.

Det har av våra intervjuer framgått att toxikologiska rådet ännu inte på allvar börjat fungera som det samarbetsorgan som avsikten var. Huvudskälet till detta är naturligtvis tiden - rådet har bara varit i funktion under något år.

Rådets verksamhet försvåras av en oklarhet om rollfördelning mellan rådet och kemikalieinspektionen som påverkar valet av inriktning och

förväntningarna på rådets ledamöter. Statsmakternas intentioner uttrycks som "samordning", vilket leder tankarna till administrativ samordning, medan intentionerna snarare var *att* vetenskaplig expertis från olika håll skulle diskutera ihop sig om metoder för besvärliga riskbedömningar och, i de fall man kom fram till bra lösningar, *att* dessa skulle kunna användas inom flera myndigheter.

Det är framförallt viktigt att betona rådets roll som oberoende organ för kunskapskälla, ett slags "faro- eller riskanalysakademi". Det innebär inte att rådet ska vara ett forskningsråd utan arbetet ska resultera i *metodutveckling* på riskbedömningarnas område och ge myndigheterna bättre underlag för riskbedömningar.

FÖRSLAG

Jag föreslår därför att rådet - med bibehållen administrativ knytning till Kemikalieinspektionen - görs mer oberoende av KemI,

- dels genom att ordföranden - istället för att som för närvarande vara generaldirektören vid KemI - är en person fristående från KemI,
- dels genom att ordföranden eller sekreteraren är avlönad på halvtidstjänst med hjälp av en finansiering som även fortsättningsvis kan ske över KemI:s budget med öronmärkta pengar,
- dels genom att syftet för rådet ändras så att samordningssyftet inte betonas så starkt som tidigare utan att man istället framhåller rådet

som ett vetenskapligt forum för kunskaper och metoder inom området faro- och riskbedömningar av kemikalier med avseende på hälsa och miljö.

Rådet bör kompletteras med mer ekologisk expertis.

Vidare bör toxikologiska rådet ha till uppgift att lämna synpunkter på riskbedömningar som utgör väsentlig bakgrund för kemikaliekontrollens myndighetsingripanden.

4.3.8 Kemikaliekontrollens resursbehov - olika alternativ

KEMIKALIEKONTROLLENS RESURSER

I direktiven till utredningen ingår att överväga "om resurserna inom kemikalieområdet som helhet utnyttjas på ett effektivt sätt". Resurserna finns inom myndigheter, företag, forskningsorganisationer och i internationella organ.

Redogörelsen för intervjuer och genomgångar med myndigheter ger en bild av situationen. Inga svårartade brister i förmågan att använda resurserna för att förebygga skador genom kemikalieanvändningen har uppdagats. Dock kan viss effektivitetshöjning förväntas genom pågående aktiviteter och genom de förslag till förändringar, som jag framlagt. Regelverket kan i några avseenden göras klarare, myndigheternas roller

och tillsynens funktion kan genom information göras klarare och bättre känd. Toxikologiska rådet kan förstärkas och dess uppgifter anges klarare. Internt inom myndigheterna kan förbättrad strategisk planering ge effektivitetsvinster både i det egna arbetet och i samverkan myndigheterna emellan.

Kemikalieinspektionens resurser ägnas helt åt tillsyn över kemikaliekontroll inom LKP:s ram. Övriga involverade myndigheter arbetar under ett flertal lagar, vilka mer eller mindre berör kemikaliekontrollen. Gränsdragningen vad avser resursanvändningen är därför svår. Sålunda uppger SNV att uppskattningsvis 20 manår inom den tekniska avdelningen arbetar med tillämpningar av LKP. Därtill kommer arbeten inom laboratorierna och inom FoU-avdelningen. ASS och YI baserar sin tillsyn på arbetsmiljölagen och arbetsinsatserna specifikt för LKP-tillämpningar är således små trots att den totala insatsen för kontroll inom området kemiska produkter är betydande. Länsstyrelser och MHN har hittills ägnat endast små resurser åt tillsyn enligt LKP.

SNV uppger att angelägna uppgifter för närvarande inte kan genomföras på grund av personalknapphet. Ett förstärkningsbehov på 10 personår indikeras.

Kommunernas MHN kommer att få ökade uppgifter om mitt förslag att överföra tillståndsgivning från länsstyrelserna genomföres. Vidare förväntas ökade insatser såsom följd av den handbok, vilken KemI och SNV kommer att tillställa kommuner och länsstyrelser. En ökad insats i kommunerna kräver mer resurser för tillsyn av kommunernas arbete vid bl a KemI.

Vilka resurser industrin ägnar åt att uppfylla lagens krav kan vi inte överblicka.

KEMI:S EXPANSIONSLTERNATIV

Vad gäller Kemikalieinspektionens resurser och behov av förstärkningar så diskuteras detta i myndighetens anslagsframställning 1989/90. Vi hänvisar till bilaga 3. Som framgår därav begär inspektionen förstärkning motsvarande 26 nya tjänster (i jämförelse med nuvarande omkring 70) under nästa budgetår och därutöver ökad medeltilldelning på 10,5 miljoner kronor. Det är inte utredningens uppgift att penetrera och bedöma detaljerade äskanden från myndigheten. I det följande ger vi dock synpunkter i stort på situationen och resursbehovet.

Det har sagts att för en förhandsgranskning av alla nya kemiska produkter som är lika omfattande som den som nu görs för bekämpningsmedel skulle myndighetens resurser behöva vara 100 gånger större, dvs 7 000. Detta gör det angeläget att försöka formulera myndighetens egna långsiktiga ambitionsnivåer som en mer realistisk utgångspunkt för en bedömning av medelsbehovet.

Kemi:s anslagsframställning kopplar på ett relativt tydligt sätt ambitionsnivåer inom olika delar av verksamheten till däremot svarande resursbehov. Valet av ambitionsnivåer är naturligtvis centralt och man kan notera att proposition och instruktion här inte ger några klara hållpunkter.

För nästa treårsperiod har KemI beräknat resursbehovet till 45 nya tjänster som fördelas på följande sätt:

- | | |
|--|----------------|
| - förhandsgranskning av nya kemikalier | 5 nya tjänster |
| - utredning av gamla kemikalier (bl a i syfte att underlätta internationellt utbyte av information) | 13 " |
| - insatser för kemikalier med speciella effekter (cancerframkallande, miljöfarliga, allergiframkallande, bekämpningsmedel) | 13 " |
| - ökad inspektionstäthet i företag | 10 " |
| - produktregistret och ökad överblick i övrigt över kemikalieanvändningen | 4 " |

När det gäller ökningen av medelsbehovet i pengar - utöver de medelsbehov som sammanhänger med ökningen av antalet tjänster - kan det sammanfattas på följande sätt (ökning av årligt medelsbehov under 3-årsperioden):

- | | |
|---|----------------|
| - undersökningskostnad för gamla kemikalier | 8,0 mkr |
| - särskild insats för undersökning av gamla bekämpningsmedel (engångsinsats t o m 1990, mkr/år) | 12,0 mkr |
| - produktregistret | 1,0 mkr |
| - information | 2,0 mkr |
| - internationell samverkan | <u>1,0 mkr</u> |
| Summa | 24,0 mkr /år |

Summan kan jämföras med KemI:s totala ekonomiska ram som idag är cirka 25 mkr. Det bör understrykas att hälften av de 24 mkr som angivits ovan består av de särskilda undersökningar av bekämpningsmedlen som beräknas vara avslutade efter 1990.

Jag kan inte utan vidare bedöma rimligheten i dessa kalkyler, även om flera av prioriteringarna intuitivt verkar riktiga. En osäkerhet i beräkningarna av medels- och personalbehov för undersökningsarbete är exempelvis att dessa varierar beroende på myndighetens arbetssätt:

- hur effektivt nuvarande resurser används,
- hur industri och leverantörer fullgör sina skyldigheter,
- hur man använder extern expertis med möjligheter att anpassa den, anställda personalen så att man sakkunnigt kan lägga ut och bedöma uppdrag,
- graden av samverkan med andra myndigheter (SNV, Arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelser och kommuner).

JÄMFÖRELSE MED ANDRA MYNDIGHETER

En utgångspunkt för resursbedömningar för framtiden skulle kunna vara jämförelser med näraliggande verksamheter.

Utländska motsvarigheter är svåra att hitta eftersom man i allmänhet låter kemikaliekontrollen ingå i andra myndigheter, i första hand den naturvårdande myndigheten. I federala stater ligger en del av arbetsuppgifterna, särskilt tillsynen, regionalt.

Våra kontakter med andra länder tyder på att det finns en viss fast minsta resursmängd som krävs för all kemikaliekontroll, oavsett kemiindustrins eller befolkningens storlek. Denna fasta resursmängd är främst kopplad till ambitionsnivån. Danmark är från den utgångspunkten ett bra jämförelseobjekt eftersom den danska myndigheten har ryktet att vara aktiv. I Danmark beräknas cirka 65 personer arbeta med ungefär motsvarande arbetsuppgifter som KemI. Jämförelser med Danmark haltar något eftersom ansvarsfördelningen i praktiken mellan industri och myndigheter kan vara annorlunda och genom att myndighetsorganisationen är inbyggd i ministeriet (till skillnad från Sverige).

Jämförelser inom landet försvåras av att ingen annan myndighet har en helt jämförbar uppgift.

Statens kärnkraftsinspektion (SKI) svarar för tillsynen av säkerhet i all kärnteknisk verksamhet i Sverige och övervakar därvid bl a fyra stora kärnkraftverk med 88 tjänster (årsarbetskrafter). SKI har 45 mkr per år för kunskapsuppbyggnad genom utlagda forskningsupdrag.

Statens Strålskyddsinstitut (SSI) är enligt sin instruktion "central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning". Myndigheten utövar tillsyn dels över strålskyddet i kärnkraftsanläggningar och alla arbetsplatser med röntgen och andra strålningsanläggningar men alltså även över icke-joniserande strålning (solen, radar m m), en tillsynsuppgift som ju påminner om KemI:s mycket vidsträckta uppgift. Dessutom har man en forsknings- och utvecklingsavdelning. Antalet anställda är cirka 150, varav ett 40-tal på forskningsavdelningen. Totalt

lägger SSI ut forskningsuppdrag på cirka 7-8 mkr.

Arbetarskyddsstyrelsen har drygt 300, Naturvårdsverket cirka 400 centralt anställda (exklusive laboratoriepersonal). Dessa myndigheter har utöver andra arbetsuppgifter tillsyn över ett mycket stort antal stationära anläggningar av typen produktionsanläggningar och arbetsplatser, i Arbetarskyddsstyrelsens fall 260 000 arbetsplatser (där yrkesinspektionen med knappt 650 anställda gör det egentliga inspektionsarbetet) och i Naturvårdsverkets fall (med länsstyrelser och miljö- och hälsoskyddsnämnder som regional och lokal resurs) 15 000 anläggningar, men också jordbruk, bensinstationer, vägar etc.

ANDRA HÅLLPUNKTER FÖR RESURSBEDÖMNINGEN

Ett sätt att få grepp om kvantiteter av tillsynskrävande objekt kunde vara att räkna de ämnen och produkter som finns i tulltaxan och det antal av dessa som är anmälningspliktiga till produktregistret. Totalt finns 55 000 kemiska produkter i produktregistret, och man beräknar att antalet kemiska ämnen i Sverige är 10-20 000. Men dessa antal ger ingen absolut plattform för att bedöma resursåtgång, eftersom det inte finns någon föreställning om hur mycket resurser varje produkt eller ämne" kräver" i någon mening.

Jämförelser med de ovannämnda svenska myndigheterna blir haltande eftersom KemI:s tillsynsobjekt visserligen är de 2 600 företag som finns registrerade i kemikalierregistret, men det är inte den fysiska hanteringen som tillsynen gäller utan företagets kunskap och information och

KemI:s kunskapsbehov gäller hela hanteringskedjan. Kemikalier kräver spaning och analys över betydligt fler platser än antalet företag eftersom KemI ska kunna bedöma om en kemikalie kan förorsaka skada i något av sina många hanteringsled, dels genom information från forskning och andra källor, dels genom egen tillsyn i och rapporter från både ej reglerade områdena (hemmen m m) och reglerade områden (i första hand arbetsmiljö, yttre miljö, inklusive avfallsplatser).

Vissa procedurer styr resursåtgången, t ex de krav som finns på förhandsgranskning, rättsliga åtgärder i vissa fall, uppbördsarbetet och den allmänna internationella samverkan som är nödvändig. Allmänt informationsarbete kräver betydande resurser inom ett så komplicerat och vidsträckt område som detta.

Vi har nu hittills hållit oss till kemiska produkter. Om vi nu går vidare till varor "som innehåller eller har behandlats med en sådan produkt" finns också här förpliktelser för företagen och ett motsvarande ansvar för KemI. Tar man också med dessa varor ökar antalet tillsyns- och spaningsobjekt och antalet geografiska platser förmodligen kraftigt. Hur mycket är dock svårt att säga eftersom man ännu inte har så mycket information om mängden farliga varor.

Innan vi går vidare och försöker bedöma vilka insatser som bör prioriteras skall något sägas om ett av de instrument KemI har bl a för att skapa överblick över kemikalieanvändningen, nämligen produktregistret (som ju också har en viktig administrativ funktion i samband med avgiftsuppbörden).

PRODUKTREGISTRET

Produktregistret representerar den kanske mest frekventa kontaktpunkten mellan företagen och kemikaliekontrollen genom att uppgifter till produktregistret drivs in varje år från företagen, vilka sedan utgör basen för avgiftsdebiteringen.

Frågan är i vilken utsträckning produktregistret kan användas till mer än ovanstående, vilket ju varit avsikten alltifrån dess tillkomst.

En särskild genomgång, på KemI:s eget initiativ, har gjorts av hur omvärlden ser på produktregistret. Den pågår en bedömning inom KemI av detta material, av KemI:s egna behov, av vilka huvudalternativ när det gäller produktregistrets framtid som står till buds och av vilka förändringar som kan behöva ske i registrets variabler och kvaliteten i dessa.

Produktregistret anses oundgängligt för viss typ av översiktlig information. Det verkar intuitivt rimligt att ett dataregister är nödvändigt för att få överblick över denna komplexa materia. Men uppgifternas precision, bredd och kvalitet behöver förbättras (så långt sekretessen kan garanteras). Kostnadshöjningen ligger i storleksordningen 2 mkr per år, varav någon del är en engångsinvestering. Detta kan jämföras med att dagens kostnader för registret är cirka 2 mkr.

Problemet är att användningen av registret som faktaunderlag för företag och myndigheter, i deras bedömningar av kemikalier, delvis tycks bero av om registrets kvalitet förbättras och om det byggs ut på olika sätt. Det är därför svårt att nu säkert bedöma om användningen kommer

att förändras om man investerar i dessa förbättringar.

FÖRSLAG

Jag har inte något underlag för att mer definitivt och i detalj kunna komma med förslag när det gäller produktregistret. Jag vill därför *föreslå* att Kemikalieinspektionen presenterar en plan för produktregistrets framtid innebärande att ändamålet preciseras, huvudalternativen beskrivs, vilka förbättringar (innehållsmässiga respektive systemtekniska) som är nödvändiga för vissa angivna ambitionsnivåer och till vilka kostnader detta skulle uppnås. Man bör i detta sammanhang skilja mellan Kemikalieinspektionens egna behov av produktregistrets information (utöver avgiftsunderlaget) och externa behov.

ALLMÄNNA SLUTSATER OM PRIORITERINGAR

Ovanstående genomgång ger några hållpunkter för var resursförstärkningar kan behöva sättas in.

Urval och utredningar av vissa angelägna ämnes- och produktgrupper för att öka kunskaperna är en given prioriterad arbetsuppgift. Behovet av internationellt samarbete kommer här in som en prioriterad och resurskrävande insats, en insats som är en satsning för framtiden.

Tillsynsuppgiften i leverantörsledet är, när det gäller *kemiska produkter*, relativt lätt att resursbedöma eftersom man kan utgå från de

2 600 företagen i produktregistret. Man har här en avgränsbar grupp, vilket kan göra det frestande att lägga för mycket resurser här, eftersom andra arbetsuppgifter kan vara mer trängande, men svårare att resursbedöma. KemI:s ambition att höja inspektionstätheten från vart 6:e till vart 3:e år måste jämföras med mer svårmätbara behov av andra insatser. Inspektionstätheten bör fö kunna differentieras för olika företagstyper.

När det gäller *varor* som är farliga förutsätts att de pekats ut för att en kontrollverksamhet värd namnet skall kunna inledas. Utarbetandet av en första plan för ett sådant urval och en skiss på handlingsplaner för de valda grupperna är därför viktigt.

Tillsyn (inspektion) av kemikaliernas *fysiska hantering* är, som nämnts, inte KemI:s sak. Detta framgår t ex av propositionen 1984/85:118: "I motsats till arbetarskyddsstyrelsens och naturvårdsverkets tillsyn bör Kemikalieinspektionens tillsyn vara inriktad på leverantörsledets skyldigheter i fråga om främst produktutredningar och produktinformation". Den hanteringsmässiga tillsynen utövas av lokala och regionala myndigheter i kontakt med respektive centrala myndigheter på motsvarande sätt som i övrig tillsyn enligt miljöskyddslag, arbetsmiljölag etc.

Det finns ett gränsfall, nämligen tillsyn av att de detaljerade bestämmelser åtlöys som KemI utfärdar för bekämpningsmedlen, en tillsynsuppgift som naturligen borde falla på Naturvårdsverket och miljö- och hälsoskyddsnämnder men som kanske är svår att förverkliga så att säga i andra hand. Jag föreslår därför att inspektion över hanteringen av bekämpningsmedel bör klaras ut så att både de berörda centrala och

lokala instanserna är införstådda med arbetsfördelningen och resursbehoven. Huvudinriktningen för myndigheternas arbetsfördelning bör tillämpas även för bekämpningsmedel, d v s att Naturvårdsverket respektive Arbetarskyddsstyrelsen svarar för tillsynen över hanteringen inom sina normala ansvarsområden.

Man bör prioritera att *tillsynskedjan som en helhet* (även utanför leverantörsledet) fungerar på ett klart och effektivt sätt ända ut i de regionala och lokala sammanhangen. Det blir här frågan om ett samarbete mellan flera myndigheter. KemI har ett slags "systemövervakande" roll inom kemikalielagstiftningen och får därför ett särskilt ansvar för samordningsfrågor av detta slag.

Länsstyrelsernas respektive miljö- och hälsoskyddsnämndernas befattning med kemikalielagstiftningen bör i sin helhet klaras ut. Dessa organ kan inte ta över KemI:s expertroll men väl samverka med KemI:s handläggare. Denna samverkan skulle kunna innebära att KemI löpande ger information om vad som är speciellt aktuellt att bevaka, dels att lokala myndigheter fungerar som spanare och kartläggare åt KemI med informationsskyldighet till Inspektionen rörande sina iakttagelser. En idé kan vara att kommunerna åläggs att utse en kontaktman som har ansvaret för kommunens insatser vid tillämpningen av kemikalielagstiftningen.

En ökad kontakt med kommunerna bör vara en viktig linje i den fortsatta strategin för kemikaliekontrollen i sin helhet, och därmed också för KemI. Vi har ovan föreslagit att kommunerna övertar länsstyrelsernas tillståndsgivning enligt FKP och vi har pekat på kommunernas behov av vägledning för sin avgiftssättning vid provtagning. Ett ökat kommunalt

engagemang kräver också resurser i den centrala tillsynsmyndigheten.

Det kan också framhållas att ett genomförande av s k positiv miljömärkning förmodligen kommer att innebära ökad belastning även på KemI, bara för att nu nämna ett exempel på reformer inom miljöområdet.

Som jag framhållit i min kommentar till KemI:s utvärdering bör resurserna för utvecklingen av personalen förstärkas, vilket ju blir särskilt angeläget om personalen expanderar.

TVÅ ALTERNATIV

Sammanfattningsvis har hittills diskuterats två alternativ, dels KemI:s eget som innebär en rätt kraftig expansion på 3 års sikt, dels ett som anges i våra direktiv och förutsätter oförändrade resurser.

KemI:s eget förslag till expansion innebär att man får möjlighet att göra framförallt följande saker med mer resurser, i nämnd ordning, än för närvarande:

1. Att göra en koncentrerad höjning av kunskapsunderlaget beträffande kemiska produkter genom mer omfattande insamling av kunskap och utredningar, inklusive intensivare internationellt samarbete (2/3 av KemI:s förslag till ökning av personalen gäller denna typ av insatser)
2. Tätare inspektion av företagen, inklusive en bättre kontakt med företagens strategiska funktioner (1/5 av personalökningen)

3. Bättre överblick över hela kedjan av kemikalieanvändningen (1/10).

Frågan är hur ett *alternativ med oförändrade resurser* skulle påverka prioriteringarna. En preliminär bedömning från min sida är att de ovannämnda punkterna 1 och 3 borde prioriteras, men att man i en sådan situation måste lägga mindre resurser på egna utredningar.

Slutsatsen av vår genomgång av behov i förhållande till resurser är att alternativet med oförändrade resurser är otillräckligt om man vill förverkliga de mål och allmänna värderingar som angavs i propositionen 1984/85:118 och de förslag och prioriteringar vi presenterat ovan bl a:

- personalutvecklingsresurser
- ökad satsning på det internationella samarbetet
- ökad information
- "kunskapsöversättningar" för utvärderingar och tillsyn
- ökat tryck från miljöskyddet på KemI:s tjänster och allmän rådgivning
- ökad kunskap om kemiska ämnens flöde
- att nå ut till icke typiska kemikaliehanterande företag
- samordning av kemikaliekontrollen i sin helhet

Kemikaliekontrollens övriga resurser, vid naturvårdsverket, vid andra myndigheter och i företagen, kan inte i någon större utsträckning träda in i stället för KemI:s egna resurser för att genomföra dessa mål, värderingar och prioriteringar.

När det gäller *sammansättningen* av resurserna anser jag att KemI bör

eftersträva ökade "fria" anslag snarare än ökning av antalet tjänster, eftersom kemiområdet är stort och dynamiskt och det är svårt att vid en myndighet i längden upprätthålla kompetensen hos denna typ av expertis.

När det gäller att mer exakt ta ställning till resursnivån kan jag, utöver min bedömning att de nuvarande resurserna är otillräckliga, inte bedöma om behovet precis motsvarar det resursbehov som KemI presenterat i sin 3-årsplan.

4.3.9 Finansieringen

AVGIFTS- ELLER ANSLAGSFINANSIERING

Det är möjligt att sättet att finansiera kemikaliekontrollen (totalfinansiering via avgifter) i framtiden kan försvåra KemI:s arbete genom att företagens intresse att betala kanske minskar om kontrollen upplevs som alltför ingripande. En råder antagligen en viss balans genom att avgiften är relativt låg och de direkta ingreppen är relativt få. Men vad händer om KemI:s ambition ökas och konflikter blir vanliga?

Man kan fråga sig om avgiftsfinansieringen passar bättre för "tjänster" som även företagen direkt kan dra nytta medan däremot mer "repressiv" verksamhet kanske bör anslagsfinansieras, liksom är fallet med exempelvis skatteadministration. Möjligheterna är dock små att dela upp KemI i en del som upplevs som en tjänst levererad till industrin och en annan del som upplevs som pålaga och belastning. Det finns få direkta serviceinslag

i KemI:s arbete.

Både när det gäller mer repressiva insatser och särskilda projekt av engångsnatur kan man behöva komplettera avgiftsfinansieringen med särskilda anslagsmedel.

En tänkbar indelningsmöjlighet är att skilja mellan

- kontroll, d v s utarbetande av föreskrifter, inspektionsverksamhet, förberedelser för rättsliga förfaranden, och
- övriga insatser, d v s övrig utredningsverksamhet, produktregistret, förhandsgranskning av bekämpningsmedel.

Den första gruppen har så starka inslag av myndighetsutövning och styrs i så hög grad av myndighetens ambitionsnivå att den bör anslagsfinansieras.

