

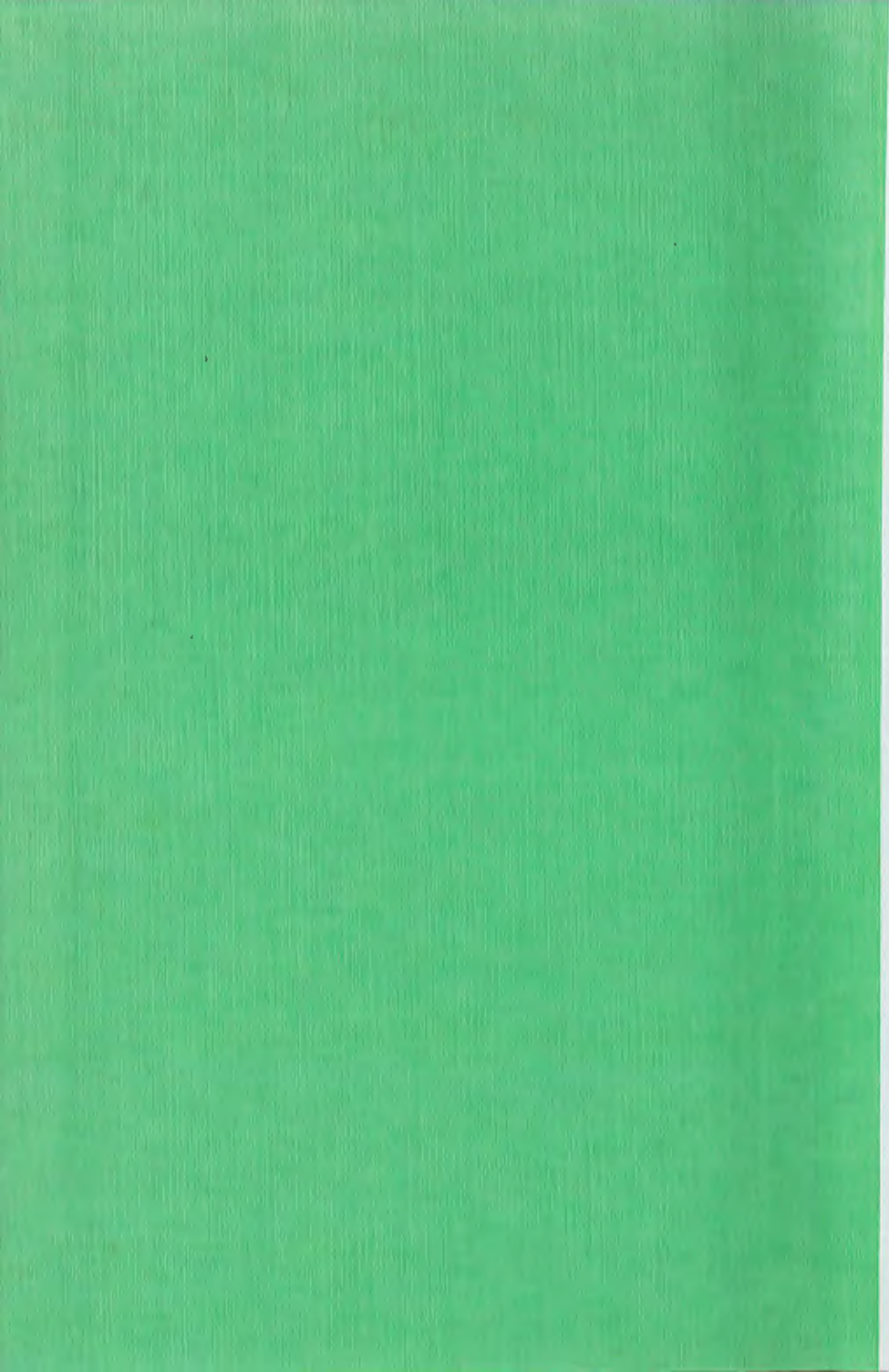
Ref

Export av farliga varor

Betänkande av
produktåterkallelsekommitén

SOU

1988:56





Statens offentliga utredningar
1988:56
Finansdepartementet

Export av farliga varor

Betänkande av produktåterkallelsekommittén
Stockholm 1988

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

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar 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)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1988

ISBN 91-38-10246-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet
Margot Wallström

Genom beslut om tilläggsdirektiv för produktåterkallelsekommittén den 14 mars 1985 utvidgades kommitténs uppdrag till att även omfatta frågan om förbud mot export av farliga varor. Kommittén överlämnade sitt huvudbetänkande Produktsäkerhetslag (SOU 1987:24) under hösten 1987. De ändringar som härafter skett av kommitténs sammansättning är följande.

Den 25 september 1987 entledigades ledamoten, direktören Per Wallin och den 4 november 1987 entledigades ledamoten, juris doktorn Sten Tengelin. Sistnämnda dag förordnades i deras ställe direktörerna Lars Dahllöf och Anders Stenlund.

Byråchefen Gunilla Hedesten-Nordin entledigades som sakkunnig den 18 september 1987 och samma dag förordnades i hennes ställe för närvarande tillförordnade generaldirektören för konsumentverket Axel Edling.

Att som expert biträda kommittén förordnades den 15 mars 1988 avdelningsdirektören Gustaf Eriksson. Den 31

augusti 1988 enledigades som expert ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen Staffan Sandström.

Genom beslut den 3 februari 1988 entledigades rådmannen Lars R Gustafsson och civilekonomen Iréne Karlin som sekreterare åt kommittén.

Kommittén får härmed avlämna sitt slutbetänkande Export av farliga varor. I arbetet med betänkandet har samtliga ledamöter, sakkunniga och experter deltagit.