Den andra gruppen kan finansieras med kollektiva avgifter som idag. En poäng är att sådant som företagen kan påverka själva, t ex kvaliteten på sitt eget utredningsunderlag, också bidrar till att hålla nere behovet av KemI:s egna insatser och därmed av avgiften.

Skälet att i det här fallet inte helt följa principen att "förorenaren betalar" är att industrin genom att motsätta sig avgiftslösningar alltför mycket kan påverka myndighetens ambitionsnivå i kontrollverksamheten. Om KemI skall expandera förutsätter detta enligt min mening en ny finansieringsform. Detta sätt att dela upp verksamheten i en anslags-

och en avgiftsfinansierade del kan tillämpas först efter några år. Mitt *förslag* är att man under den närmaste femårsperioden håller det totala avgiftsuttaget relativt konstant eller ökar det måttligt och låter den totala expansionen huvudsakligen finansieras genom anslag tills man uppnått den fördelningsprincip som jag beskrivit.

4.3.10 Former för avgiftsfinansieringen

BAKGRUND

I samband med bildandet av Kemikalieinspektionen beslöts att dess verksamhet i sin helhet skall finansieras genom avgifter. Avgifterna är dels kemikalieavgifter dels ansöknings- och årsavgifter för bekämpningsmedel.

Bestämmelserna om kemikalieavgifterna finns i förordning (1986:199) om avgifter för finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet. Avgift skall betalas årligen av den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en sådan kemisk produkt som enligt förordningen (1985:835) skall vara anmäld till produktregistret. Kemikalieavgiften är 800 kronor för varje produkt. Om en avgiftsskyldig har att erlagga kemikalieavgift för fler än 100 produkter, är avgiften 100 kronor för de produkter som överstiger 100. Den årliga avgiften beräknas på de antal produkter som har tillverkats eller importerats året före det år då avgiften skall betalas.

Bestämmelser om avgifter för bekämpningsmedel finns i förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. Ansökningsavgifter för godkännande m m skall betalas enligt följande:

Ansökningsavgifter:

Vid ansökan om godkännande,

- | | |
|--|-----------|
| 1. för varje produkt | 10 000 kr |
| 2. för varje aktivt ämne som inte ingår i
annan godkänd produkt | 30 000 kr |

Vid ansökan om villkorsändring,

- | | |
|---|----------|
| 1. som avser namn, förpackningsstorlek eller
icke aktivt ämne, | 1 000 kr |
| 2. i övrigt | 5 000 kr |
| 3. vid ansökan om fortsatt godkännande | 6 000 kr |
| 4. vid ansökan om undantag | 3 000 kr |

Årsavgift per produkt	10 000 kr
-----------------------	-----------

UPPDRAGET

Avgiftsfinansieringen av Kemikalieinspektionens verksamhet har behandlats i riksrevisionsverkets (RRV, Dnr 1986:1041) utvärdering som lämnats till regeringen den 13 oktober 1987. RRV:s utredning behandlar endast den sk kemikalieavgiften och inte bekämpningsmedels-

avgiften.

Denna utredning skall göra den kompletterande utredning av avgiftssystemet som behövs och ge ett samlat förslag till förändring av avgiftssystemet.

RRV:S UTREDNING AV AVGIFTSSYSTEMET

RRV konstaterar att nuvarande avgiftssystem i huvudsak uppfyller de generella krav som kan ställas på en statlig taxa. Den bristande kostnadstäckningen kan hänföras till att avgifterna satts till för låga belopp bl a på grund av den oförutsedda minskningen av antalet produkter. Kraftiga underskott uppstod i början, men torde i fortsättningen med en noggrannare avgiftsberäkning kunna minimeras. Det kommer dock aldrig att vara möjligt att beräkna avgifterna så att de exakt täcker kostnaderna för Kemikalieinspektionens verksamhet. En beräkning av avgiftsintäkterna kan inte göras förrän efter den årliga uppdateringen av registret, då uppgift finns om antal avgiftsbelagda produkter. Eftersom avgifterna måste fastställas dessförinnan, kommer avgiftsintäkterna aldrig att överensstämma med kostnaderna. I de flesta fall torde ett underskott uppstå, såvida inte avgifterna avrundas uppåt för att ge en säkerhetsmarginal.

RRV har i enlighet med uppdraget studerat frågan om ytterligare differentiering av avgiften. Verket har bl a övervägt att införa flera "knän" vid t ex 50, 100 och 200 produkter. Verket bedömer dock att en sådan lösning är mindre lämplig från administrativ synpunkt.

En differentiering med hänsyn till kvantitet innebär att ytterligare variabler införs och ger ökad administration och osäkrare prognoser. Att införa en enda kvantitetsgräns vid förslagsvis ett ton har dock bedömts ha sådana fördelar från rättvisesynpunkt att de uppväger de eventuella administrativa nackdelar som skulle kunna uppstå.

RRV redogör för ett alternativt avgiftssystem, där en fast årsavgift erläggs av varje företag. Den fasta avgiften är avsedd att täcka de kostnader hos Kemikalieinspektionen som snarare är företagsanknutna än har anknytning till antalet produkter. Den fasta avgiften kombineras med en produktavgift som i nuvarande system. Produktavgiften differentieras med hänsyn till dels antalet produkter, dels tillverkad/importerad kvantitet. Systemet har inga administrativa nackdelar. Eftersom antalet produkter liksom antalet småföretag av hobbykaraktär kan förväntas minska, kommer Inspektionens tillsynsarbete att underlättas.

FÖRSLAG TILL KEMIKALIEAVGIFT

Jag finner i likhet med RRV att den skisserade avgiftsmodellen med en årsavgift per företag och en produktavgift är att föredra i jämförelse med nuvarande system.

RRV föreslår att produktavgiften skall differentieras, i likhet med vad som gäller idag så, att de företag som har fler produkter än hundra skall få en lägre avgift för det överstigande antalet produkter. Därutöver föreslås en lägre avgift för de produkter vars försäljningsvolym understiger 1 ton.

Jag anser att avgiftsnedsättningen för produkter med en försäljningsvolym på mindre än 1 ton är motiverad eftersom dessa lågvolymprodukter annars skulle drabbas relativt sett hårdare av avgiften än högvolymprodukter.

Förslaget om en avgiftsnedsättning för de produkter som överstiger 100 per företag finner jag mindre väl motiverat. Syftet med produktavgiften skall vara att täcka den kostnad som den produkten "förorsakar" Kemikalieinspektionen medan årsavgiften skall täcka den "baskostnad" som varje företag skapar hos Kemikalieinspektionen. RRV:s förslag som helhet innebär i jämförelse med dagens system en viss övervältring av kostnader från stora till små företag. Denna kostnadsövervältring är motiverad av de faktiska kostnader som Inspektionen har för respektive sorts företag. Bärkraftsargumentet talar dock för att inte sätta ned avgiften för företag med många produkter. Därtill kan sägas att företag med många produkter också har lågvolymprodukter.

I sin utvärdering diskuterar RRV möjligheten att årsavgiften även skall inkludera avgiften för 2 eller 3 produkter. Detta förslag skulle skapa vissa administrativa problem i jämförelse med ett mer renodlat system med årsavgifter och produktavgifter. Dessutom skapar man en tröskel-effekt i avgiftssystemet som kan verka hämmande för benägenheten att anmäla ytterligare en produkt. Jag anser därför att avgiften per produkt bör vara konstant oavsett antalet produkter per företag.

På grundval av ovanstående *föreslår* jag att kemikalieavgiften skall bestå av en årsavgift per företag och en produktavgift. För produkter med en försäljningsvolym på mindre än 1 ton *föreslår* jag att avgiften

skall vara 50 % av den normala produktavgiften.

Detta innebär att avgifterna med nuvarande intäktsnivå kan bli av följande storleksordning.

Årsavgift	3 000 kr
Produktavgift	500 kr
Sänkt produktavgift	250 kr

BEKÄMPNINGSMEDELSAVGIFTEN

I RRV: utvärdering av avgiftsfinansieringen av kemikaliekontrollen formulerades följande principer för avgiftssystem för Kemikalieinspektionen:

1. Avgifterna får inte motverka verksamhetens syfte.
2. Avgifterna skall ge full täckning av kostnaderna för Kemikalieinspektionens verksamhet.
3. Avgifternas storlek bör så långt som möjligt vara relaterad till kostnaderna för de insatser som kemikalieinspektionen riktar mot respektive företag.
4. Avgiften skall vara "rättvis" dvs inte drabba vissa företag/produkter hårdare än andra.

5. Avgiftskonstruktionen skall vara enkel.

6. Avgiftssystemet skall vara administrativt enkel

Om man utvärderar nuvarande avgiftssystem utifrån ovanstående krav kan man konstatera följande.

Ansökningsavgifterna och de höga årsavgifterna kan motverka utvecklandet och införandet av mera miljövänliga bekämpningsmedel än de som används idag vilket kan motverka den förda miljöpolitiken.

Avgiften drabbar speciellt lågvolymprodukter med lågt försäljningsvärde vilket innebär att dessa i praktiken inte införs eller har försvunnit från marknaden. Detta har främst drabbat trädgårdsnäringen. Avgiftskonstruktionen medför i praktiken en minskning av antalet produkter i marknaden vilket kan ligga i linje med den förda miljöpolitiken. Å andra sidan kan detta få till följd att svenska trädgårdsprodukter inte kan konkurrera med utländska produkter. Därtill kommer att det finns risk för att man inte ersätter gamla ur miljösynpunkt sämre preparat med nya miljövänligare.

Ansökningsavgiften för nya aktiva ämnen täcker inte och har inte täckt sina kostnader. Detta innebär att en del av den eftersläpande granskningen bekostas av årsavgifter.

I övrigt verkar avgiftssystemet fungera väl.

Alternativa avgiftssystem

1. Miljöavgifter

En stor del av bekämpningsmedlen har idag miljöavgifter som administreras av Riksskatteverket och prisregleringsavgifter som administreras av Statens Jordbruksnämnd. Det stora undantaget är träskyddsmedlen. Detta innebär att årsavgiften skulle kunna ersättas med en mindre höjning av miljöavgifterna för bekämpningsmedlen. Träskyddsmedlen skulle i årsavgiftshänseende kunna behandlas som andra kemikalier. Eventuellt kunde man föreslå en miljöavgift på träskyddsmedlen.

Fördelen med ett system som bygger på miljöavgifter är att Kemikalieinspektionen skulle befrias från en del av administrationen kring uppbörden av avgifterna. Det skulle dessutom upplevas som mer rättvist än dagens system.

Den främsta nackdelen är att träskyddsmedlen idag är undantagna från miljöavgifterna. Antalet träskyddsprodukter är cirka 100 d v s cirka en sjättedel av alla bekämpningsprodukter. Av den totala försäljningsvolymen (verksamt ämne) bekämpningsmedel består cirka två tredjedelar av träskyddsmedel av vilka merparten är kreosotprodukter. Ett införande av miljöavgifter på träskyddsmedel som bygger på försåld volym verksamt ämne försvåras av att effekten av de olika produkterna är så olika. T ex krävs till impregnering av 1 kubikmeter virke med kreosotmedlen mellan 150- 400 kg verksamt ämne medan det enbart krävs 12-25 kg med CCA-medlen. En annan nackdel är att produkter med en försäljningsvolym på mindre än 300 kg skulle bli avgiftsbefriade

eftersom det idag inte utgår någon miljöavgift för dessa produkter.

2. Volymanpassade avgifter

Ett alternativ är att avgifterna sätts beroende på produkternas försäljningsvolym av verksamt ämne.

En modell är en avgift i procent av mängden försåld verksamt beståndsdel. Denna modell skulle innebära en avgift på cirka 40 öre per kilo verksamt beståndsdel med nuvarande intäktsnivå på cirka 6.5 milj kronor. Fördelen med denna modell är att den kan bygga på nuvarande information i registren. Nackdelen med denna modell är att träskyddsprodukterna skulle stå för två tredjedelar av intäkterna vilket inte på något sätt motsvaras av Inspektionens kostnader.

En annan modell som är möjlig är två avgiftsnivåer, mindre än 0,3 ton och större än 0,3 ton, kombinerat med en årsavgift per företag. Gränsen på 0,3 ton är lämplig eftersom den överensstämmer med den gräns som riksskatteverket har för uttag av miljöavgift. Detta system är möjligt att genomföra med dagens registeruppgifter. Fördelen med detta system i jämförelse med dagens är att man minskar kostnadsbelastningen på lågvolymprodukter. Några större nackdelar i jämförelse med dagens system finns det inte annat än den kostnadsövertäring som görs från lågvolymprodukter till högvolymprodukter.

3. Avgifter utifrån försäljningsvärdet

En modell är en avgift utifrån försäljningsvärdet som skulle kunna bestå

av någon procent av försäljningsvärdet på produkten. En minsta avgift bör dock sättas. Detta system har den fördelen att det upplevs som rättvist. Det drabbar alla produkter lika och är neutralt i förhållande till försäljningsvolymen. Danmark och Norge finansierar sin bekämpningskontroll på detta sätt. I Danmark är omsättningsavgiften 3% samt en avgift på 500 dkr per år. Nackdelen med detta system är att man måste fordra in ytterligare en uppgift från företagen.

En annan modell är avgift utifrån försäljningsvärdet uppdelat i olika avgiftsklasser baserat på omsättningen för varje preparat. Ett förslag är t ex tre klasser, 5 mkr, 5-0,3 mkr och <0,3 mkr. Företagen skulle, när man till inspektionen anger uppgifter över volymen verksam beståndsdel, på lämpligt sätt markera vilken avgiftsgrupp preparatet tillhör. Fördelen med denna modell är att företagen i jämförelse med tidigare modell bara behöver lämna ungefärliga försäljningsuppgifter till registret.

Förslag till bekämpningsmedelsavgift

Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsavgifter är av två slag dels ansökningsavgifter dels en årsavgift per produkt.

När det gäller ansökningsavgifterna har dessa fungerat väl. Det är också rimligt att det finns en ekonomisk tröskel att passera för att lansera en ny bekämpningsprodukt på marknaden. Ansökningsavgifterna har inte höjts de senaste åren medan granskningsarbetet har blivit dyrare. Jag föreslår att dessa avgifter höjs med cirka 10 % för att kompensera kostnadsökningen på granskningsarbetet. Kemikalieinspektionen har idag möjlighet

att nedsätta avgifterna om det föreligger särskilda skäl. Denna dispensmöjlighet har utnyttjats sparsamt främst i enkla fall. Jag anser att enkelhet i handläggningen bör vara förutsättningen även i fortsättningen. Detta kan vara fallet när ett bekämpningsmedel uppenbart bör föredras framför ett annat av risk- eller miljöskäl och produkten förväntas bli en lågvolymprodukt.

Årsavgiften är idag 10 000 kr per produkt. Den höga årsavgiften slår hårt mot lågvolymprodukter och upplevs som orättvis eftersom försäljningsvärdet av produkten i förhållande till volym och effekt varierar avsevärt. Jag *föreslår* att man övergår till ett avgiftssystem som bygger på importörs eller tillverkares försäljningsvärde på bekämpningsmedel *d v s* en omsättningsavgift. Fördelen med detta system är att avgiften är volym- och effektoberoende. Administrativt är det enkelt även om berörda företag (drygt 100 stycken) måste komplettera nuvarande uppgiftslämnande som avser volymer även med en uppgift på omsättningen. Några nackdelar i övrigt kan jag inte finna.

För enkelhetens skull bör dock avgiften ha en minimumnivå på förslagsvis 1 000 kr. Det sammanlagda försäljningsvärdet (hos tillverkare/importör) var 1986 585 miljoner kronor. Detta år såldes mer än normalt på grund av hamstring som orsakades av en höjning på miljöavgiften. Därutöver har en viss minskning av bekämpningsmedelsförsäljningen skett. Tar man hänsyn till detta och till normala prishöjningar kan man uppskatta försäljningsvärdet 1988 till c:a 550 milj kronor. Det uppskattade medelsbehovet för bekämpningsmedelskontrollen budgetåret 1988/89 är 7,5 milj kronor. 1 milj kronor finansieras med ansökningsavgifter vilket innebär att cirka 6,5 milj kronor finansieras med

årsvgifter. Utifrån dessa förutsättningar skulle årsvgiften behöva vara 1,2% av försäljningsvärdet.

FÖRFATTNINGSFÖRÄNDRINGAR

Med anledning av de föreslagna reglerna om ändrade regler för *kemikalieavgift* bör förordningen om avgifter för finansiering av Kemi-kalieinspektionens verksamhet ändras på följande sätt.

- 2 § Kemikalieavgift utgår dels som årsvgift dels som produktavgift.

Årsvgift och produktavgift skall betalas årligen...

- 3 § Den kostnad som skall finansieras av de sammanlagda produktavgifterna enligt denna förordning skall...

- 4 § Årsvgiften är 3 000 kronor för den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en sådan kemisk produkt som enligt förordningen (1985:835) om kemiska produkter skall vara anmäld till produktregistret.

Produktavgiften är 500 kr för varje produkt, om annat inte följer av andra stycket.

Om en avgiftsskyldig har att erlagga produktavgift för en produkt med en försäljningsvolym understigande

ett ton är produktavgiften för denna produkt 250 kr.

Förordningen om *bekämpningsmedel* bör ändras på följande sätt:

23 § För produkter, på vilka denna förordning är tillämplig, skall betalas ansökningsavgift och årsavgift enligt följande.

Ansökningsavgiften är:

- | | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Vid ansökan om godkännande | |
| | a) för varje produkt | 11 000 kr |
| | b) för varje aktivt ämne som inte ingår i annan godkänd produkt | 33 000 kr |
| 2. | Vid ansökan om villkorsändring | |
| | a) som avser namn, förpackningsstorlek eller icke aktivt ämne | 1 100 kr |
| | b) i övrigt | 5 500 kr |
| 3. | Vid ansökan om fortsatt godkännande | 6 600 kr |
| 4. | Vid ansökan om undantag | 3 300 kr |

Årsavgift skall betalas för varje godkänd produkt. Årsavgiften uppgår till 1,2 procent av tillverkarens omsättning av bekämpningsmedlet året före det år avgiften skall betalas, dock minst 1 000 kr. Omsättningen beräknas som försäljningsvärdet.

Ansökningsavgiften skall betalas av sökanden. Årsavgift skall betalas av den som fått ett bekämpningsmedel godkänt eller av den som trätt i dennes ställe.



Kommittédirektiv

Dir. 1988:1

Utvärdering av arbetsformerna inom kemikaliekontrollen

Dir. 1988:12

Beslut vid regeringssammanträde 1988-03-17

Chefen för miljö- och energidepartementet, statsrådet Dahl, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utvärdera de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen.

Bakgrund

Nuvarande organisation

Från och med den 1 januari 1986 gäller en ny lagstiftning om kemiska produkter och en ny myndighetsorganisation för kemikaliekontrollen (prop. 1984/85:118, JoU 30, rskr. 340). En ny myndighet, kemikalieinspektionen, har inrättats.

I propositionen anförde föredragande statsrådet att det var lämpligt att de nya arbetsformerna inom kemikaliekontrollen prövades efter en tvåårsperiod. I samband därmed borde särskilt resursavvägningen och samverkansformerna mellan de myndigheter som är verksamma inom detta område övervägas.

Vidare framhölls att det är ett gemensamt ansvar för alla de berörda organen att väl fungerande samarbetsformer byggs upp, där kemikalieinspektionen får den roll inom den grundläggande kemikaliekontrollen som är avsedd. Det är också ett gemensamt ansvar för berörda organ att se till att tillgängliga resurser på olika håll utnyttjas effektivt och i samverkan. Det gäller både den kompetens på det toxikologiska området som byggs upp vid kemikalieinspektionen och de resurser för bl. a. forskning, undersökningar och tillsyn som finns hos de övriga myndigheterna. Vidare underströks betydelse-

sen av att uppbyggnaden av kemikaliekontrollen noga följs upp och att en kontinuerlig utvärdering sker av hur kemikalieinspektionen finner sina arbetsformer. Av vikt är därvid både att en realistisk planering sker av inspektionens eget arbete och att man utvecklar ett positivt samarbete med naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och övriga berörda myndigheter samt med de forskningsinstitutioner som har att förse myndigheterna med underlag för bl. a. riskbedömningar av olika slag.

Uppdraget

Kemikaliekontrollen i stort

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat bör en särskild utredare tillkallas för att utvärdera arbetsformerna inom kemikaliekontrollen. Utgångspunkten bör vara de riktlinjer som dras upp i propositionen om kemikaliekontrollen. Eftersom så kort tid har gått sedan de nya formerna för kemikaliekontrollen infördes, gäller det i första hand att göra en avstämning och bedöma om de vunna erfarenheterna föranleder förändringar. Utvärderingen bör avse såväl kemikalieinspektionens roll och arbete som samverkansformerna inom kemikaliekontrollen nationellt och internationellt. Det bör klarläggas vad som fungerar bra och vilka problem som kan finnas. Förslag till åtgärder som behöver vidtas bör lämnas.

Kemikalieinspektionen

När det gäller översynen av kemikalieinspektionens interna arbete bör den omfatta ledningen, styrningen och planeringen av arbetet, prioriteringsfrågor samt myndighetens inre och yttre flexibilitet. Härvid bör behovet av kompetens- och kunskapsuppbyggnad inom myndigheten beaktas för att man skall kunna klara förändringar i arbetet. Vidare bör belysas hur myndighetens resurser fördelas.

Kemikalieinspektionen kommer att lägga fram ett underlag för denna del av utvärderingen.

Regelsystemet och tillsynen

Lagstiftningen om kemiska produkter innebär att centrala myndigheter har givits långtgående bemyndiganden att meddela tillämpnings- och verkställighetsföreskrifter. I utvärderingen bör därför ingå att kartlägga hur dessa bemyndiganden har utnyttjats samt hur efterlevnaden av föreskrifterna kontrolleras av tillsynsmyndigheterna.

I samband med utvärderingen bör en bedömning göras av behovet av förändringar i regelsystemet. Vid redovisningen av uppdraget bör även lämnas förslag till sådana förändringar eller anges de förändringar som bör ytterligare övervägas.

Förändrade uppgifter

Kemikaliekontrollen är ett område i stark utveckling. Genom bl. a. kemikalieinspektionens arbete och det ökade intresset hos företagen och allmänheten för dessa fragor ökar kunskaperna och insikterna. I samband med utvärderingen bör därför belysas hur prioriteringar görs samt om, och i så fall vilka, ändringar som bör göras i de målsättningar som ställts upp för kemikaliekontrollen.

Samarbetsformer

En fråga av särskilt intresse att ta upp är samarbetsformerna mellan de myndigheter, organisationer och företag som är verksamma på kemikalieområdet. Det gäller samverkansformer, arbetsfördelning och kontakter mellan t. ex. de centrala myndigheterna – främst kemikalieinspektionen, naturvårdsverket, livsmedelsverket, arbetarskyddsstyrelsen, socialstyrelsen, sprängämnesinspektionen och konsumentverket – med regionala och lokala myndigheter samt forskningsinstitutioner, branschorganisationer och enskilda företag. Utredaren bör redovisa hur samarbetet fungerar och vilka eventuella problem som finns. Vidare bör övervägas om nuvarande uppgiftsfördelning är effektiv eller om förändringar behövs. Det bör övervägas om resurserna inom kemikalieområdet som helhet utnyttjas på ett effektivt sätt. Utredaren bör som ett alternativ utgå från oförändrade resurser. Internationella kontakter och samverkan bör belysas.

Företagen

I lagen om kemiska produkter läggs tyngdpunkten på företagens egen kontroll. Det finns därför anledning att särskilt belysa företagens ansvar och insatser inom kemikaliekontrollen.