Reservation har avgetts av Lars Dahllöf och Anders Stenlund.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 7 november 1988

Staffan Vängby

Lars Dahllöf

Anders Stenlund

Jan-Erik Nyberg

Turid Ström

Ann-Marie Petersson

/

Nina Ulvelius

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR m.m.	8
SAMMANFATTNING.....	11
SUMMARY.....	21
RÉSUMÉ.....	33
LAGFÖRSLAG.....	45
Lag om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter.....	45
Lag om ändring i läkemedelsför- ordningen (1962:701).....	46
Lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511).....	47
Lag om ändring i produktsäkerhets- lagen (1988:000).....	49
1 INLEDNING.....	53
1.1 Vårt uppdrag.....	53
1.2 Vårt arbete.....	56
2 GÄLLANDE RÄTT.....	59
2.1 Inledning.....	59
2.2 Vissa allmänna bestämmelser om import och export.....	61
2.3 Bestämmelser om export av särskilda varukategorier.....	67
2.4 Kontroll av kemiska produkter	70
2.5 Kontroll av läkemedel.....	75
2.6 Kontroll av livsmedel.....	80
2.7 Förslaget till produktsäker- hetslag.....	84

3	FAKTISKA FÖRHÅLLANDEN OCH ÖNSKEMÅL	
	OM REFORMER.....	89
3.1	Inledning.....	89
3.2	Hantering i u-länderna av kemiska produkter.....	90
3.3	Användningen i u-länderna av läkemedel.....	98
3.4	Farliga livsmedel.....	103
3.5	Farliga konsumentvaror.....	106
4	UTLÄNDSK RÄTT.....	111
4.1	Inledning.....	111
4.2	Internationella och regionala rekommendationer och resolutioner	114
	4.2.1 Regleringar som bygger på notifikationer	114
	4.2.2 Regleringar som bygger på principen om prior informed consent (PIC)	124
	4.2.3 Regleringar som bygger på exportförbud.....	135
	4.2.4 Andra typer av regle- ringar.....	139
4.3	Nationella åtgärder.....	149
	4.3.1 Norden.....	149
	4.3.2 Europa i övrigt.....	152
	4.3.3 USA.....	157
	4.3.4 Kanada.....	161
	4.3.5 Australien.....	162
	4.3.6 Nya Zeeland.....	164
5	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	165
5.1	Vår allmänna bedömning.....	165
	5.1.1 Problemen	165

5.1.2	Internationella lösningar.....	168
5.1.3	Vår värdering.....	170
5.1.4	Notifikationssystem....	174
5.1.5	PIC-system.....	179
5.1.6	Exportförbud.....	181
5.1.7	Förhållandet till EG...	189
5.1.8	Sammanfattning av vår allmänna bedömning	192
5.2	Prior informed consent (PIC).....	193
5.2.1	Inledning.....	193
5.2.2	Internationella rekommendationer och lösningar.....	194
5.2.3	Vår bedömning.....	199
5.3	Exportförbud.....	219
5.3.1	Inledning.....	219
5.3.2	Kemikalier och läkemedel.....	221
5.3.3	Livsmedel.....	229
5.3.4	Konsumentvaror.....	231
5.3.5	Förhållandet mellan regeringens och marknadsdomstolens prövning...	244
RESERVATION.....		247
BILAGOR		
Bilaga 1	Direktivet.....	255
Bilaga 2	EG-förordningen.....	263

FÖRKORTNINGAR M.M.

BEUC	europiska konsumentrörelsen (Bureau Européen des Unions de Consommateurs)
CADE	konsumentsammanslutning mot export av farliga varor (Coalition Against Dangerous Exports)
CPSA	Consumer Product Safety Act (USA)
EFTA	europiska frihandelssammanslutningen (European Free Trade Association)
EG	europiska gemenskapen
EPA	Environmental Protection Agency (USA)
FAO	FN:s jordbruksorgan (Food and Agriculture Organization)
FDA	Food and Drug Administration (USA)
GATT	allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreements on Tariffs and Trade)
GIFAP	sammanslutning för företag som tillverkar bekämpningsmedel (Groupement International des Associations Nationales des Fabricants des Produits Agrochimiques)
GMP	god tillverkningssed (Good Manufacturing Practices)
HAI	konsumentnätverk för läkemedel (Health Action International)
IFPMA	sammanslutning för läkemedelsfabrikanter (International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations)
IRPTC	International Register of Potentially Toxic Chemicals
INST	EFTA-konventionens notifieringssystem
IOCU	internationella konsumentrörelsen (International Organization of Consumers Unions)
KK	kommerskollegium

KMÄ	svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg
KO	konsumentombudsmannen
MD	marknadsdomstolen
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OXFAM	brittisk biståndsorganisation
PAN	konsumentnätverk för bekämpningsmedel (Pesticides Action Network)
PIC	förhandsgodkännandesystem vid export (Prior Informed Consent)
SAKAB	Svensk Avfallskonvertering AB
SLV	statens livsmedelsverk
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TBT	överenskommelsen om tekniska handelshinder inom GATT (Agreement on Technical Barriers to Trade)
UNEP	FN:s miljöprogram (United Nations Environment Programme)
WHA	världshälsoförsamlingen (World Health Assembly)
WHO	världshälsoorganisationen (World Health Organization)

SAMMANFATTNING

I Sverige saknas generell lagstiftning som reglerar exporten av farliga varor. Av den redogörelse vi lämnar för gällande rätt (se kapitel 2) framgår att bestämmelser i ämnet bara finns för några speciella varugrupper. Vi har fått till uppgift att ta ställning till frågan, om regler angående förbud mot export av farliga varor bör införas.

Den internationella debatten har visat att sådan export kan ge upphov till olika problem (se kapitel 3). Utvecklingsländerna har inte alltid den lagstiftning och organisation som gör det möjligt för dem att kontrollera och vid behov reglera importen av farliga varor samt försäljningen av dem på hemmamarknaden. Uppmärksamheten har härvid riktats främst mot bekämpningsmedel och andra kemikalier samt mot läkemedel. Andra problem vid export av farliga varor gör sig gällande oavsett typen av mottagarland. I-länderna har i regel både lagstiftning och myndigheter för produktkontroll som gör det möjligt att skydda medborgarna mot risker för skador av farliga produkter. Emellertid visar erfarenheterna att

farliga produkter ändå kan komma ut på marknaden och vålla skador innan de upptäcks. Detta medför behov av åtgärder särskilt beträffande konsumentprodukter.

Problemen har uppmärksammats av flera internationella organisationer (se kapitel 4). Rekommendationer om notifikation vid export av farliga varor har lämnats av UNEP och OECD beträffande kemikalier och av FAO särskilt beträffande bekämpningsmedel. Rekommendationerna innebär att andra länder skall informeras om beslut varigenom en användning av sådana produkter förbjudits eller underkastats långtgående begränsningar samt att vid export av produkterna i fråga exportören eller exportlandets myndigheter skall underrätta kontrollmyndigheterna i mottagarlandet. EG har genom förordning nyligen för sitt vidkommande infört ett sådant notifikationssystem. I FN:s resolution 37/137 om skydd mot produkter som är skadliga för hälsa och miljö rekommenderas att produkter, som förbjudits för inhemsk konsumtion och försäljning därför att de bedömts vara farliga för hälsa och miljö, får försälas utomlands endast om mottagarlandet har begärt det eller officiellt godkänt konsumtion av produkten. Denna typ av reglering, som kan förekomma i olika varianter med avseende på förutsättningarna för att export skall få äga rum, brukar kallas för PIC-system (prior informed consent). Ännu ett steg till förebyggande av att skador orsakas

av att farliga produkter exporteras kan tas om exportländerna meddelar formliga exportförbud, som alltså gäller oavsett vad som sker i mottagarlandet. OECD har år 1979 antagit en rekommendation som innebär att medlemsländerna skall sträva efter att tillse att varor som ej får säljas på eller som är återkallade från hemmamarknaden, därför att de är så riskabla att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet för konsumenterna, inte exporteras till andra länder.