Avgiftsfinansieringen

Avgiftsfinansieringen av kemikalieinspektionens verksamhet har behandlats i riksrevisionsverkets (RRV) utvärdering som lämnats till regeringen den 13 oktober 1987. RRV:s utvärdering behandlar endast den s. k. kemika-

lieavgiften och inte bekämpningsmedelsavgiften. RRV förordar en ny avgiftskonstruktion för kemikalieavgiften, där en fast årsavgift betalas av varje företag. Denna avgift bör enligt verket kombineras med en produktavgift som är differentierad med hänsyn till dels antal produkter, dels tillverkad/importerad kvantitet.

Utredaren bör göra den kompletterande utvärdering av avgiftssystemet som behövs. Ett samlat förslag till förändringar i avgiftssystemet bör lämnas.

Utredaren bör presentera sina förslag senast den 15 september 1988.

För utredaren bör gälla regeringens direktiv (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigat chefen för miljö- och energidepartementet

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) -- med uppdrag att utvärdera arbetsformerna inom kemikaliekontrollen.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för utredningen skall belasta fjortonde huvudtitelns utredningsanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställen.

(Miljö- och energidepartementet)

Myndigheters befogenheter enligt kemikalielagstiftningen

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	1.
Lag om kemiska produkter <u>föreskrifter</u>	1) att följande paragrafer även skall avse vara 5 § (försiktighetsmått) 8 § (produktinformation, tillverkning, import, överlåtelse) 9 § (uppgiftsskyldighet, yrkesmässigt) 11 § (tillståndskrav eller annat villkor)	1) med hänsyn till den yttre miljön om 5 § (försiktighetsmått) 8 § (produktinformation, ej kosmetiska eller hygieniska produkter) 9 § (uppgiftsskyldighet, yrkesmässigt, får även avse varor) 11 § (tillståndskrav eller annat villkor)	Transportmyndighet Försiktighetsmått enligt 5 § vad gäller transport Socialstyrelsen 1) produktinformation om kosmetiska och hygieniska produkter 2) att vissa ämnen inte får ingå i kosmetiska eller hygieniska produkter	
	3) ang bedömningar och utredningar enligt 6 § (tillverkning och import)			
	4) för tillämpningen av 7 § (kompetenskrav, yrkesmässig hantering och import)			
	5) om produktinformation (ej kosmetiska eller hygieniska produkter) 8 §			
	6) för tillämpningen av 9 § (uppgiftsskyldighet, yrkesmässigt)			
	7) krav på tillstånd enligt 11 §			

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	2.
tillstånd			<u>Länstvarelsen</u> enligt 11 § i vissa fall	
tillsyn	över tillverkare importörer andra leverantörer	över hanteringen till skydd för den yttre miljön	<u>Arbetsarkyddsstyrelsen</u> skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön (yrkesmässiga hantering)	
			<u>Socialstyrelsen</u> tillverkare, importörer och andra leverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter	
			<u>Yrkesinspektionen</u> lokal och regional ang arbetsmiljön	
			<u>Försvarets sjukvårdsstyrelse</u> försvarsmakten ang arbetsmiljön	
			<u>Länstvarelsen</u> inom länet	
			<u>Miljö- och hälso-skyddsämnden</u> inom kommunen	

Förordningen
om kemiska pro-
dukter

föreskrifter

1) utvidga anmälningsskyldig-
heten

2) ang produktregistret

3) ang anteckningsskyldighet om överlåtelse av livsfarliga eller mycket farliga produkter

4) utvidga reglerna om sådana produkter till att avse även andra produkter

5) verkställighetsföreskrifter

Förordningen
om bekämpnings-
medel

föreskrifter

1) utvidga till bekämpningsmedel närstående produkter

2) avsteg och undantag från godkännandekrav

3) om märkning och annan produktinformation, om hantering och särskilt villkor; detta skall ske vid godkännande

4) undantag från spridnings-
förbud från luftfartyg

5) kunskapskrav hos överlä-
tare

6) om godkännande och särskilda villkor för hantering

om spridning

Lantbrukstypelsen
1) vissa undantag
2) om anteckningar om
viss användning
3) regler om emballage
4) om kunskapskrav

Länsstyrelsen
om krav på tillstånd in-
visst område

Socialstyrelsen
Arbetskyddsstyrelsen
om kunskapskrav

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	4.
tillstånd	1) godkänna bekämpningsmedel 2) ang import av vissa barrträdplanter		Lantbruksstyrelsen Socialstyrelsen Arbetskyddsstyrelsen ang användning i vissa fall	
tillsyn	samma fördelning som enligt	förordningen om kemiska produkter		
Förordning om anmälnings- skyldighet be- träffande as- best i venti- lationsanlägg- n.				
tillstånd			Miljö- och hälsoskydds- nämnden ta emot anmälan	
tillsyn	samma fördelning som enligt	förordningen om kemiska produkter		
Förordning om förbud mot as- besthaltiga friktionsbe- lägg i fordon				
föreskrifter			Arbetskyddsstyrelsen ange de fordon till vil- ka asbestfria belägg finns Regeringen undantag	
tillsyn	samma fördelning som enligt	förordningen om kemiska produkter		

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	5.
<u>Förordning om miljöfarligt avfall</u> <u>föreskrifter</u>		1) utvidga tillämpningsområdet till annat kemiskt avfall 2) om avsteg från undantagsbestämmelserna 3) medge undantag i vissa fall 4) om uppgiftsskyldighet ang art, sammansättning, mängd och hantering 5) ang formulär för tillståndsansökan	Länsstyrelsen ang största mängd avfall en tillståndshavare får förvara i vänta på transport	
<u>tillstånd</u>		ang in- och utförsel av miljöfarligt avfall	Regeringen till slutligt omhändertagande	
<u>tillsyn</u>	samma fördelning som enligt förordningen om kemiska produkter dock övertar naturvårdsverket kemikalieinspektionens uppgifter		Länsstyrelsen 1) tillstånd till transport 2) ta emot anmälan enligt 18 §	
<u>Förordning om kadmium</u> <u>föreskrifter</u>		ang avsteg eller medge undantag		
<u>tillsyn</u>	samma fördelning som enligt förordningen om kemiska produkter dock övertar naturvårdsverket kemikalieinspektionens uppgifter			

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	6.
Förordning om miljöfarliga batterier				
tillstånd		1) till in- och utförelse 2) ang uppgiftsskyldighet till naturvårdsverket 3) nedsättning eller eftergift av avgift 4) verkställighetsföreskrifter	Regeringen till slutligt omhändertagande	
tillsyn	samma fördelning som enligt dock övertar naturvårdsverket kemikalieinspektionens uppgifter			
Förordning om PCB mm				
föreskrifter		1) utvidga tillämpningen 2) medge undantag från märkning 3) bestämma om PCB som importerats utan tillstånd meddela tillstånd		
tillstånd				
tillsyn	samma fördelning som enligt dock övertar naturvårdsverket kemikalieinspektionens uppgifter			
Förordning om motorbensin				
föreskrifter		1) om utformning av tankställe 2) om avsteg eller undantag 3) om avgift 4) verkställighetsföreskrifter		
tillsyn	samma fördelning som enligt	Förordningen om kemiska produkter		

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	7.
<u>Förordning om vissa hälso- och miljöfarliga varor</u> <u>föreskrifter</u>	medge undantag	1) avsteg eller undantag ang freon som drivgas 2) ang användning av olje- och kämpningsmedel	<u>Länstvarelsen</u> om försiktighetsmått och kontrollätgärder vid kalkning	
<u>tillsyn</u>	samma fördelning som enligt dock får naturvårdsverket öva tillsyn över 9 § (freon som drivgas, ej tillverkas eller importeras)	1) undantag från användningsförbud 2) för att motverka utsläpp 3) försiktighetsmått, kunskapskrav, ang tillstånd för installation och reparation 4) verkställighetsföreskrifter 5) ang vissa avgifter	<u>Socialstyrelsen</u> avsteg eller undantag om aerosolförpackning	
<u>Förordning om CFC och halon</u> <u>föreskrifter</u> <u>tillsyn</u>	samma fördelning som enligt dock med följande tillägg	<u>Förordningen om kemiska produkter</u> 1) även över den som har tillstånd till underhåll och reparation 2) över vissa anläggningar	<u>Länstvarelsen</u> över anläggningar som lät är tillsynsmyndighet över enligt miljöskyddslagen <u>Miljö- och hälsoskyddsnämnden</u> över övriga anläggningar	

Lag eller förordning	Kemikalieinspektionen	Naturvårdsverket	Övriga	8.
Förordning om <u>försäljning och</u> <u>förvaring av vis-</u> <u>sa flyktiga lös-</u> <u>ningsmedel mm</u>			Socialstyrelsen 1) om märkning, förvaring och försäljning 2) om förbud	
föreskrifter				
tillsyn			Socialstyrelsen Över efterlevnaden av för- ordningen	
Förordning om <u>kvicksilverbet-</u> <u>ning av utsäde</u>			Lantbruksstyrelsen 1) om undantag 2) verkställighetsföreskrifter	
föreskrifter				
tillstånd			Statens utsädeskontroll eller lokal frökontroll- anstalt	
tillsyn			prövar frågor om tillstånd Statens utsädeskontroll Över efterlevnaden av för- ordningen	

Två års kemikaliekontroll

Kemikalieinspektionens rapport
om verksamheten 1986-88

Innehållsförteckning

Sid

A. Inledning	1
B. Verksamhetsredovisning 1986 - 1/7 1988	4
Tillsynsverksamhet	4
Utredningsverksamhet	16
Internationellt arbete	24
Informationsarbete	28
Administration och interna arbetsformer	32
C. Bedömningar	36
D. Överväganden avseende den framtida verksamheten	47

A INLEDNING

Kemikalieinspektionen inrättades den 1 januari 1986 och ersatte då produktkontrollnämnden men erhöll även andra uppgifter. Samtidigt trädde en ny kemikalielagstiftning i kraft främst då lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) vilken ersatte lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Förändringarna var ett resultat bl a av den år 1983 tillsatta parlamentariska kemikommissionens arbete. Kommissionen analyserade i sitt betänkande Kemikaliekontroll (SOU 1984:77) den dåvarande myndighetsorganisationen och fann vissa brister bl a vad gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och samordningen. Efter diskussion om olika principer för ansvarsfördelning mellan myndigheter vad gäller frågor om kemiskt betingade risker stannade kommissionen för en principiell organisatorisk uppbyggnad av kemikaliekontrollen med en särskild, fristående myndighet.

I regeringens proposition kemikaliekontroll (prop 1984/85:118), vilken godkändes av riksdagen (JoU 1984/85:30 rskr 340), föreslås inrättandet av en ny myndighet, kemikalieinspektionen. Föredragandens resonemang bygger i mycket på de förslag kemikommissionen lagt. Kemikalieinspektionens uppgifter är enligt proposition bl a att svara för

- tillsyn enligt lagen om kemiska produkter av tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemiska produkter,
- utarbetande av föreskrifter och allmänna råd om text produktundersökningar och produktinformation,
- registrering av bekämpningsmedel samt annan förhandsgranskning,
- utredningsverksamhet avseende kemiska produkters hälso- och miljörisker, sammanställningar och dokumentation avseende användningen av kemiska produkter samt framtagande av underlag i övrigt för planering och prioritering av olika myndigheters arbete,

- drift och utveckling av produktregistret,
- informationsservice till övriga myndigheter på kemikalieområdet,
- stöd till regionala och lokala tillsynsorgan,
- information till bl a företag och allmänhet,
- internationellt samarbete på kemikaliekontrollens område.

I propositionen ägnas betydande utrymme åt ansvarsfördelningen mellan myndigheterna med uppgifter inom kemikaliekontrollen. Naturvårdsverket vad gäller frågor om den yttre miljön, arbetarskyddsstyrelsen vad gäller arbetsmiljön, livsmedelsverket vad avser livsmedelstillsatser och livsmedelsförpackningar, konsumentverket, socialstyrelsen, och sprängämnesinspektionen inom sina respektive områden).

I enlighet med förslagen i propositionen tillfördes den nya myndigheten, kemikalieinspektionen, huvuddelen av resurserna dels vid naturvårdsverkets produktkontrollbyrå (ca 40 årsarbetskrafter) och vid enheten för toxikologisk informationsservice vid karolinska institutet (ca 10 årsarbetskrafter). Därutöver gavs myndigheten ett resurstillskott motsvarande 15 årsarbetskrafter. Särskilda undersökningsmedel motsvarande vad produktkontrollnämnden tidigare disponerat tillfördes också den nya myndigheten.

Inspektionens verksamhet skulle enligt propositionen finansieras fullt ut med avgifter. Dels genom de redan befintliga bekämpningsmedelsavgifterna vad avser bekämpningsmedelsarbetet dels genom en ny allmän produktavgift knuten till de till produktregistret anmälda produkterna.

För att utarbeta förslag till organisation m m av kemikalieinspektionen tillkallades i juni 1985 en organisationskommitté. Kommittén utarbetade förslag även bl a avseende lokalisering av inspektionen.

I enlighet med organisationskommitténs förslag föreslog regeringen i en särskild proposition (1985/86:19) att inspektionen lokaliserades till Solna-Sundbybergsområdet. Riksdagen godkände regeringens förslag. Den nya myndigheten samlokaliseras så med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) i Solna.

Myndigheten inledde formellt sin verksamhet den 1 januari 1986. Beslut om lokalisering och myndighetschef togs i slutet av november 1985. Det första året präglades i hög grad av uppbyggnad och rekrytering.

B VERKSAMHETSREDOVISNING 1986 - 1/7 1988

TILLSYNSVERKSAMHET

Kemikalieanvändningen

Arbete har påbörjats med att utveckla en metodik för att överblicka och följa kemikalieanvändningen. Arbetet syftar till att göra det möjligt att kunna följa den faktiska kemikalieanvändningen, att få kännedom om kemikalieflöden och upprätta materialbalanser och att kunna analysera möjliga hälso- och miljörisker. Detta är en förutsättning för att kunna få underlag för tidiga åtgärder för att förebygga skada på hälsa och miljö.

Kartläggningar av förekomsten av vissa ämnesgrupper/enskilda ämnen görs/har gjorts framför allt för att få underlag för ställningstaganden om behov av åtgärder. En kartläggning av produkter/varor som innehåller formaldehyd har genomförts som ett led i arbetet med att ta fram ett handlingsprogram för formaldehyd. Förekomst av asbest i konsumentprodukter har översiktligt kartlagts liksom förekomst av cancerframkallande ämnen. Ett arbete med att ta fram en arbetsplan för inspektionens arbete med petroleumprodukter har påbörjats. Inom ramen för flera författningsprojekt pågår kartläggningsarbeten.

Föreskrifter och allmänna råd m m

Former för produktion av regler har utvecklats för att få ett effektivt arbete och en god insyn från externa intressenter. Allt regelarbete sker i projektform med medverkan från olika enheter. Stor vikt har lagts vid att tillföra arbetet sakkunskap från andra myndigheter, näringsliv, arbetsmarknadens parter och andra. Detta har vid varje författningsarbete skett via referensgrupper och remissförfarande.

Ett viktigt syfte med författningsarbetet har varit att ge utgångspunkter för företagens kemikaliekontroll och för den egna tillsynen.

Arbetet med föreskrifter och allmänna råd, ofta också ställningstagande till enskilda ämnen, innefattar olika moment, bl a utredningsfas, framtagning av förslag till reglering, konsekvensanalys, remissomgång, överarbetning, beslut och implementeringsfas. I utredningsfasen ingår t ex probleminventering, framtagning av toxikologiskt beslutsunderlag, kartläggningar av befintliga regler i andra länder, kartläggning av förekomsten av vissa ämnen/produkter m m. I arbetet med att ta fram ett förslag till reglering ingår normalt överväganden om strategi för reglering liksom överväganden om hur kontrollen bör ske av reglernas efterlevnad, aktionsnivåer etc.

I implementeringsfasen ingår bl a att informera (riktad information, broschyrer, TV-spots o d) om regleringen såväl externt som internt. Därvid är samarbete med branschorgan i syfte att via dessa få ut information till företagen med anledning av nya regler e dyl viktigt.

Vissa författningsarbeten har utgjort revideringar av äldre bestämmelser. Framförallt har det gällt de författningar som togs fram under perioden 1/1 1986 - 1/7 1986. Hit hör t ex omarbetningen av reglerna om klassificering och om märkning av hälsofarliga kemiska produkter. Bland nya författningar kan nämnas föreskrifter och allmänna råd om förpackning och förvaring av kemiska produkter, föreskrifter och allmänna råd om märkning av bekämpningsmedel märkning av motorbensin samt föreskrifter och allmänna råd om antifoulingprodukter. En sammanställning av hittills utgivna författningar finns i bilaga 1.

Ett förslag till regler om s k exportnotifikation av förbjudna eller hårt reglerade ämnen har överlämnats till regeringen för ställningstagande. Det bygger på rekommationer från UNEP och OECD (se även nedan under internationellt arbete).

Ett förslag till regler för förhandsanmälan av nya kemiska ämnen har överlämnats till regeringen.

I bilaga 2 anges övrigt pågående författningsarbete. Inom ramen för arbetet med de allmänna råden om enskilda ämnens klassifice-

ring m m (ämneslistan) bedrivs som ett särskilt projekt ett arbete med att sammanställa och dokumentera underlaget för den nu aktuella ämneslistan. Arbete med klassificeringsfrågor är ett exempel på verksamhet som kräver omfattande toxikologisk utredning för att få beslutsunderlag.

Bland viktiga ställningstaganden av principiell karaktär kan nämnas ett förbud i ett enskilt fall att överlåta eller leverera asbestcementplattor eller asbesthaltigt rivningsmaterial samt frågor om bedömning och klassificering av vissa petroleumprodukter, blykromat, trimellitsyraanhydrid, borsyra och borax. Förslag till klassificering av formaldehyd och 1,4-diklorbensen samt till begränsning av formaldehydavgivning från träbaserade skivor remissbehandlas f n liksom ett förslag till begränsning av användning av 1,4-diklorbensen i vissa produkter.

Särskilda insatser

Arbete har påbörjats med särskilda insatser inom vissa problemområden. Målsättningen är att inom ett avgränsat område lägga fast verksamhetsmål och metoder att nå detta mål, innefattande både kunskapsuppbyggnad och åtgärder av olika slag för att begränsa hälso- och eller miljörisker.

Arbete med åtgärder mot risker pga formaldehydförekomst i kemiska produkter och i material har som nämnts ovan resulterat i förslag till författningsreglering. I detta arbete har samarbete etablerats med arbetarskyddsstyrelsen (ASS), konsumentverket, socialstyrelsen och planverket. Arbete har också påbörjats inom områdena allergiframkallande, cancerframkallande resp miljöfarliga kemikalier samt för petroleumprodukter. Samtliga enheter vid inspektionen deltar i arbetet. Samarbete med andra myndigheter ingår också liksom kontakter med leverantörsorganisationer och arbetsmarknadens parter. I arbetet avses utnyttjas expertis från institutioner på högskolor m m. Samarbete kommer att etableras med berörda myndigheter om bl a åtgärdsstrategier (Se även under UTREDNINGSVKRSAMHET).

Samarbete med andra centrala myndigheter m fl i tillsynsfrågor

Kemikalieinspektionen har i takt med att den egna verksamheten utvecklats etablerat samarbete med ett stort antal myndigheter. Samarbetet på tillsynsområdet omfattar författningsarbete, inspektion och annan kontroll, inhämtande av beslutsunderlag osv. Med ASS och statens naturvårdsverk (SNV) sker samarbete i allmänna frågor som rör förebyggande av kemiska hälso- och miljörisker samt i fråga om tillsyn över efterlevnaden av LKP och vägledning till regionala och lokala tillsynsmyndigheter. Kemikalieinspektionen har fört diskussioner med ASS och SNV om arbetsfördelning och samordning i frågor om central tillsyn. Med ASS finns en samsyn som bl a innebär att tillsynen över direktimportörer som inte överlåter produkter bör utföras av yrkesinspektionen. Samarbetet med SNV utvecklas vidare efterhand som SNV utvecklar sin egen roll vad gäller tillsyn enligt LKP.

Efter samråd med sprängämnesinspektionen har rutiner för handläggning av gemensamma frågor beträffande kontroll av produktmärkning skapats.

ASS och SNV deltar t ex i allt arbete hos kemikalieinspektionen med föreskrifter och allmänna råd. I anslutning till arbetet med kemikalieflöden/materialbalanser har diskussioner inletts med SNV för att utveckla samarbete om dessa frågeställningar. Motsvarande diskussioner avses föras också med i första hand ASS. Kontakt har också etablerats med SCB om utnyttjande av statistiska uppgifter och uppbyggnad av ny statistik .

På bekämpningsmedelsområdet finns omfattande samarbete med lantbruksstyrelsen (LBS), statens livsmedelsverk (SLV) samt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) (se även under bekämpningsmedel).

Samarbete sker vidare med socialstyrelsen om kosmetiska och hygieniska medel och om kemisk inomhusmiljö samt med konsumentverket om bl a allmänna produktsäkerhetsfrågor i fråga om konsumentprodukter och marknadsföringsfrågor. Kemikalieinspektionen och konsumentverket har t ex samordnat föreskrifter/allmänna råd resp riktlinjer rörande förpackningar för kemiska produkter.

Med sprängämnesinspektionen och räddningsverket samarbetar kemikalieinspektionen i frågor om bl a bedömning, klassificering och produktinformation om kemikalier, förebyggande av kemiska risker pga brand eller olyckor samt räddningstjänst. Kemikalieinspektionen och sprängämnesinspektionen har bl a gett ut gemensamma allmänna råd och annan vägledning för klassificering och märkning av kemiska produkter. Samarbete pågår om gemensamma allmänna råd för samlagring av kemikalier. Kemikalieinspektionen medverkar i ett samarbetsprojekt rörande kemikalieolyckor mellan ett stort antal myndigheter. Projektet sammanhålls av räddningsverket och tillkom efter tillskyndan av bl a kemikalieinspektionen.

Med planverket förekommer samarbete i frågor som rör utnyttjande av kemiska produkter vid byggnadsverksamhet. Arbete pågår med en föreskrift om formaldehydavgivning från träbaserade byggplattor. I detta deltar bl a planverket, socialstyrelsen och konsumentverket. Kemikalieinspektionens kommande regler behöver samordnas med byggnormen och med bestämmelser från socialstyrelsen om högsta halt formaldehyd i inomhusluft.

Samarbete har också etablerats med giftinformationscentralen för att fånga upp kunskap om kemikalieorsakade förgiftningar. Med arbetsmiljöfonden förekommer betydande samarbete rörande skyddsblad.

Som ovan nämnts bedrivs regelarbete med en stor kontaktyta utåt mot olika intressenter. Samma synsätt gäller även i fråga om andra ställningstaganden av större betydelse. I bilaga 3 finns en förteckning över de viktiga intressenter som deltar i regelarbete m m eller som inspektionen samarbetar med i övrigt i tillsynsfrågor.

Vägledning till regionala och lokala tillsynsmyndigheter

Arbete pågår med att för kemikalieinspektionens del utarbeta vägledning till länsstyrelser samt miljö- och hälsoskyddsnämnder för deras tillsyn. Den kommer främst att inriktas på tillsyn vid överlåtelse. Arbetet sker i samråd med länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) resp med kommunförbundet. För arbetet med vägledning till miljö- och hälsoskyddsnämnderna har en referensgrupp med representanter för länsstyrelser samt miljö- och hälsoskyddsnämnder

inrättats. Arbetet syftar bl a till att utarbeta en "handbok" för lokala myndigheters tillsyn enligt LKP samt att finna former för informationsspridning och kunskapsöverföring och för regelbunda kontakter.

I anslutning till detta arbete har inspektionen medverkat i kurser anordnade av kommunförbundets länsavdelningar och därvid nått ca hälften av landets kommuner. Besök har genomförts vid ett antal länsstyrelser samt miljö- och hälsoskyddsnämnder. LON har bistått kemikalieinspektionen med genomförandet av en konferens om kemikaliekontroll för ansvariga vid länsstyrelserna.

Inspektionen har haft kontakt med SNV och ASS om samordning av vägledning till regionala och lokala myndigheter.