Utgångspunkten i vårt arbete har varit att det är etiskt oförsvarligt att till andra länder exportera produkter som av hänsyn till risken för allvarlig skada på person eller i miljön inte får användas här i landet (se avsnitt 5.1). Avsteg från denna princip kan emellertid vara motiverade. Viktigast är fall när mottagarlandet gör andra riskvärderingar än de som görs här i landet.

En aspekt som måste beaktas när det gäller export av farliga varor till framför allt u-länder är svårigheten att vinna gensvar och därmed effektivitet för regleringar som från u-ländernas sida kan uppfattas som intrång i deras suveränitet. Enligt vår mening bör Sveriges åtgärder stå i samklang med den internationella utvecklingen på området.

Vi har inte kunnat konstatera annat än att det svenska näringslivet uppträder ansvarsmedvetet när det gäller export av farliga produkter. En restriktiv hållning mot export av hälso- och miljöfarliga varor torde därför inte medföra att näringslivet sett som helhet behöver ändra sin praxis. Inte minst med tanke på de allvarliga skadeverkningar som bekämpningsmedel och läkemedel kan föra med sig i u-länderna bör dock finnas en beredskap så att exportförbud kan meddelas om en akut situation skulle göra det nödvändigt. Avgörande för oss har varit kravet på internationell solidaritet. Sverige har i olika sammanhang varit drivande i miljöfrågor. Sverige bör därför föregå med gott exempel när det gäller att reglera de problem som export av farliga varor kan föra med sig. Detta kan också leda till ökad good-will i u-länderna för det svenska näringslivet.

Kemikalieinspektionen har utarbetat ett förslag om notifikation och informationsskyldighet i fråga om vissa kemiska produkter enligt de principer som utarbetats inom UNEP, OECD och FAO. Förslaget bereds nu inom regeringskansliet. Vi delar kemikalieinspektionens uppfattning att ett notifikationssystem bör införas i Sverige. Sedan förslaget framlades har, som nämnts, EG för sin del antagit ett sådant notifikationssystem, se bilaga 2, vilket utgör ytterligare ett skäl för motsvarande åtgärd från svensk sida. Vad angår systemets när-

mare utformning anser vi att det bör anpassas till EG-förordningen.

Vi förordar att Sverige i det internationella arbetet verkar för att ett effektivt PIC-system kommer till stånd. Under förutsättning att så sker bör Sverige på ett tidigt stadium ansluta sig till systemet (se avsnitt 5.2).

En förutsättning för att ett PIC-system skall fungera är att det finns en samarbetspartner som vid mottagandet av exportanmälningar kan godkänna eller motsätta sig exporten. Ett PIC-system bör därför tillämpas endast i förhållande till länder som förklarat sig vilja delta i systemet och som utsett myndigheter att i anledning av exportanmälningar godkänna eller motsätta sig export. Det är främst u-ländernas intressen som bör tillgodoses. Systemet bör kunna omfatta sådana bekämpningsmedel och industrikemikalier, eventuellt även läkemedel, vilkas användning är förenad med stora risker för allvarlig skada på person eller i miljön.

Vi har under vårt arbete tagit ställning till frågan hur förfarandet i ett PIC-system skulle kunna utformas. I slutfasen av vårt arbete har en av UNEP tillsatt arbetsgrupp sammanträtt och kommit fram till andra utgångspunkter för ett PIC-system. Med hänsyn bl.a.

till UNEP-arbetets ännu förberedande karaktär har vi inte funnit anledning att lägga fram förslag till ett svenskt PIC-system baserat på arbetsgruppens tankegångar. Vi redovisar därför kortfattat våra hittillsvarande överväganden rörande förfarandet och anför därefter synpunkter på arbetsgruppens tankegångar. Enligt vår bedömning finns det, om dessa tankegångar läggs till grund för det fortsatta arbetet, förutsättningar att utveckla ett PIC-system som kan fungera väl i praktisk tillämpning.

Det finns ämnen som är så farliga för mänskligt liv och den biologiska miljön att de inte bör få användas någonstans. Enligt vår uppfattning bör det finnas en beredskap så att export av verkligt farliga kemikalier och läkemedel kan förhindras om det behövs. Vi föreslår därför att föreskrifter införs som ger regeringen möjlighet att utfärda exportförbud (se avsnitt 5.3.2). Av skäl som närmare redovisas i betänkandet anser vi att föreskrifterna bör tas in i lagen om kemiska produkter och läkemedelsförordningen och inte, som i och för sig vore möjligt, utfärdas med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Exportförbud för en kemikalie eller ett läkemedel torde vara motiverat endast om det finns stor risk för att människor vid användning av ifrågasvarande preparat i u-länderna kommer att drabbas av

allvarliga skador till liv eller hälsa eller för att allvarliga skador kan uppstå i miljön. Även om förhållandena i u-länderna utgör motivet för att export av särskilt farliga kemikalier och läkemedel skall kunna förbjudas bör inte ett exportförbud begränsas till att gälla enbart vissa länder. Vi föreslår att exportförbud får gälla generellt. Förbud mot export av kemikalier och läkemedel torde bli mycket sällsynta. Sådana beslut förutsätter också handelspolitiska bedömningar, och vi föreslår därför att de meddelas av regeringen i förordning. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheterna, främst kemikalieinspektionen, naturvårdsverket och socialstyrelsen, att lägga fram förslag om att export av en kemikalie eller ett läkemedel skall förbjudas.

När det gäller livsmedel föreslår vi att en bestämmelse tas in i livsmedelslagen av innebörd att ifall ett livsmedel, som förvaras på tullupplag eller tullager eller i frihamn, kan orsaka allvarlig skada på person, regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda att det återutförs (se avsitt 5.3.3).

Vad angår konsumentprodukter behövs i första hand en möjlighet att hindra export av varor som kan medföra oväntade risker och därför vålla skada innan det importerande landets egen produktkontroll hinner ingripa. Vi förordar att ett tillägg görs till den nya produkt-

säkerhetslag, som regeringen nyligen föreslagit i proposition till riksdagen (prop. 1988/89:23), av innebörd att om det av särskilda skäl krävs för att hindra att en vara orsakar allvarlig skada på person, marknadsdomstolen skall kunna förbjuda export (se avsnitt 5.3.4). Förslaget står i god överensstämmelse med OECD:s rekommendation av år 1979.