Inspektion - kontroll

Arbetet inom området inspektion-kontroll har präglats av att det är en i allt väsentlig ny verksamhet. Det har därför varit nödvändigt att försöka finna former för den, utforma rutiner och utbilda personal. Den hittillsvarande verksamheten får närmast ses som en försöksverksamhet i begränsad skala.

Verksamheten har i huvudsak varit projektorganiserad. Inspektionstyperna kan i stort sett indelas i tre modeller: systeminspektion, temainriktad inspektion (riskområden, produktgrupper) och punktinspektion (geografisk, inventerande).

Ett projekt som pågått under 1986-87 har gällt att kontrollera företagets kompetens och rutiner för kemikaliekontroll, kvalitén i deras bedömning samt utformningen av märkning och varuinformationsblad. Ett annat projekt har ägnats flussmedel. Båda projekten är redovisade i tillsynsrapporter. 1987 inleddes ett inspektionsprojekt omfattande färger, lacker, lim och rengöringsmedel med avseende på frätande, irriterande och allergiframkallande egenskaper som ännu pågår.

Sammanlagt har ca 300 företag inspekterats eller kontrollerats på annat sätt. Dessa företag utgör endast ca 10 % av det totala an-

talet tillverkare och importörer. De marknadsför dock ca 17 000 produkter (av totalt ca 60 000 produkter i Sverige).

Punktinsatser har gjorts bl a för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om asbesthaltiga friktionsbelägg. Ett par företag som brutit mot bestämmelserna har polisanmälts.

För att förbättra planering, uppföljning och redovisning av verksamheten har ett datoriserat arbetsregister framtagits i samarbete med ett dataföretag. Inspektionens produktregister har varit en förutsättning för att kunna lägga upp en systematisk planerad inspektionsverksamhet.

Bekämpningsmedel

Allmänt

Uppläggningsen av verksamheten inom området bekämpningsmedel har ägnats stor uppmärksamhet. Detta gäller såväl arbetet inom ansvarig enhet, och inom kemikalieinspektionen som helhet som med externa intressenter. Till de senare hör olika myndigheter (se nedan) men också institutioner på SLU och på andra håll samt berörda företag och deras organisationer både på leverantörs- och användarsidan.

Prövningsverksamheten har gått igenom i detalj vilket lett till omläggning och rationalisering av arbetsformer och -rutiner. Målsättningen har varit att få en rationell och effektiv prövningsverksamhet, att utnyttja sakkunskap utanför myndigheten och att ge utomstående intressenter största möjliga insyn i verksamheten. I publikationen *Aktuellt om bekämpningsmedel* redovisas alla beslut om bekämpningsmedel. Årligen publiceras en sammanställning över godkända bekämpningsmedel. Pga resursbrist har inte planerad omläggning och rationalisering ännu kunnat genomföras till alla delar. Stor vikt läggs vid att utveckla en datorbaserad hantering av den stora mängd dokumentation som bearbetas.

Tillämpningsområdet för LKP omfattar inte biologiska bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen har upplevt att sådana medel blir alltmer intressanta som komplement eller alternativ till kemiska medel och påtalat detta för regeringen. Kemikalieinspektionen har låtit SLU utarbeta en rapport över utvecklingen inom området biologisk bekämpning och träffat olika intressenter för att diskutera behov av och former för ev reglering. Inspektionen har hos regeringen begärt en ändring av LKP så att det blir möjligt att kräva godkännande även för biologiska bekämpningsmedel.

Inspektionen har också tillskrivit regeringen angående användningen av s k nitrifikationshämmare inom jordbruket och begärt regeringens syn på om dessa skall tillåtas och i så fall vad en eventuell reglering skall syfta till. Regeringen har gett inspektionen i uppdrag att införa krav på förhandsgranskning.

ASS och LBS har efter samråd med kemikalieinspektionen utfärdat föreskrifter om utbildningsskyldighet för användning av vissa bekämpningsmedel. Inspektionen har i anslutning härtill tagit initiativ till gemensamma överläggningar mellan berörda myndigheter bland vilka ingår även socialstyrelsen. Samarbete med LBS har också skett inför utfärdandet av allmänna råd om försäljning av bekämpningsmedel.

Prövning av nya medel

När kemikalieinspektionen startade sin verksamhet i januari 1986 var ingående balansen av ansökningar om godkännande 91 st, varav 32 ansökningar gällde nya verk samma ämnen.

Den stora ingående balansen av ansökningar berodde på att det under slutet på 1985 inkom ca en årsproduktion av ansökningar. Orsaken till detta var att avgifterna för ansökningar om godkännande höjdes vid ikraftträdandet av den nya förordningen om bekämpningsmedel. Den stora anhopningen av ansökningar 1985 har lett till att handläggningstiden för prövning av nya medel f n är 2-3 år/ämne. Arbete pågår med att få ned den till 1 år. Bl a har ett schema utarbetats för hur handläggningen skall gå till, inkluderande nödvändiga kontakter med externa myndigheter och institu-

tioner. Den större delen av handläggningstiden går åt till vetenskaplig utvärdering av dokumentationen om medlens hälso- och miljöegenskaper. För detta har utnyttjats och måste utnyttjas expertis utanför inspektionen, främst i första hand statens miljömedicinska (SML). Trots detta tar utvärderingsarbetet en betydande del av inspektionens utredningsresurser i anspråk. Sammantaget har bekämpningsmedelsfrågorna tagit i anspråk en betydligt större del av inspektionens totala resurser än ursprungligen beräknat, ca 1/3 i stället för ca 1/5.

Behovsprövningen och risk-nyttoanalysen har ägnats ökad uppmärksamhet. Bl a har en del ansökningar avslagits med motivet att behov inte kunnat redovisas.

I bilaga 4 redovisas prövningsverksamheten siffermässigt. Till prövningsverksamheten hör en stor mängd andra arbetsuppgifter utöver prövning av nya medel

Genomgång av äldre bekämpningsmedel

I och med den nya lagstiftningen gäller ett godkännande i högst 5 år. Detta betyder att alla medel som var registrerade före den 1 januari 1986 längst är godkända t o m till 1990.

Ett cirkulärbrev skickades våren 1987 för att informera tillverkare/ ombud om att lägst samma dokumentationskrav som idag gäller för nya bekämpningsmedel kommer att tillämpas vid förnyat godkännande från år 1990. Tillverkarna uppmanades att se över sin dokumentation och låta genomföra de tester som saknas. Många test tar 2-3 år från start till resultat. En ansökan om förnyat godkännande måste inkomma till kemikalieinspektionen senast 1 år innan godkännandet går ut för att hinna behandlas medan medlet ännu är giltigt.

Genomgången av dokumentationen för äldre bekämpningsmedel sker områdesvis.

Träskyddsmedlen var genomgångna då kemikalieinspektionen startade.

För svampmedlen inkom kompletterande dokumentation till kemikalieinspektionen under 1986. För vissa verksamma ämnen är dock under-

laget fortfarande mycket bristfälligt. 11 fungicider har utvärderats av SML (varav 2 i nordisk regi). Någon ekotoxikologitvärdering har däremot inte gjorts.

För herbiciderna skickades begäran om kompletterande dokumentation ut i januari 1987. 5 utvärderingar har gjorts av SML under 1987 och de övriga står på tur. För 9 ämnen är fortfarande dokumentationen klart bristfällig och när gruppen är färdigutvärderad och medel med samma användningsområde kan vägas mot varandra kommer kemikalieinspektionen att överväga om godkännandet för dessa medel skall återkallas. En klar brist är att resurser saknats för genomgång av ekotoxikologin för dessa ämnen.

Det återstår således för kemikalieinspektionen att utifrån den toxikologiska utvärderingen ta ställning till svampmedel och herbicider.

Arkivgenomgång har gjorts för 74 medel och 45 verksamma ämnen, varvid dagboksblad har upprättats och utrensning av dokumentation från akten skett.

Nya behörighetsklasser

Samtliga gamla medel har omklassificerats till de nya behörighetsklasserna. Omklassificeringen har resulterat i att 300-400 medel undandragits från konsumentanvändning. Bland skälen har varit bl a oacceptabelt hög hälsofarlighet och bristande dokumentation.

Nya användningsvillkor, ny märkning

Ett omfattande arbete har lagts ned på en genomgång av användningsvillkoren och märkningen av gamla medel. Villkoren har preciserats och vid behov skärpts. Märkningen har anpassats till reglerna för märkning av allmänna kemikalier som numera gäller även för bekämpningsmedel.

Minskad användning av bekämpningsmedel

Inspektionen har deltagit i arbetet med halvering av bekämpningsmedelsanvändningen inom jordbruket. Utöver medverkan vid utarbe-

tandet av förslag till regeringen om olika åtgärder har medverkan skett i SNV:s arbete med regler för spridning samt för typgodkännande och typprovning. Tillsammans med LBS har ett förslag till utbildning av dem som använder klass 2 medel utarbetats.

Inspektionens egen del av programmet består i utrensning av medel med dålig dokumentation eller oacceptabla effekter. Uppdrag har vidare lagts ut på SLU för att få bättre kunskap om miljöeffekter och för att få underlag för sänkta doser. Inspektionen publicerar årligen statistik över försålda kvantiteter av bekämpningsmedel. Tillsammans med SCB utvecklar inspektionen en förbättrad statistik över användningen. Inspektionen har också påbörjat särskilda projekt för att få en mindre och säkrare användning av bekämpningsmedel vid potatis- och äppelodling.

Internationellt samarbete i tillsynsfrågor

Inspektionen har deltagit i arbetet inom OECD för att etablera internationellt samarbete för att förebygga stora kemikalieolyckor. Medverkan från inspektionen har också skett i ett IRPTC-projekt om klassificering av kemiska produkter.

Under tidigare år har inom OECD utarbetats en kod för Good Laboratory Practice GLP, som antagits av Council liksom en rekommendation om implementering i länderna. Under 1986/87 har ett antal möten hållits i en expertgrupp i vilken inspektionen varit representerad med mål att utveckla och konkretisera tidigare överenskommelser. Arbetet är nu slutfört och har resulterat i två dokument som rör detaljer i framförallt inspektion av laboratorier. KemI överväger nu hur det praktiska införandet i Sverige av OECD-arbetet med GLP skall gå till.

Arbete rörande "Export of banned and severely restricted chemicals" har bedrivits inom två organisationer, OECD och UNEP, med medverkan från inspektionen och resulterat i två rekommendationer med likartat innehåll. Kemikalieinspektionen har under våren 1987 till regeringen överlämnat ett förslag till svensk exportreglering som nära ansluter till de internationella rekommendationerna.

OECD:s Council har i början av 80-talet antagit tre rekommendationer med anslutning till sekretessfrågor. En expertgrupp under ledning av UK har de senaste åren utarbetat en modell för utbyte av sekretessbelagd information med syfte att underlätta ett sådant förfarande. KemI har tillsammans med miljö- och energidepartementet deltagit i detta arbete.

Genom det särskilda samarbetsavtalet inom miljövårdsområdet sker på departementsnivå regelbundna kontakter med EG-kommissionen i Bryssel. Inspektionen medverkar i de delar som berör kemikaliekontroll. Genom att EG-kommissionen är representerad i OECD-arbetet ges ytterligare möjligheter till kontakter.

Vid besök som inspektionen gjort hos EG-kommissionen och vid EG-besök hos inspektionen har möjligheterna till samarbete och erfarenhetsutbyte diskuterats.

Kemikalieinspektionen har deltagit i departementets arbete i frågor om samarbete med EG. Detta arbete har ökat i betydelse det senaste året, dels med hänsyn till vitboksarbetet, dels med hänsyn till intensifierade förhandlingar mellan EG-kommissionen och EFTA-länderna.

Samarbete med motsvarande myndigheter i övriga nordiska länder har skett genom deltagande i den nordiska kemikaliegruppen som sammanträder 4 ggr per år och i de styrgrupper till olika projekt som initierats av kemikaliegruppen. Samarbete har dessutom förekommit under hand i enskilda sakfrågor. Kemikalieinspektionen har lagt ned betydande resurser i detta arbete.

Kemikalieinspektionen har varit pådrivande för att effektivisera arbetet i den nordiska kemikaliegruppen i syfte att åstadkomma harmonisering av regler om t ex klassificering och märkning av kemiska produkter och om förhandsanmälan (notifikation av nya kemiska ämnen). Den nordiska kemikaliegruppen driver också arbete med kriterier för hälso- och miljöfarlighet.

I arbetet med att utarbeta en författning eller i annan större fråga ingår alltid som rutin att inspektionen tar kontakt med motsvarande myndigheter i andra nordiska länder för att informera sig

om motsvarande regler etc. Inspektionen håller också på att utarbeta rutiner för att på ett tidigt stadium informera myndigheterna i de övriga nordiska länderna om framtagna förslag. Även i enskilda ärenden har tagits initiativ till nordiska överläggningar. Exempel på detta är i formaldehydfrågan.

Nordiskt samarbete mellan bekämpningsmedelsmyndigheterna har pågått sedan 60- talet. Det sker genom arbetsgruppsmöten två gånger per år och på ett årligt plenarmöte. Som förmöte till plenarmötet hålls ett toxikologmöte och ett ekotoxikologmöte. Vid dessa förmöten presenterar varje land enligt förutbestämd plan en utvärdering av ett gammalt och ett nytt verksamt ämne.

Under 1986 och 1987 har i nordisk regi drivits ett arbete med att förnya och precisera dokumentationsunderlaget för ekotoxicitetsbedömningarna. En nordisk forskarkonferens om miljöproblem relaterade till bekämpningsmedelsanvändning hölls i Danmark hösten 1986 för att ge underlag för det fortsatta arbetet. Projektet avslutas under våren 1988 med nya dokumentationskrav för ekotoxicitet och mer detaljerade anvisningar om att försöken skall utföras under för nordiska förhållanden relevanta betingelser (t ex temperatur, jordtyp m m).

Ett annat nordiskt samarbetsprojekt avser utarbetande av nordiska riktlinjer för avprövning av bekämpningsmedels effektivitet. Prövningsmallar finns utarbetade för ett antal växthus och frilandsgrödor.

Kemikalieinspektionen bistår SLV i arbetet inom det s k Codex Alimentarius med fastställande av rekommendationer om acceptabla bekämpningsmedelsrester i livsmedel.

UTREDNINGSVERSAMHET

Verksamheten vid avdelningen består i stor utsträckning av kemiska och toxikologiska utredningar, inklusive det uppgiftsinsamlade som sker via produktregistret.

Bevakning av forskning och utveckling

Under uppbyggnadsskedet har ett stort arbete nedlagts på att utveckla ett nätverk av intresserade forskare. Även användningen av s k expertpaneler har prövats som ett medel att höja kvalitén, exempelvis vid utarbetandet av faroanalysen av formaldehyd.

Kompetensutveckling har genomförts genom medverkan i forskningsprojekt samt deltagande i konferenser och kurser. En seminarie-serie rörande risk- och riskbedömningsfrågor har genomförts.

Utbyggnaden av bibliotekets databaser har fortgått under perioden (BIBLINE avseende de egna rapporterna samt den egna litteraturen i övrigt samt RISKLINE, en databas med utvärderande toxikologiska ämnesutredningar. Under perioden har två sammanställningar av riskkemikalier publicerats.

Kontakter med forskningsinstitutioner, andra myndigheter m m har upparbetats. Inspektionens möjligheter att finna information om kemiska ämnen i olika databaser har också kontinuerligt utvecklats, genom en kraftig satsning på biblioteks- och dokumentationsfunktionen. De enskilda handläggarnas arbete har i ökad utsträckning inbegripit informationssökning, med eller utan hjälp av externa databaser, för att bättre kunna bevaka forskning och utveckling.

Ämnesutredningar

Arbetet med ämnesutredningar, inklusive bekämpningsmedelsutredningar, tar i anspråk större delen av utredningsverksamhetens resurser. Verksamheten har under den gångna perioden kunnat bedrivas i en högre omfattning än tidigare. Under perioden har ca 70 rapporter av varierande omfattning producerats, som ett underlag för myndighetens överväganden (bilaga 1). 3 rapporter har publicerats i kemikalieinspektionens rapportserie däribland en bred redovisning och utvärdering av formaldehyd med avseende på cancerframkallande egenskaper.

Utvärdering har gjorts av den toxikologiska och ekotoxikologiska dokumentationen för ett antal bekämpningsmedel och andra kemikalier. Mer omfattande utredningar har rört allergiframkallande effekter av isotiazolinoner och trimellitisyraanhydrid samt cancerframkallande effekter av lösningsmedel.

Utredningsarbete har påbörjats inom ramen för de särskilda insatser som inspektionen gör inom områdena allergiframkallande, cancerframkallande och miljöfarliga ämnen (se även under TILLSYNSVERKSAMHET). Ett stort antal ämnen med misstänkt cancerframkallande respektive allergiframkallande effekt har utretts. Utredningarna har granskats av utomstående expertis, och avses publiceras. Arbetet med en sammanställning av dokumentation om miljöfarliga ämnen har inletts.

Dokumentations- och informationsverksamhet

Arbetet med att förse omvärlden med information om kemikalier, inklusive information om kemiska ämnens hälso- och miljöeffekter, har tagit sig olika uttryck under uppbyggnadsskedet. Ett exempel på denna verksamhet är utvecklandet av en särskild databas för utvärderad information, den s k RISKLINE. Utgivandet av rapporter i inspektionens rapportserie är också en viktig del i informationsspridningen, liksom medverkan i externa kurser, konferenser och utbildningar.

Det vetenskapliga underlaget behöver struktureras på ett bra sätt för att kunna utnyttjas även utanför myndigheten. Exempel på åtgärder som genomförts är anpassningen av producerade dokument till riktlinjer för kemikalieöversikter gällande inom OECD, för att öka överförbarheten av sådana översikter mellan länder, liksom att viktigare dokument skrivs på engelska.

Ett strategiskt medel för beslutsfattandet utgörs av s k kunskapsystem. Ett utvecklingsarbete har initierats i syfte att undersöka möjligheterna för ett sådant system vid inspektionen, alternativt ansluta sig till befintliga system. Ett lämpligt forum för dessa och liknande frågor är den nybildade ADB-gruppen.

En viktig del av arbetet består i att fånga upp nya rön om kemiska ämnen. Olika utvecklingsvägar prövas, bevakning av litteratur, kontakter med forskare, sökning i databaser, information från andra länders myndigheter m m. På grund av uppgiftens oerhörda omfattning behövs ytterligare utvecklingsarbete ske.

Internationellt arbete med kunskapsuppbyggnad

OECD

Under verksamhetsperioden har arbetet framförallt koncentrerats kring OECD's program för existerande kemikalier, bl a genom deltagande i olika förberedande möten inför en s k "workshop" i Kanada hösten 1987.

Som en del i detta arbete har produktregistret bearbetats och givit underlag för en lista över de 1 000 största ämnena i användning. Ett projekt om en ny strategi för att rangordna kemikalier för biologisk testning har också initierats i samverkan med professor Svante Wold. Detta presenterades vid arbetsmötet i Ottawa. Som en följd av åtaganden vid detta möte prövas f n olika möjligheter till praktiskt samarbete med andra länder, där Sveriges uppgift är att fungera som s k clearing house för f n två ämnen, akrolein och tetrabrombisfenol A.

IPCS

Arbetet består i att bistå IPCS med kommentarer, synpunkter och skriftliga bidrag till de kriteriadokument och andra dokument som IPCS utarbetar. Inspektionen har också deltagit i en konsultation i Berlin hösten 1987, för att diskutera vilka ämnen IPCS i framtiden skulle prioritera för sina dokument.

Nordiskt arbete

Utredningar av bekämpningsmedel, som även innefattar ekotoxikologisk bedömning, har utförts som en del i det nordiska samarbetet inom bekämpningsmedelskontrollen.

Inom det nordiska samarbetet har arbete pågått som syftar till att utarbeta kriterier för reproduktionstoxiska effekter (fyra svenska ämnesutredningar under budgetåret) och miljöfarlighet. Vidare har arbete under perioden bedrivits i ett antal projekt, bl a gällande potensgradering av cancerframkallande ämnen samt ett följdprojekt gällande klassificering av produkter innehållande cancerframkallande ämnen av olika potens. Inom det nordiska arbetet inryms också deltagande med expertkompetens i de årligen återkommande nordiska plenarmötena mellan bekämpningsmedelsmyndigheterna.

Produktregistrering

En mycket stor del av resurserna har tagits i anspråk för uppdateringen av registret i samband med införandet av de nya märkningsreglerna, övergången till en årlig uppdatering av kvantitetsuppgifterna samt införandet av olika administrativa procedurer som en följd av produktregistrets utnyttjande som faktureringsunderlag för kemikalieavgifter.

Cirka hälften av produkterna i registret har klassificerats som hälsofarliga på något sätt och har därför någon form av sammansättningsuppgifter. I samband med att även oljeprodukter, klassificerade som hälsofarliga, fortsättningsvis skall anmälas med vissa sammansättningsuppgifter motsvarar registrets omfattning nu den ambitionsnivå som regeringen lade fast 1984.

Produktregistret har under perioden allt starkare integrerats i inspektionens tillsyns- och utredningsverksamhet. Registret ger underlag åt inspektionsenheten i samband med uppläggning och genomförande av inspektionsverksamheten och åt tillsynsavdelningen i övrigt vid t ex kartläggningar av kemikaliehanteringen för enskilda ämnen eller i stort. Registret utnyttjas också av utredningsavdelningen i samband med ämnesgenomgångar och för prioritering av ämnen för utredning. Registret nyttjas också i stigande grad av de centrala tillsynsmyndigheterna, SNV och ASS. Ca 10 % av verksamheten åtgår för uttag ur registret.

Registret har lämnat synpunkter på en databas avsedd för det lokala brandförsvaret och innefattande information om kemiska ämnen till räddningsverket.

Den av regeringen beslutade kemikalieavgiften (SFS 1986:199, ändrad senast 1988:807) baseras på antalet produkter i produktregistret.

Avgiftssystemet medför bl a att vissa agenter har rätt att anmäla sina produkter i stället för de egentliga importörerna, samt att ramanmälningar tillåts, dvs flera produkter kan anmälas under gemensam beteckning. Detta har medfört en avtappning av antalet produkter i registret utöver effekten av uppdateringen. Totalantalet har sjunkit till 55 000, varav ca 5 800 ligger under gemensam beteckning.

Under 1987 har oljeprodukter och oljebaserade produkter deklarerats för första gången. Arbetet med att gå igenom dessa deklARATIONER har ännu inte avslutats.

I samband med överflyttningen till nya lokaler genomfördes en uppgradering av hårdvaran till en NORD 100. Uppgraderingen fortsätter i och med att olika standardprogram hela tiden byts ut och moderniseras. En stor del av enhetens utbildningskostnader har använts för datautbildning för datapersonal och kemihandläggare.

En uppgift har tillkommit för registrets personal, nämligen att svara för utredningsavdelningens kemikompetens. Registrets personal deltar i olika projekt- och utredningsgrupper. Enhetens kemister måste följa utvecklingen inom ett eller flera specialområden på kemiindustriområdet. Aktuella områden är där polymerkemi samt petroleumkemi.

Kontakterna med internationell registerverksamhet har utvecklats. Företrädare för de nordiska produktregistren träffas årligen för diskussion om gemensamma problem. Besök har gjorts på det schweiziska produktregistret. Kontakter har också tagits med EG-sekretariatet i Brüssel för att del av arbetet med EINECS.

Under perioden har en utvärdering av produktregistrets användbarhet påbörjats.

Rutinerna i samband med avgiftsdebitering har successivt förbättrats. Inför den tredje debiteringsperioden har inspektionen uppnått det egna verksamhetsmålet vad gäller avgiftsdebiteringen, nämligen att denna skall ske under första halvåret varje år. Under 1986 skedde avgiftsdebiteringen i december -86/ januari -87, under 1987 i september. För 1988 kan debiteringen ske under juni, om regeringen fattar beslut om avgiftens storlek under maj månad.