Enligt förslaget till produktsäkerhetslag är det i första hand företagens egen uppgift att svara för en fullgod säkerhet. Även när det gäller export av farliga produkter bör ansvaret i första hand vila på företagen och uppkommande frågor om tillrädligheten av export kunna lösas genom samråd mellan företagen och de myndigheter som har ett tillsynsansvar för produkterna i fråga. I sista hand bör dock marknadsdomstolen kunna pröva frågan om exportförbud. I allmänhet torde frågan om sådant förbud komma upp samtidigt med att en fråga om säljförbud eller återkallelse prövas av marknadsdomstolen. Vi föreslår dock mer restriktiva förutsättningar för exportförbud än för säljförbud och återkallelse. Möjlighet bör finnas att pröva frågan om exportförbud separat.

Exportförbuden föreslås bli vitessanktionerade och efterlevnaden övervakas av tillsynsmyndigheterna. Även i övrigt bör den ordning som föreslagits beträffande

handläggningen av ärenden enligt produktsäkerhetslagen kunna tillämpas när fråga uppkommer om exportförbud beträffande konsumentprodukter.

När marknadsdomstolen tar ställning till frågan om exportförbud för en konsumentprodukt som importerats till Sverige, bör domstolen också pröva om importören skall få reexportera den till tillverkaren. Är det fråga om mycket farliga produkter eller föreligger risk att varan kommer att säljas på utländska marknader talar starka skäl mot att reexport skall tillåtas.

Vi har inte kunnat finna att de förslag vi lägger fram kan försvåra den svenska anpassningen till EG eller eljest väcka betänkligheter från handelspolitiska synpunkter.

Vi är inte eniga. Två av oss (ledamöterna Lars Dahllöf och Anders Stenlund) har reserverat sig och konstaterar i sin reservation att det inte finns behov av att införa regler om exportförbud. Det kan inte hävdas att etiskt oförsvarlig export förekommer från Sverige. Som framgått har inte kunnat konstateras annat än att det svenska näringslivet tar sitt ansvar och inte utsätter användarna i importländerna för oväntade risker för skador. Inget tyder heller på att detta skulle ändra sig i framtiden. Att trots det söka "gå före" med nya regleringar kan

inte vara att rätt utnyttja lagstiftningsinstrumentet, allra helst som ingripande redan kan ske enligt 1975 års bemyndigandelag. Däremot kan majoritetens förslag skapa missförstånd om vad som faktiskt förekommer, till skada för de utpekade industrigrenarna.

Att komplettera produktsäkerhetslagen med en exportklausul kan utgöra ett led i EG-anpassningen på området. Reserverna menar dock att utvecklingen inom EG bör avvaktas innan en sådan åtgärd genomförs.

Dahllöf och Stenlund är positiva till etableringen av ett notifikationssystem som är anpassat till det system som nyligen införts i EG.

De avvisar däremot den PIC-modell som skisseras i betänkandet och som bygger på att exporten skall godkännas av mottagarlandet i varje enskilt fall. Ett internationellt utbrett PIC-system enligt de principer som f.n. diskuteras inom UNEP tillgodoser på ett helt annat sätt kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet.

SUMMARY

There is no comprehensive Swedish legislation governing exports of hazardous goods. As will be seen from the remarks on existing legislation (cf chapter 2), the only provisions in this area relate to certain special groups of commodities. We have been instructed to consider the desirability of introducing regulations concerning exports of hazardous goods.

The international debate has shown that such exports may give rise to various problems (cf chapter 3). Developing countries do not always have the legislation and organization to enable them to control and, where necessary, regulate imports of hazardous goods and the sale of such goods in their domestic markets. The main focus of attention has been on chemicals and pesticides, as well as drugs. Other problems connected with exports of hazardous goods exist irrespective of the type of country into which they are imported. Industrial countries generally have the necessary legislation and product control agencies to protect their citizens against the risks posed by hazardous products. Experience shows, however, that hazardous products still sometimes reach the market and cause damage before

they are detected. Action must be taken in response to this situation, particularly with regard to consumer goods.

These problems have been studied by several international organizations (cf chapter 4). UNEP and the OECD have recommended notification procedures for exports of hazardous goods in the case of chemicals, as has FAO with special reference to pesticides. According to these recommendations, a country is to inform other countries about decisions to ban or apply severe restrictions to the use of such products. When exporting such products the exporter or the relevant agencies in the exporting country are to notify the control authorities in the recipient country. The European Community has recently issued regulations imposing such a system of notification on its member states. United Nations Resolution no 37/137 concerning protection against products that are hazardous to health or the environment contains a recommendation that products that are banned from domestic consumption and/or sale because they have been judged to endanger health and the environment should be sold abroad by companies, corporations or individuals only when a request for such products is received from an importing country or when the consumption of such products is officially permitted in the importing country. This procedure,

which may vary according to the feasibility of such exports, is called the PIC system (prior informed consent). A more drastic method of eliminating the deleterious effects of exports of hazardous goods is for exporting countries to impose a formal export ban, which applies irrespective of the circumstances in the recipient country. In 1979 the OECD adopted a recommendation to its member states to strive to ensure that goods that are banned or withdrawn from sale within their territories because they are inherently so hazardous, that they present a severe and direct danger to life, health and safety of any consumer of these goods are not exported to other countries.

We have worked on the principle that it is morally indefensible to export products to other countries if, in view of the risk of serious injury to people or damage to the environment, their use is not permitted in this country (see section 5.1). However, there may be cause to depart from this principle in certain cases, in particular if a recipient country's risk assessment differs from that of our own country.

One aspect that must be considered with respect to exports of hazardous goods, particularly to developing countries, is the difficulty of gaining a sympathetic response, which is a prerequisite for effective

compliance, to regulations that such countries may regard as an interference in their internal affairs. In our opinion, Sweden's conduct should be in keeping with international developments in this area.

We have not found any evidence to suggest that Swedish industry has an irresponsible attitude to exports of hazardous goods. A restrictive approach to exports of such products should therefore not involve any changes in current practice in industry as a whole. In view of the serious damage that can be caused by pesticides and drugs in developing countries measures should, however, be taken to make it possible to impose export bans if an acute situation should arise. The decisive question from our point of view has been the need for international solidarity. Sweden has played a leading part in environmental issues in various forums. We should therefore set an example when it comes to dealing with the problems connected with exports of hazardous goods. This may also incidentally increase Swedish industry's goodwill in the developing countries.