Samarbete med andra myndigheter/organisationer i utredningsfrågor

Allmänt

Kemikalieinspektionen har på utredningsområdet etablerat ett samarbete med ett stort antal myndigheter, institut och forskningsinstitutioner. Med de centrala myndigheterna, liksom även med vissa stora utredningsinstitut typ Institutet för miljömedicin IMM och Arbetsmiljöinstitutet AMI, finns behov av samordning även när det gäller planering av framtida utredningsverksamhet. Samarbete bedrivs med livsmedelsverket i frågan om utredningar för enskilda bekämpningsmedel inför beslut om godkännande. Med socialstyrelsen har bedrivits visst samarbete avseende frågan om ansvaret för kosmetiska/hygieniska medel.

Beträffande de inblandade myndigheterna har möten på verksamhetsnivå lett till att behov av samarbete på utredningssidan identifierats. Ett initiativ till en samordning samarbete kring enskilda ämnen har tagits.

Med naturvårdsverket har redan avtalats om ett samarbete kring ett antal viktiga ämnen som också utgör problem som föroreningar från utsläpp.

Arbetet med att utveckla samsrbeitsformer även gentemot fristående institut och forskningsinstitutioner vid högskolorna har haft en hög angelägenhetsgrad. Seminarier, kontaktbesök m m har hållits med ett stort antal institutioner vid universitet och högskolor i Stockholm, Uppsala och Umeå.

Andra former för samarbete som prövats är ledamotskap i vetenskapliga kommittéer och andra forsknings- och undersökningsorgan t ex rådgivande nämnden för IMM, naturvårdsverkets råd för programmet för miljökontroll (PMK), kommittéerna för toxikologi och hälsoeffekter, mark- och grundvatten samt sjöar och vattendrag vid naturvårdsverkets forskningsnämnd samt olika programkommittéer, programrådet PETOS (Persistenta Toxiska Organiska Substanser).

En viktig kontaktyta är medlemmar i Svensk Förening för Toxikologi, som regel yrkesverksamma toxikologer inom forskning, myndigheter och näringsliv. Inspektionen är f n representerad i föreningens styrelse.

Undersökningsanslaget

Undersökningsanslaget administreras av avdelningsledningen. Under budgetåret 1985/86 anvisades sammanlagt 2,2 miljoner kronor till 13 projekt, under budgetåret 1986/87 sammanlagt 4,4 miljoner kronor till 29 projekt. Under innevarande budgetår har hittills fördelats 3,6 miljoner kronor till 24 projekt. Sakhanteringen av anslaget innebär kontakter med kontraktsinnehavare, projektansvariga, konsulter etc samt infordrande av slutrapporter m m. Den ekonomiska hanteringen sköts av administrativa enheten.

Toxikologiska rådet

Till kemikalieinspektionen är kopplat ett toxikologiskt råd, bestående av ledamöter från kemikalieinspektionen, socialstyrelsen, naturvårdsverket, livsmedelsverket och arbetarskyddsstyrelsen samt representanter för forskarvärlden. Rådet har inalles 11 ledamöter. Ordförande i rådet är kemikalieinspektionens generaldirektör. Inspektionen är företrädad genom chefen för utredningsenheten. Rådet har till uppgift att verka för ett bättre vetenskapligt underlag och en ökad samsyn mellan myndigheterna i fråga om grunderna för bedömningen av kemiska hälsorisker. Rådet har hittills bl a diskuterat följande frågor:

- osäkerhetsfaktorer och extrapolationsförfaranden
- tillgängliga databaser för information om kemiska hälsorisker
- användningen av QSAR för screening av kemikalier
- biotillgänglighet
- utbildning i toxikologi

För QSAR har rådet prövat den offentliga seminarieformen med inbjudna föreläsare.

Under 1988 kommer bl a följande frågor att diskuteras:

- relevansen av vissa tumörformer hos försöksdjur för bedömning av människans risksituation
- kriterier för genotoxicitet
- kriterier för miljöfarlighet
- kriterier för reproduktionsstörande effekter
- myndigheternas arbete med gränsvärde

Samtliga dessa frågor berör centrala områden. För flera av dessa områden torde en avrapportering i form av offentliga seminarier ligga nära till hands men även andra arbetsformer, hearings m m, kan prövas.

Rådets arbete är på centrala riskbedömningsområden av stor betydelse för inspektionens ställningstagande i enskilda tolkningsfrågor. Genom rådets knytning till inspektionen uppnås betydande samordningsfördelar. Formerna för myndigheternas arbete i rådet behöver utvecklas och särskilda ansträngningar göras för att utveckla rådets arbetsformer på ett allsidigt sätt.

INTERNATIONELLT ARBETE

Inspektionen har eftersträvat att få arbetet med de internationella frågorna att bli en integrerad del av inspektionens verksamhet. Delar av det internationella arbetet har därför beskrivits under avsnitten om tillsyn och kunskapsuppbyggnad. Nedan redovisas sådant internationellt arbete framför allt i vissa internationella organ som är av övergripande karaktär och ibland även knyter an till andra myndigheters verksamhetsområden. Inspektionens interna-

tionella sekretariat har haft en sammanhållande och även exekutiv funktion för detta arbete.

OECD

Inom OECD finns en särskild grupp för kemikaliefrågor under Environment Committee. Sverige har sedan länge spelat en aktiv roll i detta arbete. Inriktningen av verksamheten läggs fast vid regelbundet återkommande högnivåmöten. Ett sådant ägde rum i mars 1987. Därvid prioriterades olika arbetsområden för de fyra närmaste åren. Två av dessa, nämligen

- förebyggande arbete för att förhindra kemikalieolyckor
- arbete med existerande kemikalier

har redan krävt stora arbetsinsatser (se nedan).

Kemikalieinspektionen hade inför högnivåmötet ombetts göra en speciell insats, nämligen att arrangera en internationell workshop för diskussion om möjligheten av en minskad användning av försöksdjur i laboratorietester. Inom alla OECD-länder är trycket stort att så långt som möjligt hitta alternativa metoder. Kemikalieinspektionen ordnade i maj 1986 ett tredagarsseminarium under temat "Chemicals Testing and Animal Welfare". Ett stort antal internationella vetenskapsmän och administratörer var inbjudna. Efter mötet sammanställde kemikalieinspektionen och lät trycka proceedings (350 sidor).

Under början av 80-talet satsade OECD stora resurser för att harmonisera testverksamhet genom att arbeta fram riktlinjer för laboratorietester inom olika områden (OECD Guidelines for Testing of Chemicals). Utvecklingen går emellertid snabbt framåt och nya testmetoder utvecklas och andra behöver revideras. OECD tillsatte därför från början en sk Up-dating Panel och kontaktpunkter utsågs i medlemsländerna. Denna funktion ligger inom Sverige vid kemikalieinspektionen och innebär att ombesörja alla kontakter med OECD-sekretariatet i Paris samt att inhämta och sammanhålla synpunkter från ett svenskt kontaktnät.

Ett informationssystem CIEP (Complementary Information Exchange Procedure) upprättades i slutet av 70-talet av OECD och var avsett att på ett informellt och snabbt sätt underlätta informationen mellan medlemsländer. Systemet är uppbyggt runt nationella kontaktpunkter som har ansvar för att information av intresse i det internationella samarbetet sänds ut. Kemikalieinspektionen ombesörjer detta för Sveriges del. Informationsmaterial kan härröra både från kemikalieinspektionen KemI och från annan myndighet involverad i kemikaliekontroll.

Kemikalieinspektionen är också mottagare för information från andra länder, redovisar inkommen information till ett svenskt kontaktnät. Intresset för denna information har stadigt ökat. En stor del av inkommen information berör enskilda kemikalier. Den information som inkommit sedan 1979 finns arkiverad vid inspektionen. Avsikten är att relevant material skall införas i kemikalieinspektionens biblioteksdatas, Bibline. CIEP-informationen är även grunden för ett särskilt projekt inom U-avdelningen.

Såsom ett resultat av en expertgrupp 1984 startades ett pilotprojekt under arbetsnamnet OECD Switchboard. Projektet syftade till att utröna om det finns "dold" information hos myndigheter, industri, universitet eller liknande institutioner och som kunde göras tillgänglig vid förfrågan. Sex länder deltog i pilotprojektet, däribland Sverige. Projektet drevs genom en utsedd kontaktpunkt som till sitt förfogande hade ett nationellt kontaktnät av sådana som ville deltaga och som bedömdes kunna ha information inom olika områden. Projektet hade startat före kemikalieinspektionens tillkomst och avslutades våren 1987. Under denna försöksperiod har arbetet varit mycket resurskrävande då flera utvärderingsformulär skulle cirkuleras. Under 1986-87 har även ett flertal möten hållits i Paris. Projektet kommer att fortsätta och framtida rutiner för detta diskuteras f n, inom kemikalieinspektionen bl a databehandling.

Arbetet inom kemikaliegruppen i OECD berör i första hand kemikalieinspektionen men även andra myndigheter berörs. För att frågorna skall behandlas på ett tillfredsställande sätt bör industrin också hållas à jour med vad som händer och ge sina synpunkter. Kemikalieinspektionen har upprättat en referensgrupp (miljö- och

energidepartementet, försvarsdepartementet, statens naturvårdsverk, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, livsmedelsverket, räddningsverket, PKL, Kemikontoret) som inbjudes till diskussion av aktuella ärenden före varje möte. Efter mötet sker en uppföljning. Beroende på ärendenas aktualitet skickas protokoll eller kallas till uppföljningsmöte.

IPCS

International Programme on Chemical Safety tillkom 1980 och stöds av tre olika internationella organisationer, nämligen UNEP, ILO och WHO.

Det verkställande organet för IPCS har bl a en Programme Advisory Committee (PAC) till sitt förfogande. Kemikalieinspektionen har redan från starten arbetat i nära kontakt med IPCS, ett samarbete som för övrigt var väl etablerat redan i den tidigare organisationen. Styrelsens vice ordförande har sedan länge varit medlem av PAC och kemikalieinspektionen har därför direkt medverkat i programmens utformning. En av de bärande idéerna bakom programmet är att ett antal laboratorier och institutioner i världen skall samarbeta i utrednings- och forskningsarbete för att öka kunskaperna om kemiska risker. Dessa s k Participating Institutions (PI:s) medverkar till att sammanställa kriteriadokument som baserar sig på tillgänglig information som underlag för riskvärderingar, deltar i arbetet med att utveckla och höja kvaliteten på olika tester och studier, och bidrar i utbildningsprojekt i frågor rörande testning och utvärdering av riskaspekter inom kemikaliekontrollens område, framförallt till utvecklingsländerna. Livsmedelsverket och SML deltar såsom PI:s i olika IPCS-projekt. Programmet främjar även internationellt samarbete i frågor om förebyggande av kemikalieolyckor. Kemikalieinspektionen är sammanhållande för Sveriges medverkan i IPCS.

Kemikalieinspektionen är även remissorgan för utkast till kriteriadokument. Kemikalieinspektionen och IPCS har undertecknat ett "Memorandum of Understanding" och kemikalieinspektionen bidrar för närvarande med 60 000 \$/per år till IPCS.

UNEP/IRPTC

Inom UNEP samarbetar kemikalieinspektionen i första hand med IRPTC (International Register of Potentially Toxic Chemicals), det internationella registret över potentiellt giftiga kemikalier.

IRPTC fungerar som en internationell databank för kemikalier. Målet för verksamheten är att underlätta åtkomsten av data om kemikalier och att identifiera de potentiella farorna vid användning av kemikalier samt göra användarna medvetna om dessa.

IRPTC arbetar genom s k National Correspondents, en uppgift som i Sverige sköts av kemikalieinspektionen. Arbetet innebär att svara på inkommande förfrågningar och att förse IRPTC med uppgifter av allmänt intresse inom kemikaliekontrollområdet. En särskild file i registret är Legal File. Sverige har deltagit i ett pilotprojekt för utvärdering av information och kemikalieinspektionen ansvarar även för den kontinuerliga uppdateringen. Detta innebär en bevakning av legal verksamhet även inom andra myndigheter på kemikalieområdet.

Kemikalieinspektionen har även bidragit med uppdatering av den s k Consolidated List, vilken har tillkommit med anledning av en FN-resolution och som innehåller uppgifter om förbjudna eller hårt reglerade varor (läkemedel, bekämpningsmedel, livsmedelstillsatser och industrikemikalier).

INFORMATIONSVERKSAMHET

Informationenhetens arbete initieras till övervägande del av inspektionens två huvudavdelningar - utredning respektive tillsyn.

Informationsverksamheten har under den perioden inriktats huvudsakligen på fyra områden:

A. Etablering av inspektionen.

B. Informationsservice till företag anslutna till produktregistret, branschorganisationer samt fackliga organisationer.

C. Produktion av allmänt informationsmaterial.

D. Samarbete med andra myndigheter.

A. Etablering av inspektionen

1. Pressinformation
2. Utställningsverksamhet
3. Allmän information

1. Pressinformation

Utöver ett antal basbroschyrer, som skickats till samtliga dags- och facktidningar har verksamheten dominerats av kontakter med media, såväl formella som informella.

Bortsett från traditionella presskontakter (releaser, intervjuer etc) har stor vikt lagts vid att utbilda journalister i frågor som ligger under kemikalieinspektionens arbetsområde.

Detta har skett genom fördjupade kontakter, där journalister inbjudits och under informella former fått diskutera med såväl verksledning som sakhandläggare.

Utvalda journalister inbjuds dessutom regelbundet till seminarier som är allmänt intresse.

Regelmässigt skickas inspektionens rapporter direkt till de journalister som svarar för miljöbevakningen eller uttryckt intresse för rapporterna.

2. Utställningsverksamhet

Inspektionen har deltagit i tre utställningar - två kopplade till arbetsmiljö (maj -87) respektive företagshälsovård (januari -87).

Den tredje utställningen finns på tekniska museet och ska finnas där i tio år, varför revidering av innehållet kommer att ske med jämna mellanrum.

Utställningen är ett samarbete mellan kemikalieinspektionen, kemikontoret, SNV och ASS.

3. Allmän information

Den allmänna informationen har i huvudsak varit indirekt. Regelmässigt skickas pressreaser ut i anslutning till de beslut som berör allmänheten/konsumenterna. I dessa frågor sker ett kontinuerligt samarbete med främst konsumentverket. Vidare har en broschyr med basinformation distribuerats till samtliga fackliga organisationer och därefter sålts i en upplaga på 50 000 exemplar.

Informationen till allmänheten är den svagaste punkten i den hittills genomförda verksamheten. Orsakerna står att finna i bristande resurser men framför allt i att informationen i detta avseende hänger nära samman med behovet av utbildningsinsatser (se vidare under slutsatser). En avsevärd mängd information har lämnats till olika högskolor i form av såväl tryckt material som genom studiebesök på inspektionen.

B. Informationsservice

Informationsservice till företagen kan delas upp i följande delar:

Regelsystemet. I begreppet inryms föreskrifter, allmänna råd m m. Materialet tas fram på inspektionen medan produktions-, distributions-, lagerhållnings- och faktureringsdelarna är lagda i förlag/kommission hos Liber.

Inspektionen har ombesörjt översättning av lagtext, vissa föreskrifter och märkningsregler till engelska.

I den mån företag själva vill översätta material till främmande språk har inspektionen intagit en generös inställning.

Företagen har fr o m den 1 januari 1988 möjlighet att prenumerera på inspektionens rapportserie.

Nyheter från kemikalieinspektionen. Inspektionen har för avsikt att ett antal gånger per år informera om nya toxikologiska rön som fram kommer ur inspektionens utredningsverksamhet och bevakningen av toxikologisk litteratur. Samtidigt ges information om viktigare beslut och om föreskrifter och allmänna råd. Även viktigt pågående arbete inom tillsyns- och utredningsområdena beskrivs. Hittills har två nummer av informationsskriften producerats.

En kontinuerlig informationsverksamhet sker i samband med inspektionsbesök, referensgrupper, medverkan i kurser/konferenser och liknande.

Kemikalieinspektionen har i samarbete med Medicinska Informationscentralen (MIC) vid Karolinska Institutet tagit fram en ny databas - Riskline. Databasen innehåller utvärderad information om kemiska ämnen. Basen, marknadsförs fr o m november 1987.

C. Allmänt informationsmaterial

a) Denna del består av broschyrer, rapporter, affischer m m. Hittills producerat material redovisas i bilaga 1.

b) Fr o m årsskiftet 1987/88 utges en intern personaltidning.

D. Samarbete med andra myndigheter

Informationsverksamheten är liksom hela inspektionsverksamheten beroende av ett gott samarbete med andra myndigheter. Detta samarbete är under uppbyggnad. Främsta partners är konsumentverket, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket.

Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder, länsstyrelsernas naturvårdsenheter samt företagshälsovården är andra viktiga samarbetspartners.

Samtliga dessa grupper får del av det informationsmaterial som framställs av inspektionen.

Specifikt samarbete mellan de centrala myndigheternas informatörer sker genom regelbundna informatörsträffar som initierats av miljö- och energidepartementet.

ADMINISTRATION OCH INTERNA ARBETSFORMER

Administration

Redan från början fastlades principen om en liten egen administration vid inspektionen i syfte att ge de operativa enheterna största möjliga utrymme. De fasta resurserna skulle minimeras och istället skulle i största utsträckning behövliga tjänster köpas utifrån. Den administrativa enheten har bestått av och består av fyra tjänster (3 1/2 årsarbetskrafter), varav en har registratörssysslan som huvuduppgift. Ekonomi- och personaladministrativa tjänster köps från kammarkollegiet. Från AMS (AMS), med vilken inspektionen delar lokaler, köps tjänster som telefonväxel, lokalvård och vaktmästeri.

Under redovisningsperioden har arbetet med att skapa fungerande, lätthanterliga rutiner pågått. Arbetet har i viss mån försenats genom personalomsättning, bl a på chefsposten.

Interna arbetsformer

Ledningsgruppen, som består av generaldirektören samt de två avdelningscheferna, har fast sammanträdestid varje måndag. I ledningsgruppen behandlas företrädesvis principiella och övergripande frågor men även frågor av mer dagsaktuell art kommer ofta upp. Till ledningsgruppsmöte kallas vid behov enhetschef som är berörd av en aktuell fråga. Ledningsgruppen har lagt ned betydande arbete på att inledningsvis etablera och sedan utveckla lämpliga arbetsformer inom inspektionen.

Med någon månads mellanrum genomförs enhetschefsmöten under generaldirektörens ledning. Vid dessa möten tas upp dels rapportering och information från enheterna dels något eller några särskilda ämnen t ex verksamhetsplaneringen eller arbetet med anslagsframställning. Vid något eller några tillfällen per år har enhet-

schefsmöten utökats till planeringsmöte i form av två-dagars-internat. Därutöver har enhetscheferna vid sekretariaten för administration, information resp internationella frågor, regelbundet återkommande diskussioner med generaldirektören om aktuella frågor.

Några gånger per år genomförs också s k verksmöten, där hela myndighetens personal samlas. Hittills har i princip varje enhet svarat för ett verksmöte och där informerat om sitt arbete.

På avdelningarna finns inlagda månadsvisa avdelningsmöten (möten där all personal deltar), veckovisa möten avdelningschef-samtliga enhetschefer på avdelningen samt enhetsmöten, också de veckovisa.

På såväl avdelnings- som enhetsnivå har genomförts planeringsmöten på en och i några fall två dagar för avdelningens/enhetens hela personal.

Samarbetet mellan avdelningar och enheter har kunnat utvecklas efterhand som verksamheten kommit igång.

Formerna för samarbetet i sakfrågor varierar. Projektformen har kommit att utnyttjas allt mer.

Cheferna för tillsyns- och utredningsavdelningarna samt enheterna för allmän kemikaliekontroll resp vetenskaplig utredning och dokumentation träffas varannan vecka för genomgång av aktuella frågor och avstämning av pågående arbete

Enheterna för allmän kemikaliekontroll och vetenskaplig utredning och dokumentation samarbetar i frågor om toxikologiskt beslutsunderlag vid författningsarbete och i enskilda ärenden.

Enheten för allmän kemikaliekontroll och produktregisterenheten samarbetar bl a i frågor om metodik för att överblicka och följa kemikalieanvändningen och kartläggningen av denna.

Inspektions- och produktregisterenheterna samarbetar löpande om underlag för inspektionsverksamheten och kontroll av företagens anmälningsskyldighet till registret.

Ett rutiniserat samarbete sker mellan enheterna för förhandsgranskning och utredning och dokumentation inom ramen för bekämpningsmedelsarbetet.

För arbete med ADB-frågor har inrättats en särskild kontaktgrupp.

Ytterligare fora för samarbete-samråd finns. I princip en gång i veckan träffas representanter för myndigheten (adm.chefen) och personalorganisationerna inom ramen för MBL-arbetet. Skyddskommittén sammanträder 4-5 gånger per år. Härutöver har särskilda grupper inrättats för särskilda ändamål såväl permanent såsom ADB-gruppen som mer tillfälligt som FLEX-gruppen (i samband med genomgång av flexsystemet).

Personalutveckling

Inspektionen har ägnat betydande uppmärksamhet åt behovet av organisationsutveckling i syfte att främja produktivitet och effektivitet. Som ett led härvidlag har inspektionen sökt och fått medel ur de statliga förnyelsefonderna. Vidare pågår ett arbete i samarbete med arbetsgivarverket (delfinansiär) och SIPU i syfte att finna lämpliga former och utvecklingsmöjligheter för samarbetet inom myndigheten. I båda fallen är syftet att finna former dels för personalutveckling dels för bedrivande av verksamheten så att personalens kompetens tillgodogörs på ett maximalt sätt. Detta är en förutsättning för att inspektionen med sina begränsade resurser ska kunna bedriva en effektiv och rationell verksamhet.

En chefsutbildning i internat i tre dagar har genomförts.

Avgiftssystem

Kemikalieinspektionens verksamhet finansieras i huvudsak med avgifter. Avgifterna tas dels som kemikalieavgifter dels som bekämpningsmedelsavgifter.

Enligt förordningen (1986:199, ändrad 1987:192 och 1988:807) skall kemikalieavgift årligen betalas av den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en sådan kemisk produkt som skall vara anmäld

till produktregistret. Efter kemikalieinspektionens medgivande kan avgiftsskyldigheten övergå till en handelsagent. Underlag för avgiftsuttaget är det antal kemiska produkter som har tillverkats eller importerats året före det år avgiften skall betalas. Avgiften var ursprungligen 500 kr för varje produkt. Om avgiftsskyldig hade att erlagga kemikalieavgift för fler än 100 produkter var avgiften 500 kr för var och en av de första 100 produkterna och 65 kr för var och en av de följande produkterna. Genom ändringar i avgiftsförordningen har kemikalieavgiften höjts till 600 kr resp 80 kr och fr o m den 1 augusti 1988 är avgiften 800 kr resp 100 kr. Avgiftssystemet hanteras i huvudsak av produktregisterenheten vid inspektionen. Kemikalieavgifterna står numera för ungefär 3/4 av inspektionens avgiftsintäkter.

Av olika skäl bl a försenades avgiftsförordningens ikraftträdande, har under kemikalieinspektionens två första år flutit in mindre kemikalieavgiftsmedel än beräknat och vid senare tidpunkt. Detta innebär att ett underskott för de första åren på ca 10 milj kr uppstått. Med 1988 års kemikalieavgift torde överensstämmelse mellan inkomster och utgifter nås, samtidigt som kvarstående underskott åtgärdas.

Ett särskilt avgiftssystem finns för att täcka kostnaderna för inspektionens arbete med bekämpningsmedelsfrågor. I förordningen (1985:836 ändrad 1987:1180) om bekämpningsmedel anges avgiftsnivån för olika åtgärder som t ex ansökan om godkännande eller villkorsändring. Bekämpningsmedelsavgifterna har svarat för ca 1/4 av inspektionens avgiftsintäkter. Den ökade andel av inspektionens samlade resurser som tagits i anspråk för bekämpningsmedelsarbetet har föranlett en höjning av avgifterna fr o m den 1 januari 1988.