The National Chemicals Inspectorate has, in accordance with the guidelines drawn up by UNEP, OECD and FAO, prepared a proposal imposing an obligation to provide notification and information in the case of certain chemical products. This proposal is now being examined

in the Swedish Cabinet Office. We share the Inspectorate's view that Sweden should introduce a notification procedure. Since the presentation of the proposal the European Community has, as mentioned above, adopted such a procedure (see Appendix 2), which is a further reason for Sweden to follow suit. We think that this procedure should be prepared on the lines of the European Community's regulations.

We recommend that, in the international sphere, Sweden promote the implementation of an effective PIC system. If and when this takes place, Sweden should become a party to the system at an early stage (see section 5.2).

An essential condition for the viability of a PIC system is the existence of a partner who can approve or reject export applications. The PIC system should therefore only be applied in relation to countries which have declared themselves willing to take part and have appointed agencies to deal with export applications. The interests of developing countries should be given top priority. The system should apply to industrial chemicals, pesticides and possibly drugs, the use of which involves major risk of serious injury to people or damage to the environment.

We have in the course of our work considered the

question of the appropriate procedure for implementation of a PIC system. In the final phase of our study a working group set up by UNEP held a conference in which it arrived at a different framework for a PIC system. In view of the preparatory nature of the work of the UNEP group, inter alia, we have not seen any reason to present proposals for a Swedish PIC system based on the ideas of this group. We will therefore outline our deliberations to date regarding the above-mentioned procedure and then give our views on the arguments of the UNEP group. In our opinion their analysis, should it form the basis of future work on this subject, will provide a framework for the development of a PIC system which is likely to work well in practice.

Some substances are so hazardous to human life and the environment that they should not be used anywhere. In our view, steps should be taken to make it possible to prohibit exports of highly dangerous substances and drugs, should this prove necessary. For this purpose we propose that appropriate provisions be enacted to enable the Government to impose export bans (see section 5.3.2). For reasons that are explained in greater detail in the report, we consider that these provisions should be incorporated in the Chemical Products Act and the Pharmaceutical Preparations Ordinance and not, although this would be a possible course, issued pursuant to the

Act (1975:85) Authorizing the Issue of Regulations concerning Imports and Exports. Exports of a chemical or drug should only be banned in cases where there is a substantial risk of the substance causing serious damage to health or the environment in developing countries. Although the conditions prevailing in developing countries constitute the main reason for banning exports of highly dangerous substances, the scope of such bans should not be limited to such countries. We propose that export bans should apply to all countries. Bans on the export of chemicals and drugs will probably be very rare. Trade policy must also be taken into consideration before such decisions are taken, and we therefore propose that such decisions be rendered by means of Government ordinances. It should be the responsibility of supervisory authorities, in particular the National Chemicals Inspectorate, the National Environment Protection Board and the National Board of Health and Welfare, to submit proposals to ban exports of a certain chemical or drug.

As regards foodstuffs, we propose that a provision be incorporated in the Food Act to the effect that if there is a risk of foodstuffs that are stored in bonded warehouses or in free ports causing serious personal injury, the Government or the authority so empowered by the Government may prohibit re-export of them (see

section 5.3.3).

As regards consumer goods, the most important need is for procedures to prevent exports of goods that may entail unforeseen risks and therefore cause damage before the importing country's product control authorities can intervene. We recommend that an addition be incorporated in the new Product Safety Act, the draft of which was recently presented to Parliament (Gov Bill 1988/89:23), to the effect that if special reasons make it necessary to prevent a product from causing serious personal injury, the Market Court shall be authorized to prohibit export of the product (see section 5.3.4). This proposal is in line with the OECD's recommendation of 1979.

Under the Product Safety Act, the obligation to ensure adequate safety will primarily rest with the manufacturers. The main responsibility should rest with the manufacturers in the case of exports of hazardous goods too, and any questions about the desirability of such exports should be resolved in consultations between the companies involved and the agencies exercising supervision over the products in question. In the last instance, however, the question of an export ban should be referred to the Market Court for a decision. As a rule, the question of a ban will be raised in

conjunction with the Market Court's consideration of whether to ban the sale of a product or withdraw it from the market. We recommend, however, that export bans be decided on a more restrictive basis than bans on sales or withdrawal. It should be possible to decide the question of an export ban separately.

We propose that export bans be made subject to a penalty of a fine and that compliance be supervised by the relevant supervisory agencies. In other respects too, the procedure proposed in the Product Safety Bill should be observed in making decisions on whether to prohibit exports of consumer goods.

When passing decisions concerning export bans of consumer goods that have been imported into Sweden, the Market Court should also consider the question of whether the importer should be permitted to re-export them to the manufacturer. In the case of very dangerous products, or when there is a risk of a product being sold on foreign markets, there is every reason to prohibit re-export.

We do not consider that our proposals will constitute any obstacle to Sweden's adjustment to the European Community or otherwise create any difficulties with respect to trade policy.

The Committee was not unanimous in its conclusions. Two of its members (Lars Dahllöf and Anders Stenlund) have recorded a reservation, in which they note that there is no necessity of legislation imposing export bans. It cannot be claimed that any morally indefensible exports from Sweden occur. As stated in the report, all the evidence suggests that Swedish industry takes a responsible attitude and does not expose consumers in the importing countries to unforeseen hazards. Nor is there any reason to suppose that this situation is likely to change in the future. To seek, despite this, to anticipate events by issuing new regulations is surely not to make the best use of the instrument of legislation, especially in view of the fact that the possibility of intervention is already provided under the 1975 Authorization Act. On the contrary, the majority proposal may create misunderstanding as to the actual state of affairs, to the detriment of the sectors of industry thus singled out.

Incorporating an exports clause in the Product Safety Act may be a step in the direction of adjustment to the European Community. However, in the opinion of the reservationists, developments in the European Community should be studied before such a step is taken.

Dahlblöf and Stenlund favour the setting up of a notification system on the lines of the system recently introduced by the European Community.

On the other hand, they reject the idea of a PIC model, such as that described in the report, based on the approval of exports by the recipient country in each individual case. An international PIC system on the lines presently being discussed in UNEP is much better calculated to meet the requirements of legality and predictability.

RÉSUMÉ

La Suède ne connaît pas de législation de caractère général pour réglementer l'exportation de produits dangereux. Il ressort du compte rendu que nous faisons des lois en vigueur (voir chapitre 2) que des dispositions légales n'existent que pour quelques groupes de produits spéciaux. Il nous a été demandé de prendre position face à la question de l'institution de règles interdisant l'exportation de produits dangereux.

Le débat international a montré que cette exportation peut donner lieu à différents problèmes (voir chapitre 3). Les pays en voie de développement ne disposent pas toujours de la législation ni de l'organisation qui leur permettent de contrôler et, si besoin est, de réglementer l'importation de produits dangereux ainsi que leur vente sur le marché domestique. Sous ce rapport, l'attention s'est surtout portée sur les pesticides et d'autres matières chimiques ainsi que sur les produits pharmaceutiques. D'autres problèmes surgissent à l'occasion de l'exportation de produits dangereux quel que soit le type de pays de réception. Les pays industriels, en règle générale, se sont dotés de lois aussi bien que d'organismes de contrôle qui

leur permettent de protéger leurs habitants contre les risques des produits dangereux. L'expérience, toutefois, montre que des produits dangereux peuvent malgré tout parvenir sur le marché et occasionner des dommages avant qu'ils ne soient découverts. Le besoin de mesures que cette situation entraîne concerne tout particulièrement les produits de consommation.

Plusieurs organisations internationales ont été attentives à ces problèmes (voir chapitre 4). Le PNUE et l'OCDE ont fait des recommandations de notification pour l'exportation de marchandises dangereuses, en l'occurrence les produits chimiques, et la FAO en particulier pour les pesticides. Ces recommandations impliquent que d'autres pays devront être informés des décisions prises en matière d'interdiction ou de limitation dans l'utilisation de ces produits et que, lors de l'exportation des produits en question, l'exportateur ou les autorités du pays exportateur informent les organismes de contrôle du pays de réception. La CEE, par un Règlement du Conseil, vient d'instituer un tel système de notification. La résolution 37/137 de l'ONU sur la protection contre les produits dommageables à la santé et à l'environnement recommande que les produits interdits de consommation et de vente sur le marché intérieur parce qu'ils ont été jugés dangereux pour la santé et l'environnement,

ne soient vendus à un pays étranger que si celui-ci en a fait la demande ou qu'il ait officiellement approuvé leur consommation. Ce type de réglementation, dont il peut exister plusieurs variantes compte tenu des conditions d'autorisation d'exportation, est généralement appelé système PIC (prior informed consent). Un pas supplémentaire destiné à prévenir les dommages causés par des produits dangereux exportés consiste, pour les pays exportateurs, à édicter de véritables interdictions d'exportation, valables par conséquent quelles que soient les dispositions existant dans le pays de réception. En 1979, l'OCDE a adopté une recommandation aux termes de laquelle les pays membres doivent s'efforcer de veiller à ce que les produits interdits de vente ou ayant fait l'objet d'un rappel sur le marché domestique, parce qu'ils comportent un risque au point de mettre en péril la vie, la santé et la sécurité des consommateurs, ne soient exportés vers d'autres pays.

Ce qui a guidé notre travail est l'aspect éthiquement indéfendable consistant à exporter des produits qui, eu égard au risque de dommages graves pour les personnes ou l'environnement, ne doivent pas être utilisés en Suède (voir paragraphe 5.1). Des écarts par rapport à ce principe peuvent cependant être motivés. Les cas les plus importants sous ce rapport sont ceux de pays

récepteurs dont les évaluations de risque sont différentes de celles faites en Suède.

Un aspect qu'il y a lieu de prendre en considération lorsqu'il s'agit de l'exportation de produits dangereux en direction surtout des pays en voie de développement réside dans la difficulté de faire accepter, et donc de rendre efficaces des règlements que ces pays peuvent interpréter comme une ingérence dans l'exercice de leur souveraineté. Les mesures suédoises, à notre avis, doivent se trouver en accord avec le développement qui a lieu dans ce domaine au niveau international.

Nous n'avons pas pu constater autrement que l'industrie suédoise se montre consciente de ses responsabilités lorsqu'il s'agit de l'exportation de produits dangereux. Une attitude restrictive à l'égard de l'exportation de marchandises dangereuses pour la santé et l'environnement ne devrait donc pas comporter pour elle de changement notable de ses pratiques. Mais compte tenu en particulier de la gravité des effets nocifs que les pesticides et les produits pharmaceutiques peuvent avoir dans les pays en développement, il est nécessaire de disposer d'un plan d'intervention permettant d'édicter une interdiction d'exportation en cas d'urgence. L'exigence de solidarité internationale a revêtu pour nous un aspect

décisif. Dans de nombreux contextes, la Suède a joué un rôle moteur en matière écologique. Elle doit par conséquent donner l'exemple lorsqu'il s'agit de régler les problèmes auxquels peut donner lieu l'exportation de produits dangereux. L'image de marque de l'industrie suédoise peut également s'en trouver renforcée dans les pays du tiers monde.

L'Inspection nationale des produits chimiques a élaboré une proposition de notification et d'obligation d'information concernant certains produits chimiques selon les principes arrêtés par le PNUE, l'OCDE et la FAO. Cette proposition fait actuellement l'objet d'un examen de la part des services gouvernementaux. Nous partageons l'avis de l'Inspection des produits chimiques de l'adoption par la Suède d'un système de notification. Entre-temps, la CEE, comme nous l'avons mentionné, a adopté quant à elle un tel système de notification, voir annexe 2, ce qui est une raison supplémentaire pour la Suède d'en faire autant. Concernant les modalités mêmes du système, nous considérons qu'il y a lieu de les adapter au Règlement de la CEE.

Nous recommandons que, sur le plan international, la Suède oeuvre en faveur de la mise sur pied d'un système PIC efficace et que, une fois ce système réalisé, elle

y adhère à un stade précoce (voir paragraphe 5.2).

Une des conditions du fonctionnement du système PIC est l'existence de partenaires qui soient en mesure, à la réception d'une notification d'exportation, de l'agréer ou de s'y opposer. Un système PIC par conséquent ne devra s'appliquer qu'aux pays qui se sont déclarés disposés à y participer et qui ont désigné un organisme public habilité, suite à l'annonce d'une exportation, de l'agréer ou de la refuser. Ce sont les intérêts des pays en développement qu'il convient avant tout de satisfaire. Le système devra pouvoir englober les pesticides et matières chimiques industrielles, éventuellement aussi produits pharmaceutiques, dont l'utilisation comporte un risque élevé de dommages graves pour les personnes ou l'environnement.