C BEDÖMNINGAR

I det följande redovisas ledningsgruppens bedömningar, först i en allmän del, därefter mer ingående beträffande verksamheten, uppdelat på tillsyn och utredning.

Det har nu gått två år sedan lagen om kemiska produkter började gälla och sedan kemikalieinspektionen inledde sin verksamhet. Närmare hälften av denna tid har gått åt för uppbyggnadsprocessen. Det är således endast drygt ett år som verksamhet pågått i någorlunda fullständig omfattning. Det torde vara alltför kort tid för att det ska vara möjligt att i alla avseenden avge definitiva omvärderingar om de nya arbetsformerna. Ändå finns det anledning att mot bakgrund av de hittills vunna erfarenheterna pröva om de riktlinjer som angavs i propositionen om kemikaliekontroll och i kemikommisionens förarbeten behöver förändras.

Lagstiftningen

Delmålen för kemikaliekontrollen

I propositionen för kemikaliekontroll anges följande fyra delmål:

- Skadliga ämnen och produkter bör så långt som möjligt ersättas med mindre skadliga och helt ofarliga.
- Säker hantering.
- Kemiska produkter skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö.
- Information om skaderisker och förebyggande åtgärder.

Dessa mål torde fortfarande vara relevanta. Vår bedömning är dock att frågan om produktval, dvs att aktivt verka för att riskabla produkter byts ut mot mindre riskabla behöver utvecklas. Det är uppenbart att märkning inte är tillräckligt för att påverka produktutvecklingen så snabbt som det är önskvärt.

Produktvals målet bör enligt vår mening självklart inbegripa teknisk utveckling och forskning för att ta fram nya produkter som innebär mindre risker. Det bör således ligga i företagets ansvar

att inte bara uppfylla krav på undersökningar, utredningar, information etc utan också aktivt stimulera en utveckling mot produkter som är mer skonsamma för miljö och hälsa. Det bör dessutom vara en given uppgift för de statliga organ som finansierar teknisk utveckling att aktivt påverka utvecklingsarbetet så att målet för kemikaliekontrollen främjas.

Erfarenheterna de senaste åren har visat att krav från medvetna brukare/konsumenter är ett effektivt sätt att få fram mindre farliga produkter. Uppllysning och information till yrkesmässiga användare, konsumenter, grossister osv är därför ett viktigt led i arbetet att minska riskerna för kemikalier.

Ansvarsfördelningen gentemot företagen

Lagen om kemiska produkter lägger huvudansvaret för kontrollen av kemiska produkter på företagen, i första hand tillverkare och importörer men också andra leverantörer liksom användare.

Det är vårt intryck att många företag i dag lägger större tyngd vid kemikaliekontrollfrågorna än tidigare. Medvetandet om hälso- och miljöeffekternas betydelse har ökat. Problemen erkänns i större utsträckning än tidigare. Många företag har förstärkt sin kompetens för kemikaliekontroll.

Samtidigt tyder erfarenheterna hittills på att stora variationer kan förekomma mellan företagen. Bristen på kunskap är ibland stor, många mindre företag är tom okunniga om lagen om kemiska produkter.

När det gäller produktvalsfrågor finns det exempel på ersättningsprodukter som tagits fram av framsynta företag. Men andra är passiva. Många företag väntas på reglering från myndigheter innan de vidtar åtgärder.

Att huvudansvaret för kemikaliekontrollen ligger på företagen verkar inte ha nått ut till allmänheten. Det torde delvis sammanhånga med att miljödebattörer som anser det orimligt att ge företagen detta ansvar väljer att agera som om hela ansvaret låg på myndig-

heterna. Det är enligt vår mening tveksamt om den ansvarsfördelning som lagen anger är förankrat i allmänhetens medvetande.

Den allmänna debatten präglas av en markerad misstro mot företagen. Det förefaller som om många skulle föredra att t ex tester utfördes av myndigheterna, eftersom man inte har förtroende för de resultat som företagen själva tar fram. Ofta framförs också uppfattningen att alla kemiska produkter borde utsättas för den förhandsgranskning, med bl a risk/nyttobedömning, som nu görs för bekämpningsmedel. En myndighetsorganisation som svarar mot dessa förväntningar skulle kräva mångdubbelt större resurser än de som för närvarande finns tillgängliga för kemikaliekontroll. Skulle förhandsgranskning av alla nya kemiska produkter göras på samma sätt som av bekämpningsmedel krävs myndighetsresurser som är i storleksordningen 100 ggr större än de nuvarande. Det är angeläget att olika alternativ diskuteras och att förväntningarna på myndighetens roll klarläggs och ställs i relation till de resurser som anslås.

Vår egen bedömning är att det nu inte finns anledning att frångå den huvudlinje som anges i lagen om kemiska produkter. Det är viktigt att företagen känner ett allmänt ansvar som går längre än detaljföreskrifter. Det torde i längden leda till en större säkerhet än en mängd detaljregler från myndigheter.

Det är dock uppenbart att företagen behöver stöd i form av föreskrifter och allmänna råd t ex för undersökningsskyldighet, miljöfarlighetskriterier, märkning m m samt informations- och utbildningsinsatser. Det krävs också en effektiv kontroll av efterlevnaden av lagen om kemiska produkter. Systemet med ansvaret lagt på företagen kräver om det ska fungera därför en myndighet med tillräckliga resurser både för att stödja företagen och för att ingripa där det behövs.

Ansvarsfördelning mellan myndigheterna

I propositionen om kemikaliekontroll beskrivs hur ansvaret för kemikaliekontrollen fördelas mellan myndigheterna. Grovt sett kan sägas att kemikalieinspektionens uppgift är inriktad mot kemiska

ämnen och produkter, utrednings- och informationsverksamhet beträffande kemiska ämnen och tillsyn av tillverkare och importörer för att förvissa sig att deras egenkontroll av de kemiska produkterna fungerar. Ansvar för användningen, hanteringen av kemiska produkter eller varor som innehåller eller har behandlats med sådana ligger däremot på andra myndigheter. Arbetsarkyddsstyrelsen har ansvar för hantering som påverkar arbetsmiljön, naturvårdsverket för hantering som påverkar den yttre miljön osv. Kommuner och länsstyrelser har också uppgifter som gäller såväl överlåtelseledet som användningen.

Det är, som också understryks i propositionen, svårt att i detalj slå fast ansvarsfördelningen. Stora krav ställs på samverkan mellan myndigheterna.

Erfarenheterna visar att ansvarsfördelningen mot arbetsmiljöområdet är relativt tydlig och inte vållar några problem.

Mot naturvårdsverket är gränserna mer diffusa. Detta kan vara en följd av att den verksamhet som inspektionen svarar för tidigare låg inom naturvårdsverket. En process för att fastlägga tydligare gränser har inletts men en hel del återstår att göra.

Det är angeläget att rollfördelningen blir så tydlig som möjligt. Annars kan alltför mycket resurser åtgå för kontakter mellan myndigheter.

Inspektionen åläggs i propositionen ett visst samordningsansvar - men saknar instrument för denna samordning utöver information och samråd.

Det är naturligt att myndigheterna inte alltid gör samma prioriteringar. Kemikalieinspektionen kan uppmärksamma andra myndigheter på insatser som behövs inom kemikaliekontrollen - men har inga möjligheter att kräva att de görs, och framför allt inte att de görs till en viss tidpunkt.

För framtiden torde det vara rimligare att samordnade insatser genomförs på uppdrag av regeringen. Inspektionen kan och bör naturligtvis uppmärksamma regeringen på behovet av sådana insatser.

Ett annat område där inspektionens handlingsutrymme är begränsat i förhållande till de förväntningar som ibland framförs är bekämpningsmedel.

Inspektionens uppgift är att genomföra en behovsanalys och en risk/nytto bedömning av bekämpningsmedel samt ta ställning till registrering, klassificering och villkor för användning. Riskbedömningen gäller toxikologisk utvärdering av underlag som efter inspektionens anvisningar tagits fram av företagen. För nyttoanalyser måste inspektionen lita till uppgifter från organ inom lantbruksområdet, t ex SLU och lantbruksstyrelsen. Bedömningen kompliceras ytterligare av att jordbrukspolitiken nu omprövas. Om förutsättningarna är oklara, t ex om det svenska jordbruket ska baseras på ogräsbekämpning med kemiska medel eller inte, försvåras inspektionens beslut. Det kan inte vara inspektionens uppgift att genom sina beslut påverka jordbrukspolitikens utformning.

När det gäller användningen av bekämpningsmedel har SNV ansvaret för den hantering som påverkar den yttre miljön och ASS för arbetsmiljön. SNV har således gett ut föreskrifter om spridning av bekämpningsmedel och ASS arbetsmiljöföreskrifter om hantering av bekämpningsmedel.

Kemikalieinspektionens organisation

Uppbyggnaden försenades bl a därför att beslut om myndighetschef, lokalisering m m togs ca tre veckor före det myndigheten skulle inleda sin verksamhet och därför att besked om förstärkningar av löne-medel dröjde ca tre månader. Enligt intentionerna i riksdagsbeslutet skulle myndigheten bestå av ca 70 personer. De resurser som tilldelades motsvarade dock endast 65 årsarbetskrafter. Det innebar en förstärkning på ca 10 tjänster utöver den personal som överfördes från produktkontrollbyrån och toxikologiska informationscentralen.

Genom en viss omsättning i samband med omorganisationen har ca hälften av personalen kommit att nyrekryteras.

Rekryteringen har varit lättare på utredningssidan än på tillsynssidan där det hade varit önskvärt med fler kvalificerade medarbetare med erfarenhet av t ex industriell verksamhet och kvalificerat utredningsarbete. De begränsade lönevillkoren har gjort att det inte varit möjligt.

Ett särskilt problem är att arbetet med bekämpningsmedel blivit nästan dubbelt så stort som förutsett. Det har inverkat negativt på möjligheterna att arbeta med övriga kemikalier. Vår bedömning är att det är olyckligt att arbetet med förhandsgranskning av bekämpningsmedel, som styrs av antalet inkommande ansökningar, skall ske inom en given budgetram. Omfattningen av det arbetet borde kunna variera med ansökningarna utan att inkräkta på arbetet med övriga kemikalier.

När det gäller inspektionens inre organisation och arbetsformer är det för tidigt att dra några bestämda slutsatser. Vår bedömning är dock att uppdelningen på en åtgärdsinriktad tillsynsavdelning och en separat avdelning för långsiktig kunskapsuppbyggnad och toxikologiska faroanalyser är riktig.

Verksamhetsformerna inom inspektionen har utvecklats på ett positivt sätt. De kan och bör dock utvecklas ytterligare. Inspektionen har fått stöd från de statliga förnyelsefonderna samt arbetsgivarverket för konsulthjälp i syfte att effektivisera arbetsformerna. Det är också angeläget att höja inspektionens kompetens ytterligare.

Det internationella arbetet har varit omfattande. Sverige har - liksom tidigare - spelat en aktiv roll i OECD och FN-organet IPCS. Kontakterna med EG har intensifierats. Ändå behöver de internationella kontakterna öka ytterligare. Det internationella sekretariatet har svarat för löpande kontakter och information till bl a andra myndigheter, medan sakfrågorna i huvudsak integrerats i avdelningarna.

Tillsynsverksamheten

Arbetet med föreskrifter och allmänna råd har funnit en form som tillgodoser rimliga krav på effektivitet, öppenhet mot olika intressenter samt kunskapsnivå. För varje författningsprojekt fastställs en projektplan inkl tidsplan och beräknad resursåtgång. I den redovisas också vilka intressenter som kan identifieras.

Pga stor arbetsbelastning har tidsplanerna i vissa fall fått justeras dock inte i anmärkningsvärd grad. Av resursbrist har dock flera angelägna projekt som t ex regler om tillverkares/importörers utredningsskyldighet och kompetens måst senareläggas.

Arbetet med vägledning till regionala och lokala tillsynsmyndigheter har också pga resursbrist försenats och inte kunnat påbörjas förrän hösten 1987 men bedrivs nu efter fastställda planer.

Samarbetet i tillsynsfrågor med andra centrala myndigheter och andra viktiga intressenter har utvecklats i stort sett tillfredsställande i takt med att inspektionens egen verksamhet kommit igång och egna resurser kunnat avsättas. Särskilt väl fungerar samarbetet med externa intressenter i anslutning till författningsarbete och på området bekämpningsmedel. Vad gäller frågor om kontroll- och inspektionsverksamhet finns behov av utökat samarbete med i första hand arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket. En viktig erfarenhet är att samarbetet kräver betydande insats av personella resurser för att ge resultat.

En systematisk inspektionsverksamhet har satts igång. Formerna för inspektionen och annan kontroll av tillverkare och importörer behöver självfallet utvecklas vidare. Viktiga erfarenheter har vunnits att läggas till grund för en utveckling av kontrollen såväl kvantitativt som kvalitativt. Trots att kontrollen hittills varit relativt begränsad till sin omfattning har den bidragit till att tillverkare och importörer i allmänhet intensifierat och förbättrat sin kemikaliekontroll. Inspektionsverksamheten har tydligt visat att det finns betydande brister i företagens utredningar och bedömningar av sina produkters hälso- och miljöfarlighet samt information om risker och skyddsåtgärder.

Arbetet med att utarbeta metoder för att följa kemikalieanvändningen med avseende på hälso- och miljöeffekter har pga bristande resurser inte mer än påbörjats. För att identifiera problemområden och utveckla åtgärdsstrategier är det väsentligt att skaffa överblick över kemikalieanvändningen, följa kemikalieflöden och utarbeta materialbalanser.

Området kemiska miljörisker har inte kunnat bearbetas i önskvärd utsträckning. Orsaken är att inspektionen inte haft tillräckliga resurser, eller nödvändig specialkompetens.

Inte heller har det funnits möjlighet att utveckla metoder och strategier för produktvalsstyrning. Det finns behov av att få tillstånd utbyte av t ex allergiframkallande, cancerframkallande och miljöfarliga ämnen.

Förhandsgranskning och annat arbete med bekämpningsmedel har visat sig betydligt mer resurskrävande än beräknat och myndigheten har inte tillförts tillräckliga resurser för detta arbete. Detta har tillsammans med uppkomna vakanser periodvis medfört en synnerligen ansträngd arbetssituation. Övergången till en ny lagstiftning har inneburit betydande arbete t ex i samband med omklassificering till de nya behörighetsklasserna. Till resursbelastningen har också bidragit arbetet med halvering av bekämpningsmedelsanvändningen något som inte var inkalkylerat vid resursavvägningen samt de skärpta krav som ställs bl a när det gäller miljöeffekter.

Trots en periodvis besvärande vakanssituation har prövningen av nya ansökningar kunnat hållas på i stort sett oförändrad nivå. Denna har dock inte varit tillräckligt hög för att avverka inneliggande balans och därmed nå målet 1 års handläggningstid.

Arbetet med att gå igenom gamla bekämpningsmedel har, trots vissa förstärkningar, inte kunnat bedrivas i tillräcklig takt.

Den nya lagstiftningen har ställt nya krav på prövningen. En omläggning till nya rutiner har varit nödvändig. Detta arbete pågår och beräknas vara slutfört inom ett år. Bl a utvecklas använd-

ningen av ADB avsevärt, vilket är nödvändigt för att upprätthålla en tillfredsställande överblick över användningen av bekämpningsmedel och över deras egenskaper från hälso- och miljösynpunkt. Inspektionen har eftersträvat en stor öppenhet i sin prövningsverksamhet och lägger stor vikt vid att tillgodogöra sig extern sakkunskap. Detta förhållningssätt har mötts positivt av externa intressenter.

Strängare praxis för bedömning av bekämpningsmedel har införts. Dock behöver former och rutiner för behovsprövning och för risk/nytto-analys utvecklas ytterligare i samråd med organ inom jordbruksområdet.

Inspektionens aktiviteter i form av informationsmöten och arbete med särskilda projekt i syfte att nå minskade doser vid bekämpning i jordbruket och minskad bekämpning vid äppel- och potatisodling har väckt positivt gensvar bland t ex odlare, rådgivare och forskare. Detta visar på möjligheterna att nå önskade effekter genom ett medelst kunskaps- och erfarenhetsutbyte initierat utvecklingsarbete.

Det hittills uppnådda arbetsresultatet inom området bekämpningsmedel skulle inte uppnåtts utan exceptionella arbetsinsatser av den ordinarie personalen tillsammans med extra personal, anställd på av regeringen särskilt anvisade medel.

Det internationella samarbetet i tillsynsfrågor har utvecklats positivt. Inspektionen har varit starkt pådrivande för att få till stånd arbete med harmonisering inom Norden vad gäller regler på kemikaliekontrollens område. Arbetet måste dock påskyndas ytterligare för att motivera den nuvarande insatsnivån från svensk sida. Under slutet av perioden har kontakterna med EG utvecklats på ett lovande sätt. I det internationella samarbetet inom bl a UNEP och OECD har inspektionen spelat en aktiv pådrivande roll. Det gäller t ex områdena stora kemikalieolyckor, exportnotifikation och klassificering av kemikalier.

Utredningsverksamheten

I propositionen om kemikaliekontroll anges mål för utredningsverksamheten. Det gäller att uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och de risker användningen kan medföra, utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och de hälso- och miljörisker sådana produkter kan medföra. Det gäller också att medverka i att lämna information inom området, liksom medverka i det internationella samarbetet.

Inspektionen skall också föra och utveckla ett register över produkter som importeras eller tillverkas inom landet.

Det kemiska hälso- och miljöriskområdet är oerhört vittomfattande och inspektionen kan bara på centrala kärnområden hålla en egen aktiv kompetens. Uppbyggnaden av ett kontaktnät med kompetenta forskare som på olika sätt har deltagit i inspektionens verksamhet genom granskning av dokument m m har fungerat väl även om denna verksamhet ännu inte prövats i den skala som är möjlig.

Inspektionen har kunnat producera ett antal rapporter av hög kvalitet som ett resultat av arbete från inspektionens egna tjänstemän men också som ett resultat av projekt utlagda via undersökningsanslaget. Samtidigt är det uppenbart att inspektionen inte på något sätt kunnat motsvara de önskemål som har uttryckts från olika aktörer på miljöområdet om att presentera lättillgänglig information för många ämnen på kort tid.

Ett första försök att täcka det stora informationsbehov som finns är databasen RISKLINE, som inspektionen har utvecklat och som nu är i drift. RISKLINE som innehåller utvärderad information om kemiska ämnen har mött ett stort intresse från olika intressenter t ex företagshälsovård, andra myndigheter, forskare, yrkesmedicinare m fl.

Även s k "Toxtips" förtjänar att nämnas, dvs korta sammanställningar om nya rön som inspektionen har stött på i sin bevakning av litteraturen på området.

Överföringen av kunskap från den vetenskapliga litteraturen i en lätt tillgänglig form för beslutsfattare på olika nivåer och för allmänhet och andra som är intresserade av miljöområdet, har dock ännu inte kunnat utvecklas enligt intentionerna i propositionen. Detta beror på brister på resurser. Informationsverksamhet, som ingår som ett viktigt led i överföring av kunskap, är personal- och kostnadskrävande.

En viktig del när det gäller den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden är att skapa överblick över den verksamhet som sker på olika myndigheter, forskningsinstitutioner och annat inom landet, för att åstadkomma en bättre samordning och att undvika dubbelarbete. Denna verksamhet har just inletts och utgör också ett led i inspektionens internationella åtaganden, t ex inom OECD-arbetet.

Vid utvecklandet av prioriteringsinstrument och selektion och prioritering av angelägna kemikalier är det angeläget att ha en koppling till det internationella arbetet, framför allt inom OECD och FN-programmet IPCS. Under inspektionens två första år är genombrottet i OECD:s projekt om existing chemicals en viktig händelse som i stor utsträckning påverkat arbetet. Inspektionen har spelat en aktiv roll i detta arbete men ökade resurser krävs för att vi skall kunna fortsätta att driva på utvecklingen och göra den svenska delen av samarbetsprojektet.

Produktregistret

Arbetet med att införa det nya avgiftssystemet har varit mycket betungande i inledningsskedet men börjar nu fungera någorlunda smidigt. Först under 1988 har det varit möjligt att inleda utvärderingen av registret.

Sammanfattningsvis är vårt dominerande intryck att skillnaden mellan de förväntningar som ställs på kemikalieinspektionen och de resurser som avdelats, är orimligt stor. Förväntningarna från allmänheten har stigit bara under den tid som gått sedan Kemikommisionen arbetade. Antingen behöver resurserna justeras för att bättre svara mot förväntningarna - eller tvärtom. Oavsett vilken nivå man väljer är det angeläget med en tydligare relation mellan förväntade och möjliga arbetsinsatser.

D ÖVERVÄGANDEN AVSEENDE DEN FRAMTIDA VERKSAMHETEN

(= del av anslagsframställningen för budgetåret 1989/90)

Inledning

I det följande kommer en förändrad dimensionering av myndigheten att föreslås. Därför redovisas inledningsvis vissa principiella resonemang.

Kemikalieinspektionen inledde sin verksamhet den 1 januari 1986. Myndigheten tillkom efter beslut av riksdagen i anledning av prop 1984/85:118 om kemikaliekontroll. Propositionen byggde på förslag från kemikommisionen som tillsattes 1983.

I propositionen konstateras att kontrollen över utvecklingen på kemikalieområdet måste förbättras. Mål och principer för samhällets kemikaliekontroll anges. Det övergripande målet är att förhindra skada på människor och miljö. För att nå detta mål anvisas fyra principiella vägar.

- (1) Skadliga ämnen bör så långt som möjligt ersättas med mindre skadliga och helt ofarliga.
- (2) Där användningen av ämnen som kan innebära risker för hälsa och miljö inte kan undvikas måste sådana åtgärder vidtas som gör hanteringen säker.
- (3) Alla kemiska produkter som hanteras måste vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö.
- (4) Alla som hanterar kemiska produkter måste vara tillräckligt informerade om skaderisker och förebyggande åtgärder.

I propositionen slås fast att ansvaret för att nå dessa mål i första hand måste ligga hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter eller använder kemiska produkter. Myndigheternas huvuduppgift inom kemikaliekontrollen bör vara att se till att företagen gör vad som behövs för att undanröja och förebygga hälso- och miljörisker.

Kontrollen av att företagen följer gällande bestämmelser måste vara effektiv. Tillräckliga resurser måste avsättas åt kunskapsuppbbyggnad och åt att följa utvecklingen.

Propositionen understryker också att de kemiska hälso- och miljöproblemen i stor utsträckning är internationella. I många fall kan de inte lösas utan internationellt samarbete.

Kemikalieinspektionen tilldelades resurser som möjliggjorde ca 65 årsarbetskrafter. Redan vid inrättandet framfördes farhågor att resurserna var otillräckliga för de uppgifter myndigheten ålades.

Erfarenheterna från snart tre år som gått sedan inspektionens tillkomst verifierar starkt dessa farhågor. Det framstår nu mycket tydligt att myndigheten är underdimensionerad. På flera områden har skett avgörande förändringar som motiverar en ny resursdimensionering.

Man kan också konstatera att förväntningarna har ökat starkt under den tid inspektionen existerat. Allmänhetens ökade intresse för och engagemang i miljöfrågor har inneburit att kemikalierna och de risker de för med sig, inte minst för den yttre miljön, kommit ännu mer i blickpunkten. Kraven har därför växt inte bara på omfattningen av de insatser som anses erforderliga utan också när det gäller i vilken takt de ska genomföras.

Följden har blivit ett mycket stort gap mellan allmänhetens förväntningar och tillgång på resurser för att infria dessa.

Ibland är förväntningarna utomordentligt långtgående. Det ställs sålunda krav som torde innebära förhandsgranskning och behovsprövning av inte bara kemiska produkter utan också varor som innehåller eller har behandlats med sådana. Det krävs också att Sverige på egen hand snabbt ska lösa de problem som hela den industrialiserade världen brottas med. Dessutom finns ofta en stark misstro mot företagen och deras förmåga att ta eget ansvar som innebär att hela ansvaret läggs på myndigheterna.