Notre travail consistait à nous prononcer sur la question des modalités que pourrait revêtir un système PIC. Dans la phase finale de nos travaux, un groupe de travail mis en place par le PNUE s'était réuni et était parvenu à des conclusions différentes des nôtres. Compte tenu notamment du caractère encore préparatoire des travaux du PNUE, nous avons jugé opportun de ne pas présenter de projet de système PIC suédois basé sur les considérations du groupe de travail. Nous rendons donc brièvement compte de nos réflexions concernant les

modalités de fonctionnement et exposons ensuite quelques points de vue sur les considérations du groupe de travail. Si ces dernières sont appelées à former la base de la poursuite des travaux, nous pensons qu'il sera possible de développer un système PIC parfaitement opérationnel sur le plan pratique.

Certaines substances sont si dangereuses pour la vie humaine et l'environnement biologique qu'elles ne devraient être utilisées nulle part. A notre avis, il devrait exister une disponibilité qui permette d'empêcher, en cas de besoin, l'exportation de produits chimiques et pharmaceutiques réellement dangereux. Aussi, nous proposons des dispositions habilitant le gouvernement à édicter des interdictions d'exportation (voir paragraphe 5.3.2). Pour des raisons qui sont plus amplement développées dans le rapport, nous estimons que les dispositions doivent être incluses dans la loi sur les produits chimiques et le décret sur les produits pharmaceutiques et non, ce qui, en soi, serait possible, qu'elles soient décrétées en vertu de la loi (n° 85 de 1975) habilitant à édicter des règlements sur l'entrée et la sortie des marchandises. L'interdiction d'exporter un produit chimique ou pharmaceutique ne semble motivée que s'il y a un risque important pour les personnes qui utilisent lesdites préparations dans les pays en voie de développement de perdre leur vie ou

leur santé ou que de graves dommages soient occasionnés à l'environnement. Même si les conditions régnant dans les pays en voie de développement constituent la motif d'une interdiction d'exportation de produits chimiques et pharmaceutiques particulièrement dangereux, cette interdiction ne devra pas viser uniquement certains pays. Nous proposons que les interdictions d'exportation soient d'application générale. Des interdictions d'exporter de produits chimiques et pharmaceutiques semblent devoir devenir très rares. De telles décisions supposent également une appréciation relevant de la politique commerciale, et nous proposons par conséquent qu'elles fassent l'objet d'un décret ministériel. Ce devra être du ressort des organismes de contrôle, essentiellement l'Inspection des produits chimiques, l'Administration de la protection de l'environnement et la Direction de la santé et des affaires sociales, de présenter une proposition pour l'interdiction d'exporter un produit chimique ou pharmaceutique.

Lorsqu'il s'agit des produits alimentaires, nous proposons qu'une disposition soit introduite dans la loi sur les produits alimentaires aux termes de laquelle, lorsqu'un aliment gardé dans un entrepôt ou un magasin douaniers, ou dans l'enceinte d'un port libre, est soupçonner causer un dommage grave aux

personnes, le gouvernement ou l'autorité désignée par celui-ci soit habilité à en interdire la réexportation (voir paragraphe 5.3.3).

En ce qui concerne les produits de consommation, il est nécessaire en premier lieu de pouvoir empêcher l'exportation de marchandises capables d'entraîner des risques inattendus et par conséquent de causer des dommages avant que l'organisme de contrôle des produits du pays importateur ait le temps d'intervenir. Nous recommandons qu'un additif soit fait à la nouvelle loi sur la sécurité des produits, dont le gouvernement a récemment soumis le projet au Parlement (projet de loi n° 23 1988/89) aux termes duquel, si des raisons particulières exigent qu'une marchandise soit empêchée de causer un dommage grave aux personnes, la Cour du marché puisse en interdire l'exportation (voir paragraphe 5.3.4). Le projet est en bonne concordance avec la recommandation de l'OCDE de 1979.

Selon le projet de loi sur la sécurité des produits, il appartient en premier lieu aux entreprises elles-mêmes de répondre d'une sécurité parfaitement satisfaisante. Même lorsqu'il s'agit de l'exportation de produits dangereux, la responsabilité devra d'abord incomber aux entreprises et toutes questions sur le bien-fondé d'une exportation devraient pouvoir être résolues de concert

avec les autorités exerçant une responsabilité de contrôle ou de surveillance sur les produits en question. En dernier ressort toutefois, la Cour du marché devra pouvoir instruire la question de l'interdiction d'exportation. En général, une telle question semble devoir être introduite simultanément à l'instruction par la Cour du marché d'une question relative à l'interdiction de vente ou au rappel. Nous proposons cependant des conditions plus restrictives pour l'interdiction d'exportation que pour l'interdiction de vente ou le rappel. Il devra être possible d'instruire séparément la question de l'interdiction d'exportation.

Il est proposé que les interdictions d'exportation soient sanctionnées par des amendes et que leur observation soit contrôlée par les organismes de surveillance. La marche à suivre proposée pour l'instruction des affaires selon la loi sur la sécurité des produits devra pouvoir s'appliquer également à l'instruction d'une question relative à l'interdiction d'exportation de produits de consommation.

Lorsque la Cour du marché prend position sur la question de l'interdiction d'exporter un produit de consommation qui a été importé en Suède, elle devra se prononcer aussi sur le droit de l'importateur de le

réexporter vers le fabricant. S'il s'agit de produits très dangereux ou s'il y a risque que la marchandise soit vendue sur les marchés étrangers, de fortes raisons militent contre une autorisation de réexportation.

Nous n'avons pas trouvé que les propositions que nous faisons mettent obstacle à l'adaptation de la Suède à la CEE ou qu'elles soulèvent des difficultés sur le plan de la politique commerciale.

Nous ne sommes pas unanimes au sein du comité. Deux d'entre nous (MM. Lars Dahllöf et Anders Stenlund) ont émis des réserves dans lesquelles ils constatent qu'il n'est pas besoin d'instituer des règles relatives à une interdiction d'exportation. On ne peut pas faire valoir que la Suède se livre à des exportations éthiquement indéfendables. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, il est établi que l'industrie suédoise se montre consciente de ses responsabilités et qu'elle n'expose pas les utilisateurs des pays d'importation à des risques de dommages inattendus. Rien non plus n'indique que cette situation changerait à l'avenir. Chercher, en dépit de cela, à "prêcher d'exemple" par l'institution de nouveaux règlements ne peut pas être conforme à une utilisation judicieuse de l'instrument législatif, d'autant plus que des interventions peuvent déjà

s'opérer en vertu de la loi d'habilitation de 1975. Par contre, la proposition de la majorité peut créer des malentendus concernant la situation factuelle, au préjudice des branches d'industrie concernées.

Compléter la loi sur la sécurité des produits par une clause relative à l'exportation peut constituer un élément d'adaptation, dans ce domaine, à la CEE. Les auteurs des réserves toutefois pensent qu'il y a lieu d'attendre le développement au sein de la CEE avant de recourir à une telle mesure.