Med sådana utgångspunkter skulle myndighetens resurser behöva öka flera tiopotenser. Dessutom skulle ytterligt kraftiga ingrepp i handelspolitiken bli nödvändiga. Ett sådant framgångssätt är knappast realistiskt.

Vi utgår i det följande från att de i propositionen om kemikaliekontroll formulerade utgångspunkterna med företagens ansvar och en internationell samverkan och arbetsfördelning ska gälla även framgent.

Det internationella samarbetet sker både inom multilaterala organisationer och bilateralt. Inom OECD bedrivs sedan 70-talet ett aktivt arbete på kemikalieområdet som avkastat betydande konkreta resultat. Bl a har beslut fattats om godkännande av testresultat från andra länder där tester skett i överensstämmelse med OECD:s riktlinjer. Man har också kommit överens om gemensamma riktlinjer för dokumentation som ska föregå introduktion av nya kemikalier. Ett projekt inleddes 1987 för att fördela arbetet med att förbättra kunskapen om otillräckligt undersökta kemikalier som redan finns på marknaden.

Med EG har den svenska kemikaliekontrollen sedan länge haft nära samarbete, dels bilateralt, dels genom gemensamt deltagande i OECD-arbetet. Kontakterna med EG framstår nu som allt viktigare mot bakgrund av Sveriges intressen att samverka så nära som möjligt med den inre marknad som håller på att växa fram. Inom EG finns ett system för notifikation av nya kemiska ämnen som det finns starka skäl för Sverige att söka samverka med. Inom EG finns också långt framskridna diskussioner om ett märkningssystem för att ange miljöfarlighet hos kemiska produkter som Sverige också har anledning att följa nära.

Inom FN-systemet finns ett särskilt program för kemikaliefrågor, International Program on Chemical Safety (IPCS), som drivs gemensamt av UNEP, ILO och WHO. Sverige har deltagit aktivt i detta program från dess start 1980. Inom ramen för programmet utförs faroanalyser av enskilda kemikalier eller grupper av kemikalier. Vidare bedrivs ett omfattande arbete för att utveckla och förbättra metoder för bedömning, testning och utvärdering av kemi-

kalier. Förmedling och spridning av information samt utbildningsaktiviteter är viktiga delar i programmet. Genom sin globala karaktär är programmet av stor betydelse för samarbete över politiska blockgränser och för teknologiöverföring till U-länderna.

Det finns också ett nordiskt samarbete såväl för bekämpningsmedel som för kemikaliefrågor i övrigt. På senare tid har regeringen uttryckt starka önskemål om att utveckla det nordiska samarbetet på miljöområdet. Det pågår bl a arbete för att ta fram bedömningsgrunder för miljöfarlighet och för att harmonisera de förteckningar som finns över hälsofarliga ämnen, däribland cancerframkallande ämnen.

I fråga om svenskt bilateralt samarbete på kemikalieområdet är sådant av stort intresse både beträffande stora industriländer, som USA, Västtyskland och Japan och mindre länder vars situation mera liknar Sveriges, t ex Nederländerna.

Sverige kan självfallet inte ensidigt utnyttja internationella resultat. Vi måste göra vår del av arbetet och ha möjlighet att göra en aktiv, offensiv insats för att påverka utvecklingen. Både OECD:s kemikalieprogram och IPCS har små sekretariat och verksamheten beror därför på medlemsländernas insatser. Också för att dra nytta av det som görs i enskilda länder krävs kompetens och arbetstid. För att Sverige ska kunna påverka och utnyttja det internationella arbetet krävs således resurser, i form av kompetent arbetskraft, tekniska faciliteter och medel till resor.

Företagens ansvar för kemikaliekontrollen är en viktig utgångspunkt för den nuvarande organisationen på kemikaliekontrollområdet. I den allmänna debatten ifrågasätts ibland om det är rimligt att lägga ett sådant ansvar på företagen. Ett sådant ifrågasättande är berättigat om den statliga tillsynsmyndigheten inte har rimliga resurser för att hålla sig à jour med företagens egenkontroll och för att inskrida när egenkontrollen sviktar. Erfarenheterna från kemikalieinspektionens korta verksamhet är givetvis begränsade. Vårt intryck är dock att många företag i dag lägger större tyngd vid kemikaliekontrollfrågorna än tidigare. Medvetandet om hälso- och miljöproblemens betydelse har ökat påtagligt. Samtidigt

finns en stor brist på kunskap, t ex i mindre företag och företag utanför kemibranschen. Det är uppenbart att det behövs vägledning och råd till företagen för att de ska få tydligare "spelregler" att följa. Det är lika uppenbart att en intensifierad tillsyn med fler personliga besök på företagen behövs.

Även andra myndigheter än kemikalieinspektionen har uppgifter inom kemikaliekontrollen. Det gäller främst naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen, livsmedelsverket och socialstyrelsen samt länsstyrelser och kommuner. De regionala och lokala organens möjligheter att bedriva tillsyn måste tas tillvara betydligt mer än f n. Inspektionen har en viktig uppgift att ge vägledning och information till andra myndigheter.

I det följande redovisas först det totala behovet av resursförstärkningar enligt inspektionens bedömning. Inspektionen bedömer att ut- byggnaden av resurserna bör ske under en 3-årsperiod.

Totalt behov av resursförstärkningar

Strategi och prioriteringar

Antalet kemikalier är stort - i det svenska produktregistret finns i dag ca 55 000 produkter anmälda. Hur många ämnen som finns i Sverige är osäkert men det torde röra sig om 10-20 000.

Det är därför nödvändigt med en genomtänkt strategi och långtgående prioriteringar.

Ett led i den strategi som valts i Sverige såväl som andra industriländer är att skilja på nya kemikalier och gamla, som redan finns på marknaden.

Nya kemikalier

För att få grepp om utvecklingen på kemikalieområdet krävs att nya kemikalier undersöks och testas innan de släpps ut på marknaden. Myndighetsgranskning sker bl a inom EG och USA. I Sverige förekom-

mer dock inte någon sådan granskning utom i fråga om bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen har föreslagit regeringen att ett system med förhandsgranskning av nya kemiska ämnen ska införas.

Det föreslagna systemet ansluter nära till EG:s och samverkansfördelar bör förhoppningsvis gå att nå.

Det tillkommande resursbehovet beräknas till 5 nya tjänster.

Ett särskilt problem är de ämnen som i dag finns i EG men inte i Sverige. Inspektionen har inlett arbete med att ta fram ett kontrollsystem för dessa s k Sverigenya ämnen. Behovet av resurser för ett sådant system kan nu inte preciseras.

Gamla kemikalier

Kunskapsuppbyggnad

Flertalet av de kemikalier som finns på marknaden i dag är otillräckligt undersökta. Det är angeläget att kunskapen om dessa förbättras. Att komplettera undersökningar och tester för alla kemiska ämnen är en gigantisk uppgift som kräver internationellt samarbete. OECD inledde 1987 ett projekt som syftar till att i första hand få bättre grepp om de ca 1000 ämnen som står för uppe mot 99 % av användningen. En preliminär förteckning över vilka dessa ämnen är håller f n på att utarbetas inom OECD. Från svensk sida har föreslagits att man sedan under en femårsperiod ska genomföra de tester och undersökningar som behövs, fördelat på länderna.

OECD-projektet kring existerande ämnen står och faller med de deltagande ländernas insatser. Under 1987 och 1988 har projektet fått en lovande start, men de arbets- och kostnadskrävande delarna kommer först när tester och utvärderingar skall utföras. Projektet befinner sig nu i en fas där omfattningen av arbetsinsatser under de kommande åren kan börja urskiljas.

De insatser som Sverige gör i detta program kommer således att ge oss tillgång till andra insatser, totalt i en omfattning ca 50

gångar större än den svenska delen. För att Sverige ska fullgöra sin del av programmet och aktivt kunna delta i utformningen och uppläggnngen av projektet krävs betydande arbetsinsatser. Det får förutsättas att den tillverkande industrin medverkar i detta arbete. Därutöver behövs undersöknings- och utredningsinsatser vid myndigheten för att komplettera och koordinera de svenska insatserna. En rimlig insats för Sveriges del är fem ämnen per år under den första femårsperioden.

Tillsyn

I dag finns ingen samlad överblick över kemikalieanvändningen. Vi vet inte vilka vägar kemikalierna tar när de väl förts ut på marknaden annat än att de ofta på något sätt hamnar i naturen. På vägen dit kan kemikalierna också ha skadat människor som hanterar dem. Detta är otillfredsställande. Så länge vi inte har ett något så när grepp om kemikalieflöden och materialbalanser uppstår svårigheter med det förebyggande arbetet. Det är därför angeläget att utveckla metoder och instrument för att möjliggöra nödvändig överblick.

Det är också angeläget att få till stånd utbyte av produkter och ämnen mot sådana som är bättre från hälso- och miljösynpunkt. Inspektionen bör förutom att med traditionella tillsynsåtgärder driva på företagens arbete med att ersätta hälso- och miljöfarliga produkter också stimulera och stödja en produktutveckling genom att förmedla kunskap såväl till företag som statliga organ med ansvar för teknikutveckling och forskning. Därvid kan utnyttjas erfarenheter som kommer fram i inspektionens verksamhet. Det kräver arbetsinsatser för kontakter med sådana organ, med branschinstitutioner och enskilda företag. Det behövs även konsulthjälp för att kunna bredda och fördjupa inspektionens kunskapsbas.

Efterhand som ny kunskap kommer fram inom OECD-programmet och genom egen kunskapsupbyggnad kommer resurser att behövas för att vidta de åtgärder som befins nödvändiga. Det måste klarläggas i vilken mån gamla ämnen med tidigare inte kända farliga egenskaper används så att de innebär risker för människa och miljö. Ett stort antal sådana fall kan förväntas. Underlag behöver tas fram för

ställningstaganden till behov av och utformning av myndighetsåtgärder för att undanröja risker. Beslutade åtgärder skall genomföras.

För dessa insatser erfordras 8 milj kronor per år för toxikologiska undersökningar och utvärdering och för konsultstöd i tillsynsverksamhet samt 13 nya tjänster.

Sverige har gått in i OECD-arbetet kring existerande ämnen med full kraft. Ett aktivt deltagande ger möjlighet att påverka färdriktningen på ett för Sverige gynnsamt sätt. Om gjorda åtaganden ej kan fullföljas riskerar Sverige att tappa ansiktet internationellt, samt än värre, att hamna utanför och inte få del av de andra ländernas erfarenheter.

Det är också nödvändigt att det finns resurser för att för svensk del bearbeta och dra slutsatser av de nya kunskaperna liksom för att vidta nödvändiga åtgärder. Utan sådana resurser kan inte inspektionen uppfylla sina åligganden.

Kemikalier med speciella egenskaper

OECD-projektet om gamla kemikalier syftar till att täppa igen kunskapsluckor. Men vi måste dessutom vid behov vidta åtgärder mot kemikalier som är misstänkta eller kända för att vara t ex miljöfarliga cancerframkallande eller allergiframkallande. Ytterligare ett led i strategin är därför att ägna speciell uppmärksamhet åt särskilt angelägna effektområden.

Cancerframkallande kemikalier

En av de mest uppmärksammade negativa egenskaper som kemikalier kan ha, är att bidra till att framkalla cancer. Ett omfattande arbete för att närmare klarlägga detta förhållande pågår sedan länge vid det till världshälsoorganisationen anknutna internationella organet IARC (International Agency for Research on Cancer) i Lyon. Genom det medicinska forskningsrådet är Sverige en av de stora bidragsgivarna till detta arbete. En annan betydelsefull källa till ökade kunskaper på detta område är det s k National

Toxicology Program (NTP) i USA. Detta har nu bedrivits i 10 år och en årlig kostnad motsvarande 500 - 600 miljoner kronor.

Det är angeläget att inspektionen har resurser för att följa det pågående arbetet utanför landet och för att vid behov komplettera detta med egna åtgärder. Detta gäller t ex vetenskapliga grunder för bedömning av cancerframkallande egenskaper och sammanställning av dokumentation om enskilda ämnen. Så till exempel behövs inför uppförandet av ett ämne på cancerlistan följande:

Genomgång av litteraturen, sammanfattning av data, inklusive internationella eller nationella värderingar, diskussioner med nationella experter om tolkning av särskilt svårbedömda uppgifter.

Vartefter kunskap kommer fram om kemiska ämnens cancerframkallande egenskaper behöver också resurser finnas för att göra kartläggningar av den svenska användningen, bedömningar av åtgärdsbehov och för att vidta nödvändiga åtgärder.

Allergiframkallande kemikalier

Allergierna ökar påtagligt i Sverige. Det finns självfallet ett komplext mönster av orsaker till detta. Exponering för kemikalier förmodas dock bidra till problemen. Detta motiverar särskilda insatser. På motsvarande sätt som för cancerframkallande kemikalier behövs vetenskapliga bedömningsgrunder och ämnesutredningar. För närvarande finns kriterier för att bedöma om ämnen ger kontaktallergier medan däremot effekter på andningsvägarna och risker för astma inte kan bedömas på ett tillfredsställande sätt. Reglerna för klassificering och märkning behöver ses över. Kartläggningar av förekomst och bedömning av åtgärdsbehov måste kunna vidtas. Åtgärder för att undanröja risker behövs t ex att få till stånd utbyte av allergiframkallande kemikalier.

Miljöfarliga kemikalier

Kemikaliekontrollarbetet inriktades länge i stor utsträckning mot hälsofarliga egenskaper. Det är nu angeläget att intensifierade insatser görs också beträffande miljöfarlighet. För miljöfarliga

ämnen finns ännu inte tillräckligt preciserade bedömningsgrunder. Kriterier för miljöfarlighet måste utvecklas och regler för klassificering utarbetas. Ett system för märkning av miljöfarliga produkter som motsvarar det system som nu finns för märkning av hälsofarliga produkter behöver också tas fram. Särskilda insatser för att stimulera produktutveckling och utbyte av miljöfarliga produkter behövs också. Det gäller t ex föreningar som är klorerade eller innehåller tungmetaller. Under budgetåret 1988/89 planeras en vägledande förteckning över kända miljöfarliga ämnen tas fram. Det kommer också att behöva göras ca 50 ämnesutredningar/år för miljöfarliga ämnen. Arbetet med att ta fram kriterier samt regler för klassificering och märkning bedrivs i nordisk samverkan och i nära kontakt med EG. Allt arbete med miljöfarliga kemikalier bedrivs i samarbete med naturvårdsverket.

Den sammanlagda personella resursförstärkningen för arbete med kemikalier med speciella effekter beräknas till storleksordningen 10 nya tjänster.

Utan ett sådant resurstillskott har inspektionen mycket små möjligheter att bevaka eller påskynda kunskapsupbyggnaden eller att vidta nödvändiga åtgärder. Såväl samhällets informationsverksamhet som den myndighetsinriktade kontrollen blir eftersatt. Insatserna kan inte bli systematiska och inte heller tillräckligt kraftiga när behov konstateras. Möjligheterna till förebyggande insatser blir mycket begränsade. Andra myndigheter, som bygger sina åtgärder på kemikalieinspektionens ställningstaganden, hindras eller försenas i sitt arbete.

Bekämpningsmedel

Arbetet med bekämpningsmedel tar redan i dag en stor del av inspektionens resurser, ca 1/3. Kraven på insatser från inspektionen är mycket stora. Arbetet kan grovt indelas i tre områden:

Prövning av nya bekämpningsmedel

Nya bekämpningsmedel måste förhandsgranskas innan de får marknadsföras. Genom skärpta krav, bl a på underlag för att bedöma medlens

miljöeffekter har arbetet med att granska enskilda medel ökat. Målet är att beslut ska tas inom ett år efter ansökan. I dag är den genomsnittliga tiden ca 2 år. Det beror dels på resursbrist, dels på en stor ineliggande balans vid myndighetens tillkomst. Granskningen sker både inom myndigheten och med konsult hjälp. Arbetsinsatsen för att förhandsgranska ett medel med ett nytt aktivt ämne uppskattas till ca 1/2 personår. Olika insatser planeras för att höja produktiviteten bl a ökad internationell samverkan. Målet med en ettårig handläggningstid bör kunna nås 1990/91 om inspektionen även fortsättningsvis tilldelas extra medel.

Genomgång av gamla medel

En begränsning av registreringstiden för bekämpningsmedel till fem år infördes 1986. Det innebär att alla gamla bekämpningsmedel måste gås igenom senast 1990. Antalet bekämpningsmedel är ca 650 och de aktiva ämnen som behöver granskas ca 270. I dag återstår att slutligt pröva ca 250 aktiva ämnen. Den toxikologiska utvärderingen är delvis klar för en del av dem. De extra medel som inspektionen tilldelats för 1988/89 möjliggör genomgång av ytterligare 40 ämnen. Det är inte möjligt att till 31/12 1990 hinna med en fullständig toxikologisk utvärdering av alla återstående ämnen. Ytterligare resurstillskott fordras för att fullständigt gå igenom alla medel för vilka en omprövning är särskilt angelägen. För ca 100 ämnen avses en förenklad genomgång med förkortat godkännande göras.

För såväl genomgången av gamla medel som nya krävs utveckling av testmetoder för att få bättre underlag för att bedöma medlens miljöeffekter. Även om resultat från andra länder ska utnyttjas så långt som möjligt måste testning i högre grad än f n ske i Sverige om resultaten ska kunna utnyttjas för att bedöma effekterna på svenska jordar och med svenska klimatförhållanden etc. Mera kunskap om t ex läckage av bekämpningsmedel till vatten krävs också.

Begränsning av användningen av kemiska bekämpningsmedel

Riksdagens beslut att användningen av bekämpningsmedel i jordbruket ska halveras till 1990 har inneburit nya uppgifter för

kemikalieinspektionen. Förbättrad och utökad statistik över försäljning och faktisk användning av bekämpningsmedel behöver tas fram i samarbete med SCB.

För att undvika onödig användning av bekämpningsmedel behöver risk/nytta analysen utvecklas. Jordbrukets framtida inriktning måste påverka behovsanalysen.

Inspektionen behöver också delta i arbetet med att utveckla alternativ till kemisk bekämpning, minska användningen av kemiska medel samt utveckla mindre farliga kemiska medel. Arbetet med ett handlingsprogram för att minska användningen av bekämpningsmedel i jordbruket har hittills slagit ut positivt. Insatser bör komma till stånd även i fråga om annan bekämpningsmedelsanvändning.

Det tillkommande resursbehovet för ovan redovisat arbete med bekämpningsmedel beräknas till 3 fasta tjänster samt dessutom 12 milj kronor per år under en övergångsperiod t o m 1990. Behov av extra resurser kan förutses även därefter.

Utan denna resursförstärkning begränsas inspektionens möjligheter kraftigt att hålla tillräcklig kunskapsnivå och tillräcklig kvalitet och kvantitet i arbetet med prövning av bekämpningsmedel. Därmed begränsas möjligheterna att minska riskerna med och användningen av kemiska bekämpningsmedel.

Området biologisk bekämpning kan förväntas utvecklas. En bidragande orsak är den ökande restriktiviteten mot kemisk bekämpning men också utvecklingen inom gentekniken kan förväntas bidra. Kemikalieinspektionen har föreslagit regeringen att lagstiftningen om kemiska produkter modifieras för att möjliggöra förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Inspektionen kan därför komma att behöva utveckla kompetens och rutiner för prövning av sådana medel.

Inspektion och kontroll

Kemikalieinspektionens inspektionsverksamhet och annan kontroll, rådgivning etc bör ta sikte på att stödja, stimulera och kataly-

sera men självklart också att utöva tillsyn över företagens kemikaliekontroll.

Målet bör vara att få företagen att utveckla säkra rutiner och policy för internkontroll. För detta behöver inspektionen utveckla en systemtillsyn.

Erfarenheterna visar att inspektionsbesök för att fungera som avsett, dvs i första hand som vägledning och hjälp till företagen, kräver omsorgsfulla förberedelser och att också uppföljningen är tidskrävande. Även om avsikten är att i första hand stödja företagen behöver policy och strategier för utnyttjande av sanktionsinstrumenten också utvecklas.

Antalet företag i produktregistret är i dag ca 2600. Med nu tillgängliga resurser torde det ta 6-7 år innan alla företag kunnat besökas.

Det är givetvis nödvändigt att prioritera insatserna. Små och medelstora företag - som utgör den stora majoriteten av tillverkare och importörer - är en viktig målgrupp. Andra angelägna insatser som kan förutses finnas är till exempel kontroll av cancerframkallande och allergiframkallande produkter, särskilt i konsumentbruk, fotokemikalier och andra grafiska kemikalier samt petroleumprodukter. På sikt bör också andra metoder än besök kunna användas för att intensifiera kontakterna med lägre resursåtgång.

Även med prioriteringar och nya metoder är diskrepansen mellan behov av arbetsinsatser och resurser alltför stor. En rimlig ambition bör vara att det ska vara möjligt att företagen kontaktas i genomsnitt vart tredje år. (I praktiken måste insatserna prioriteras och vissa företag besökas oftare än andra.)

Det tillkommande resursbehovet beräknas till storleksordningen 10 nya tjänster.

Utan resursförstärkningar kommer det att bli svårt att inom över-skådlig tid höja företagens nivå i sin kemikaliekontroll. Det tillkommer också ett stort antal nya företag per år samtidigt som

andra försvinner. Med nuvarande resurser kommer kontakterna med varje företag att ske så sällan att många företag aldrig får ett besök under sin livstid. Detta får konsekvenser för kvalitén på bedömningen av liksom risk- och skyddsinformation för deras produkter.

Information

Kemikalieinspektionen har ett vidsträckt ansvar för information om kemiska ämnens hälso- och miljörisker. Erfarenheterna från de första åren har visat att det finns ett stort behov av information till såväl företag, myndigheter som allmänhet.

Företagen behöver få både information om nya rön om olika ämnen och om förändringar i lagar och regler.

Information behövs också till allmänheten, till konsumenterna och till skolorna.

Det tillkommande resursbehovet uppskattas till ca 2 milj kr.

Produktregistret

Produktregistret har sedan inspektionen inrättades spelat en allt viktigare roll i verksamheten. Registret lämnar underlag till inspektionsverksamheten och används för kartläggning av enskilda ämnen och produkter och grupper av ämnen och produkter. Registret har en nyckelroll i inspektionens arbete att skapa överblick över kemikaliehanteringen.

Antalet produkter i registret är nu ca 55 000.

Cirka hälften av produkterna i registret har klassificerats som hälsofarliga på något sätt och har därmed någon form av sammansättningsuppgifter. Från och med 1987 deklarerar även oljeprodukter som är klassificerade som hälsofarliga. Därmed motsvarar registrets omfattning nu den ambitionsnivå som regeringen lade fast 1984.

Samtidigt som kraven på registret ökat framstår bristerna klarare.

En utvärdering av produktregistret pågår och inspektionen kommer att lägga förslag till regeringen om den fortsatta utbyggnaden.

Vi kan nu förutse behov av bättre kvalitet på uppgifterna för att möjliggöra en bättre överblick över kemikaliehanteringen. Dessutom behöver registret snarast utökas med uppgifter om miljöfarlighet.

Särskilda åtgärder kan komma att behövas för att få grepp om de "Sverigenya ämnena" i samband med att systemet med notifikation av nya ämnen införs.

För att registret ska kunna fylla den funktion som avses krävs resurstillskott såväl till arbetskraft som för att modernisera datautrustningen.

Resursbehovet för nödvändiga förstärkningar beräknas till 4 nya tjänster. Därutöver behövs en förstärkning av ADB-anslaget med 1 milj/år.

Internationell samverkan

Den stora betydelsen av internationell samverkan har understrukits ovan. De internationella kontakterna avses i huvudsak tas integrerat i arbetet inom de olika programpunkter som beskrivits.

För att möjliggöra kontakter med OECD, IPCS och EG, bilaterala kontakter med t ex USA, Canada, Holland, Västtyskland och Japan krävs tillräckliga medel för resor.

Det tillkommande resursbehovet uppskattas till 1 milj/år.

Arbetsformer

Regeringen har uppmanat alla myndigheter att utveckla effektiva arbetsformer och höja produktiviteten.

Kemikalieinspektionen har engagerade medarbetare som arbetar i hög takt. Ansträngningar görs dock för att ytterligare höja produktivitet och effektivitet. Vi har i detta syfte fått stöd från de statliga förnyelsefonderna och SAV och kommer under hösten att med hjälp av konsult från SIPU utveckla arbetsformerna.

Kemikalieinspektionens nuvarande omfattning medger en flexibilitet och dynamik som kan vara svårare att uppnå med en stor myndighet. Vi är angelägna att bevara rörligheten och anser därför som ovan framgått att de resurstillskott som erfordras inte fullt ut ska användas till permanenta tjänster utan till betydande del hållas rörliga.

KEMIKALIEINSPEKTIONENS PUBLIKATIONER OCH ANNAT INFORMATIONSMATERIAL 1/1 1986 - 1/7 1988

Rapporter

- 1/87 Tillsynsprojekt 1: Delrapport
Granskning av kemisk produktinformation från 86 företag
- 2/87 Formaldehyd - en faroanalys
- 3/87 Klassificering och märkning av sammansatta produkter som innehåller cancerogena ämnen
- 4/87 Analys av TRIS(1,3-Diklor-propyl)fosfat i produkter och humanblod
- 5/87 A strategy for Ranking Chemicals for Biological Testing
- 6/87 Tillämpad toxikologi - några principiella ståndpunkter
- 7/87 Skeppsbottenfärgernas miljöeffekter
- 1/88 Metyl-Tert-Butyleter - en litteratursammanställning
- 2/88 Utredning om biologiska bekämpningsmetoder mot växtskadegörare i Sverige
- 3/88 Formaldehydavgivning från möbler och inredning - en litteraturstudie
- 4/88 Flussmedel - granskning av produktinformation
- 5/88 Flotationskemikalier från anrikningsverk

Kemikalieinspektionens förteckning över bekämpningsmedel m m

1986

1987

1988

Aktuellt om bekämpningsmedel

Publiceras kvartalsvis.

Statistik över försålda kvantiteter av bekämpningsmedel

1985

1986

1987

Interna utredningsrapporter1986

1. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av Zink-2- pyridinol-Noxid. Januari
2. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av Amitraz. Januari
3. Nilsson, R.: Underlag för klassificering av motorbensin. Februari
4. Nilsson, R.: Kemikalieinspektionens databehov - Rapport från en arbetsgrupp. Mars.
5. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av N-alkyltrimetylammoniumklorid (C₈-C₁₈). April
6. Hammar, J.: Utvärdering av propyzamids levertoxicitet på mus. April
7. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av natriumtetraborat. April
8. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av 2-etylhexansyra. April
9. Nilsson, R.: Identifiering av kemikalier innehållande vissa klasser av toxiska ämnen. April
10. Jakobsson, C.: Lägesrapport över klorparaffinforskningen. Maj
11. Oredsson, B.: Toxikologisk utvärdering av metsulfuronmetyl, den aktiva beståndsdelen i herbiciden Ally. Oktober

12. Hellman, B.: Utvärdering av benomyl och carbendazims genotoxicitet. November
13. Oredsson, B.: Cementeksem och kromallergi bland cementarbetare. November
14. Jakobsson, C.: Toxikologisk utvärdering av insekticiden etrimfos. December
15. Lundgren, A.: Ekotoxikologisk utvärdering av Ally (metsulfuronmetyl). December

1987

1. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av 2,4-D med särskild inriktning på misstänkt cancerogenitet. Januari
2. Hammar, J.: 1,4-diklorbenzen. Januari
3. Hammar, J.: Underlag för potensgradering av 1,4-diklorbensenen. Februari
4. Fischer, S.: Ekotoxikologisk bedömning av 1,4-diklorbensenen, kunskapsläget 1987. Februari
5. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av fluroxipyr. Februari
6. Melsäter, B.: Glyfosfat - statusrapport med avseende på kronisk toxicitet och cancerogenitet. Februari
7. Hellman, B.: Glyfosats genotoxicitet - lägesrapport. Februari
8. Hellman, B.: Mankozebs genotoxicitet - utvärdering av fem nylånkomen Huntingdonstudier. Februari
9. Fischer, S.: Ekotoxikologisk bedömning av glyfosat, kunskapsläget februari 1987. Februari
10. Hellman, B.: Toxikologisk utvärdering av floccumafen. Mars
11. Fischer, S.: Ekologisk utvärdering av etrimfos. Mars
12. Hammar, J.: Underlag för klassificering av formaldehyd (I). Mars
13. Melsäter, B.: Toxikologisk utvärdering av kizalofopetyl. April
14. Melsäter, B.: Klortalonil - sammanfattning av studier med avseende på kronisk toxicitet och cancerogenitet. April
15. Oredsson, B.: Allergiframkallande effekter hos Kathon CG - lägesrapport april 1987.
16. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av mekoprops och diklorprop d-isomerer. Maj
17. Gustafsson, K.: Ekotoxikologisk utvärdering av 2,4-D. Maj
18. Gustafsson, K.: Diklorprop, MCPA, mekoprop - ekotoxikologiska kunskapsläget. Maj

19. Lundgren, A.: Ekotoxikologisk utvärdering av fluroxipyr, verksam teständsdel i herbiciden Starane. Maj
20. Melsäter, B.: Kommentarer till toxiciteten hos borsyra och borax. Maj
21. Melsäter, B.: Teratogenicitet och reproduktionstoxicitet hos etylenglykol. Maj
22. Melsäter, B.: Toxikologisk utvärdering av tetrakloretylen med särskild inriktning på cancerogenicitet. Maj
23. Gillrer, M.: Formaldehyd - en faroanalys. Rapport från kemikalieinspektionen 2/87. Juni
24. Melsäter, B.: Toxikologisk utvärdering av herbiciden kloroxuron. Juni
25. Lundgren, A.: Tennorganiska föreningar i skeppsbottenfärger (arbetsmaterial). Juni
26. Hammar, J.: Tillämpad toxikologi - några principiella synpunkter. Rapport från kemikalieinspektionen 6/87. Juli
27. Olsson, U.: Toxikologisk utvärdering av penkonazol. Juli
28. Oredsson, B.: Toxikologisk utvärdering av herbiciden imazametabenz. Juli
29. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av flocumafen. September
30. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av cyflutrin. September
31. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av atrazin (cancer). September
32. Hellman, B.: Toxikologisk utvärdering av mankozeb och övriga i Sverige inregistrerade etylenbisditiokarbamater: Maneb och Zineb. September
33. Melsäter, B.: Teratogenicitet och reproduktionstoxicitet hos cyhexatin. September
34. Hammar, J.: Toxikologisk utvärdering av glutaraldehyd. September
35. Hammar, J.: Underlag för klassificering av formaldehyd (II). September
36. Hammar, J.: Djurexperimentella cancerogener som har utvärderats inför revidering av cancerlistan (inklusive bakgrundsmaterial). September
37. Oredsson, B.: Ämnen att diskutera inför en revidering av allergilistan (inklusive bakgrundsmaterial). September
38. Nilsson, R.: Tox-tips, Nyheter från kemikalieinspektionen 1/87. September

39. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av cyflutrin. September
40. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av flokumafen. September
41. Wallén, M.: Toxikologiska utvärdering av orbencarb, den verk-samma beståndsdel i herbiciden Lanray. Oktober
42. Hellman, B.: Utvärdering av diklorvos genotoxicitet. Oktober
43. Gustafsson, K.: Ekotoxikologisk utvärdering av guazatine. Oktober
44. Melsäter.: Toxikologisk utvärdering av acetaldehyd. Oktober
45. Melsäter, B.: Diklobenil - utvärdering av en ny cancerstudie. November
46. Melsäter, B.: Toxikologisk utvärdering av haloxifopetoxietyl-ester. Ingår som verksam beståndsdel i herbiciden Gallant/25 EE. November
47. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av haloxyfop etoxy-etyl. November
48. Hammar, J.: Formaldehyd - cancerframkallande förmåga. November
49. Sundqvist, A-K.: MTBE-metyltertiärbutyleter. December
50. Gustafsson, K.: *Bacillus thuringiensis*, ekotoxikologisk ut-värdering. December
51. Oredsson, B.: *Bacillus thuringiensis*, toxikologisk utvärde-ring. December
52. Melsäter, B. och Hammar, J.: Toxikologiska utvärderingar av verksamma beståndsdelar (Bekämpningsmedel). December
53. Melsäter, B. och Hammar, J.: Misstänkt cancerframkallande be-ståndsdelar (Bekämpningsmedel). December

1988

1. Oredsson, B.: Utvärdering av toxicitet och patogenicitet hos *Bacillus thuringiensis* Berliner, variant kurstaki, stam HD-1, Sertotyp 3a, 3b; den aktiva beståndsdel i bekämpningsmedlet thuricide. Januari
2. Fischer, S.: Ekotoxikologisk bedömning av klopuralid. Januari
3. Oredsson, B.: Redovisning av toxicitet och patogenicitet hos *Bacillus thuringiensis* Berliner, variant aizawa, serotyp 7; den aktiva beståndsdel i bekämpningsmedlet B 401. Januari
4. Melsäter, B.: Toxikologisk utvärdering av hexytliazox. Ingår som verksam beståndsdel i acariciden Nissorun. Januari
5. Gillner, M.: Toxikologisk utvärdering av trimellitsyraanhyd-rid. Januari

6. Gustafsson, K.: Ekotoxikologisk utvärdering av penkonazol. Verksam beståndsdel i Topas 100 EC. Februari
7. Wallén, M.: Tokikologisk utvärdering av klopyralid. Februari
8. Wallén, M.: Tokikologisk utvärdering av metylenklorid. Februari
9. Fischer, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av terbatylazin. April
10. Melsäter, B.: Tokikologisk utvärdering av fungiciden Tiabendazol. April
11. Oredsson, B.: Isotiazolinonernas allergiframkallande egenskaper. Maj
12. Wallén, M. och Gustafsson, K.: Status report on acrolein - clearing house Sweden. Juni
13. Andersson, L.: Ekotoxikologisk utvärdering av oxadixyl. Juni
14. Gabring, S.: "ESTHER-Manualen". Inledande bedömning av kemiska ämnens miljöfarlighet. En utvärdering. Juni
15. Gabring, S.: Ekotoxikologisk utvärdering av fenpropatrin. Juni

Kemikalieinspektionens föreskrifter

- | | |
|-------------|--|
| KIFS 1986:2 | Kemikalieinspektionens föreskrifter om anmälan till produktregistret |
| KIFS 1986:3 | Kemikalieinspektionens föreskrifter om klassificering och om märkning vid överlåtelse av hälsofarliga kemiska produkter |
| KIFS 1986:4 | Kemikalieinspektionens föreskrifter om varuinformationsblad |
| KIFS 1986:5 | Kemikalieinspektionens föreskrifter för tillämpningen av bestämmelserna om tillstånd m m i 17-23 §§ förordningen (1985:835) om kemiska produkter |
| KIFS 1986:6 | Kemikalieinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (KIFS 1986:2) om anmälan till produktregistret (nya 9 och 10 §§) |
| KIFS 1987:2 | Kemikalieinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (KIFS 1986:2) om anmälan till produktregistret (ändringen avser övergångsbestämmelserna) |

- KIFS 1987:3 Kemikalieinspektionens föreskrifter om märkning vid överlåtelse av bekämpningsmedel
- KIFS 1987:4 Kemikalieinspektionens föreskrifter om förpackningar och om förvaring av hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter
- KIFS 1987:5 Kemikalieinspektionens föreskrifter om mängduppgifter för bekämpningsmedel
- KIFS 1988:2 Kemikalieinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (KIFS 1986:5) för tillämpningen av bestämmelserna om tillstånd m m i 17-23 §§ förordningen (1985:835) om kemiska produkter
- KIFS 1988:3 Kemikalieinspektionens föreskrifter om antifouling-produkter

Kemikalieinspektionens allmänna råd

- 1986:1 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1986:2) om anmälan till produktregistret
- 1986:2 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1986:3) om klassificering och om märkning vid överlåtelse av hälsofarliga kemiska produkter
- 1986:3 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1986:5) för tillämpning av bestämmelserna om tillstånd m m i 17-23 §§ förordningen (1985:835) om kemiska produkter
- 1987:1 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1987:3) om märkning vid överlåtelse av bekämpningsmedel
- 1987:2 Kemikalieinspektionens allmänna råd om klassificering och märkning vid överlåtelse av motorbensin

- 1987:3 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1987:4) om förpackningar och om förvaring av hälso- eller miljöfarliga kemiska produkter
- 1987:4 Kemikalieinspektionens allmänna råd om märkning av konsumentprodukter som innehåller etylenglykol eller dietylenglykol
- 1987:5 Kemikalieinspektionens allmänna råd om överlåtelse av bekämpningsmedel som tillhör behörighetsklass 1 eller 2
- 1988:1 Kemikalieinspektionens allmänna råd till föreskrifterna (KIFS 1988:3) om antifoulingprodukter

Märkningspärmen

KIFS 1986:3 och de allmänna råden till föreskrifterna (1986:2) finns också i pärmen "Märkning av kemiska produkter". I pärmen ingår även ytterligare vägledning samlad under följande rubriker:

- Bedömning och klassificering av hälsofarliga kemiska produkter – en översikt
- Schablonmetoder för klassificering av sammansatta produkter
- Texter för riskupplysning och skyddsanvisning
- Ämnesblad med exempel på val av kategori och riskupplysning
- Märkningens utformning
- Ämneslista

Märkningspärmen har sammanställts av kemikalieinspektionen och sprängämnesinspektionen och innehåller också kungörelserna om märkning av brandfarliga varor och explosiva varor.

Allmän information

Bättre kemikaliekontroll (basbroschyr 3 utg)
 Fakta om kemikalieinspektionens internationella arbete
 Risklinebroschyr om ny databas
 Act on chemical Products (2 utg)

Labelling on Chemical Products

Basbroschyr engelska

Chemicals Testing and animal Welfare. Rapport

Mobil utställning om kemikalieinspektionen

Deltagande i tre mässor

Framställning av affischer

Diverse OH-bilder

Pågående författningsarbete

Föreskrifter om ändring i föreskrifterna (KIFS 1986:5) för tillämpningen av bestämmelserna om tillstånd m m i 17-23 §§ förordningen (1985:835) om kemiska produkter (allmän revision)

Föreskrifter och allmänna råd om krom i cement

Föreskrifter och allmänna råd om godkännande av bekämpningsmedel

Föreskrifter om saluförbud för äldre bekämpningsmedel

Föreskrifter om begränsning av hanteringen av 1,4-diklorbensen

Allmänna råd med ändring i ämneslistan vad avser formaldehyd

Allmänna råd med ändring i ämneslistan vad avser cancerframkallande ämnen

Allmänna råd med ändring i ämneslistan (allmän revidering)

Föreskrifter och allmänna råd om träbaserade skivor som avger formaldehyd

Förstudie till reglering av tillverkare och importörers utredningsskyldighet samt kompetenskrav

Bilaga 3

Viktiga myndigheter, organisationer m fl som medverkar i regel-
arbete eller som inspektionen i övrigt samarbetar med i tillsyns-
frågor

Arbetarskyddsstyrelsen
Centralorganisationen SACO/SR
Föreningen Svensk Bekämpningsmedelsindustri
Generaltullstyrelsen
Giftinformationscentralen
Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet
Konsumentverket
Landsorganisationen i Sverige
Lantbrukarnas Riksförbund
Lantbruksstyrelsen
Lantbruksuniversitetet
Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Plast- och Kemikalieleverantörers Förening
Socialstyrelsen
Sprängämnesinspektionen
Statens lantbrukskemiska laboratorium
Statens livsmedelsverk
Statens naturvårdsverk
Statens planverk
Statens provningsanstalt
Statens räddningsverk
Statistiska centralbyrån
Svenska Arbetsgivareföreningen
Svenska Kommunförbundet
Svenska Lantmännens Riksförbund
Svenska Naturskyddsföreningen
Svenska Petroleuminstitutet
Svenska Träskyddsinstitutet
Sveriges Färgfabrikanter Förening
Sveriges Kemiska Industrikontor
Sveriges Köpmannaförbund
Tjänstemännens centralorganisation
Trädgårdsnäringens Riksförbund

Prövning av bekämpningsmedel

Inkomna	Slut- behand- lade	Därav godkända	Avslag	Avvisade Tillbaka dragna	Rest vid årets slut
1985: 82(21)	38(6)	29(6)	4(0)	5(0)	91(32)
1986: 35(11)	42(9)	22(3)	6(2)	14(4)	84(34)
1987: 39(6)		27	6		

Antal godkända bekämpningsmedel

År	Regist vid årets början	Nyregist under året	Avregist under året	Registr vid årets slut	Ökning eller minskning
1985	680	29	28	681	+1
1986	681	22	26	677	-4
1987	677	27	55	649	-28

Löpande ärendenStatistikAllmänna diarietAntal ärenden

	1986	1987
Allmänt	66	52
Internationellt	4	9
Avgifter	2	4
Prövningsansökningar	85	77
Mängduppgifter	2	2
Remisser	6	4
Dispenser	17	13
Överklaganden	1	3
Övrigt	30	28
	213	192

Förhandsgranskningsdiariet

Ansökningar nytt ämne	11	6
övriga	35	33
Ansökan om villkorsändring	101	102
Tillverkaren återkallar	36	24
Etikettgranskning	70	95
Andra diarieförda ärenden		211
	590	477

BILAGA 4

s. 1(2)

OVANLIGARE FÖRKORTNINGAR

AI	Arbetsmiljöinstitutet
ASS	Arbetskyddsstyrelsen
CFC	Klorfluorcarboner (eller freoner)
CIEP	Complementary Information Exchange Procedure
ECETOC	European Chemical Industry Ecology & Toxicology Centre
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances
ESK - ECE	Europeiska säkerhetskongressen inom Economic Commission for Europe
FKP	Förordningen om kemiska produkter
FOA	Försvarets Forskningsanstalt
GD	Generaldirektör
GLP	Good Laboratory Practice
IARC	International Agency for Research on Cancer
IMM	Institutet för miljömedicin (tidigare SML)
IPCS	International Programme for Chemical Safety
IRPTC	International Register of Potentially Toxic Chemicals
IVL	Institutet för vatten- och luftvårdsforskning
KemI	Kemikalieinspektionen
KIFS	Kemikalieinspektionens författningssamling
KoV	Konsumentverket
LBS	Lantbruksstyrelsen
LKP	Lagen om kemiska produkter
LHMV	Lagen om hälso- och miljöfarliga varor
LoN	Länsstyrelsernas organisationsnämnd

MHN	Miljö- och hälsoskyddsnämnd
MIC	Medicinska informationscentralen
ML	Miljöskyddslagen
MPD	Minimum Premarketing set of Data
NTP	Nation Toxicology Program
PAC	Programme Advisory Committee
PCB	Polyklorerade bifenyl
PKL	Plast- och Kemikalieleverantörers Förening
PKN	Produktkontrollnämnden
PMK	Programmet för övervakning av miljö kvalitet
QSAR	Quantitative/qualitative structure activity relationships
RRV	Riksrevisionsverket
SAV	Statens arbetsgivarverk
SIND	Statens industriverk
SIPU	Statens Institut för Personalutveckling
SKI	Statens kärnkraftsinspektion
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SLV	Statens livsmedelsverk
SML	Statens miljömedicinska laboratorium (nu IMM)
SNV	Statens naturvårdsverk
SoS	Socialstyrelsen
SPI	Svenska Petroleum Institutet
SSI	Statens strålskyddsinstitut
T	Tillsynsavdelningen vid KemI
U	Utredningsavdelningen vid KemI
UNEP	United Nations Environment Programme
YI	Yrkesinspektion



Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare. m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-
export. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation.
[16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med
anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4.
[31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av
miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansme-
toder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer.
[35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolom-
rådet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]

Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Statens ansvar för spridning och visning av värdefull
film. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om löne-
garantins betydelse för det ökade antalet företagskon-
kurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

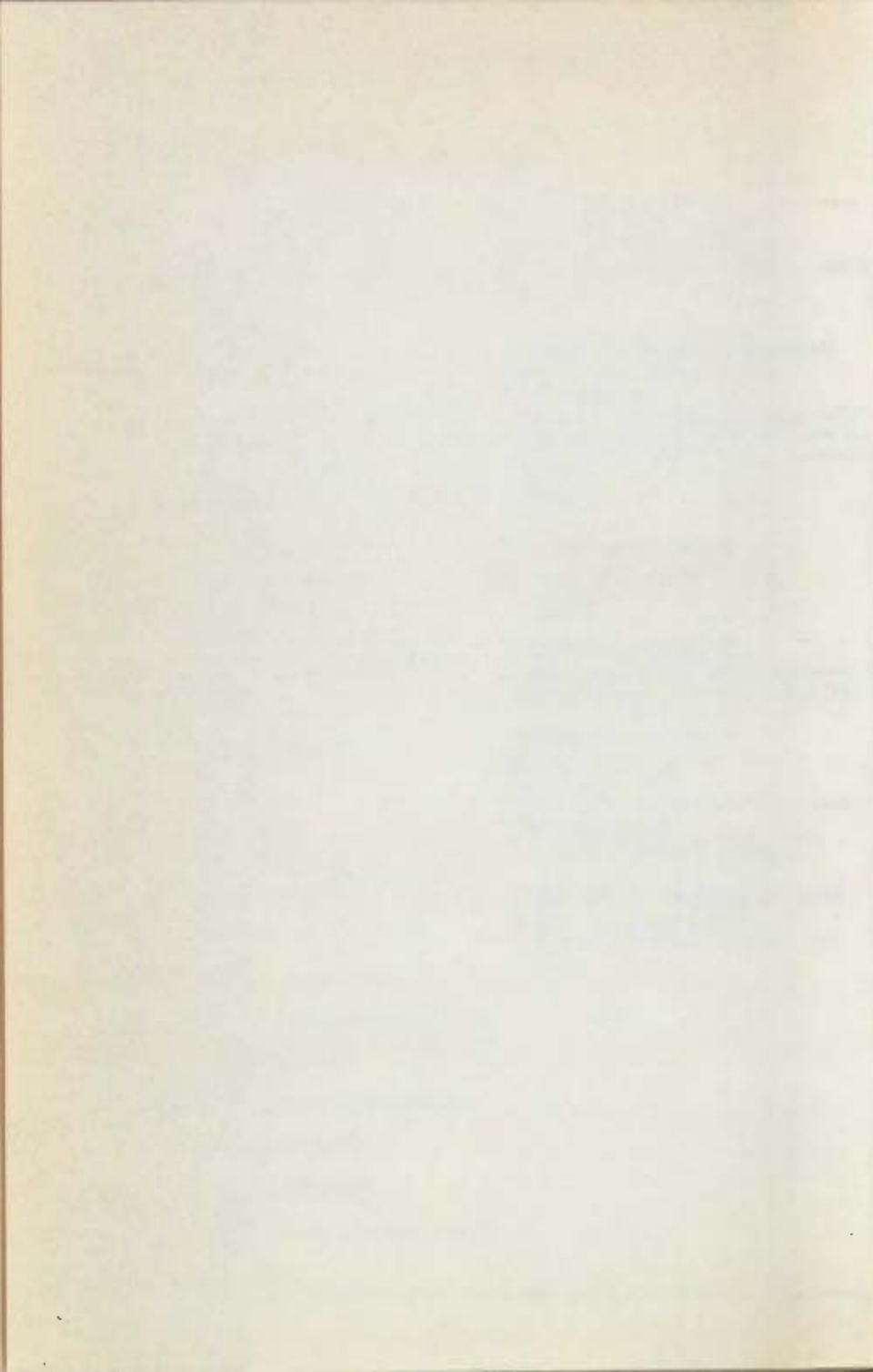
Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsköket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd
till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatsering. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]





ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10214-5
ISSN 0375-250X