MM. Dahlöf et Stenlund sont favorables à l'établissement d'un système de notification adapté à celui qui vient d'être institué dans la CEE.

Ils rejettent par contre le modèle PIC esquissé dans le rapport et qui se base sur l'obligation faite au pays récepteur d'approuver une exportation dans chaque cas particulier. Un système PIC largement implanté au niveau international et conforme aux principes qui sont actuellement discutés au sein du PNUE satisfait d'une tout autre manière aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité.

LAGFÖRSLAG

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1985:426) om kemiska produkter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

12 §

Är det av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av en kemisk produkt.

Om det av särskilda
skäl krävs för att hindra
att en kemisk produkt
orsakar allvarlig skada
på person eller i miljön,
får regeringen förbjuda
export av produkten.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till

Lag om ändring i läkemedelsförordningen (1962:701)

Härigenom förskrivs att i läkemedelsförordningen (1962:701) skall införas en ny paragraf, 9 §, och närmast före 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelseOm utförsel9 §¹

Om det av särskilda
skäl krävs för att hindra
att ett läkemedel orsakar
allvarlig skada på
person, får regeringen
förbjuda utförsel av
läkemedlet.

Denna lag träder i kraft den

¹ Upphävd genom 1973:1010.

3 Förslag till

Lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511)

Härigenom föreskrivs att 11 och 27 §§ livsmedelslagen (1971:511) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse11 §¹

Om det är påkallat från hälso- eller näringssynpunkt, kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda eller föreskriva villkor för hantering eller införsel till riket av visst slag av livsmedel.

Om ett livsmedel, som förvaras på tullupplag eller tullager eller i frihamn, kan orsaka allvarlig skada på person, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda att det återutförs.

27 §

Tillsynsmyndighet får taga hand om vara som saluhålles eller uppenbart är avsedd att saluhållas i strid med 16-18 §. Tillsynsmyndighet får vidare taga hand om vara som avses med föreläggande eller förbud enligt 25 §, om föreläggandet eller förbudet ej efterkommes.

¹ Senaste lydelse 1975:733.

Har vara tagits om hand enligt första stycket får varans ägare under tillsynsmyndighetens kontroll göra den duglig till livsmedel eller använda den för annat ändamål. Eljest skall varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Vara som omfattas av
förbud enligt 11 § andra
stycket får förstöras
genom en tillsynsmyndig-
hets försorg.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om ändring i produktsäkerhetslagen (1988:000)

Härigenom föreskrivs att 1, 6 och 22 §§ produktsäkerhetslagen (1988:000) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

1 §

Denna lag har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. För detta ändamål får en näringsidkare

1. åläggas att lämna säkerhetsinformation,
2. förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster (säljförbud),
3. åläggas att lämna varningsinformation,
4. åläggas att återkalla varor och tjänster (återkallelse).

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som

Denna lag har till ändamål att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. För detta ändamål får en näringsidkare

1. åläggas att lämna säkerhetsinformation,
2. förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster (säljförbud),
3. åläggas att lämna varningsinformation,
4. åläggas att återkalla varor och tjänster (återkallelse),
5. förbjudas att exportera varor (exportförbud).

Lagen tillämpas i fråga om varor och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet och som

konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

konsumenter i inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

6 §

Tillhandahåller en näringsidkare en vara eller en tjänst som medför särskild risk för skada på person eller egendom, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att fortsätta med det. Förbudet får även avse annan liknande vara eller tjänst med samma skaderisk.

Om det av särskilda skäl krävs för att hindra att en vara, som tillhandahålls av en näringsidkare, orsakar allvarlig skada på person, kan marknadsdomstolen förbjuda honom att exportera den. Förbudet får även avse annan liknande vara med samma skaderisk.

22 §

Om det i visst fall, som inte är av större vikt, finns förutsättningar för ett åläggande eller ett förbud enligt 5-9 § eller 12 § tredje stycket, får konsumentombudsmannen efter begäran som sägs i 17 § vid vite

Om det i visst fall, som inte är av större vikt, finns förutsättningar för ett åläggande eller ett förbud enligt 5-9 § eller 12 § tredje stycket, får konsumentombudsmannen efter begäran som sägs i 17 § vid vite

1. ålägga näringsidkaren att lämna säkerhetsinformation eller varningsinformation eller att medverka till varningsinformation enligt 12 § tredje stycket (informati-
tionsföreläggande),

2. förbjuda näringsidkaren att fortsätta tillhandahålla en vara eller en tjänst (för-
budsföreläggande),

3. ålägga näringsidkaren att återkalla en vara eller en tjänst eller att medverka till återkallelse enligt 12 § tredje stycket (åter-
kallelseföreläggande).

1. ålägga näringsidkaren att lämna säkerhetsinformation eller varningsinformation eller att medverka till varningsinformation enligt 12 § tredje stycket (informati-
tionsföreläggande),

2. förbjuda näringsidkaren att fortsätta tillhandahålla en vara eller en tjänst eller att ex-
portera en vara
(förbudsföreläggande),

3. ålägga näringsidkaren att återkalla en vara eller en tjänst eller att medverka till återkallelse enligt 12 § tredje stycket (åter-
kallelseföreläggande).

För att bli gällande skall föreläggandet godkännas omedelbart eller inom viss tidsfrist. Ett godkänt föreläggande gäller som ett åläggande eller ett förbud av marknadsdomstolen enligt 5-9 § eller 12 § tredje stycket. Ett godkännande som inkommer sedan den i föreläggandet utsatta tidsfristen har gått ut är utan verkan.

Denna lag träder i kraft den

1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv (dir 1985:9, se bilaga 1 till betänkandet) tecknas inledningsvis bakgrunden till utredningsuppdraget. Där konstateras bl.a. att frågan om förbud mot export av farliga varor har tagits upp i olika sammanhang med utgångspunkt i konsumentpolitiken. Krav har rests på att olika länder måste visa solidaritet med varandra och med hänsyn till hälsan och miljön söka hindra export av kvalificerat farliga varor som finns på de inhemska marknaderna. Sverige har stött sådana krav när de tagits upp i internationella sammanhang. Diskussionen har i stor utsträckning rört förhållandena mellan industri- och utvecklingsländer.

Föredragande statsrådet framhåller att problemet med export av farliga varor har behandlats i flera internationella organisationer. Bl.a. omnämns den rekommendation som OECD:s råd utfärdade år 1979 och som innebär att medlemsländerna skall sträva efter att förbjuda export av varor som ej får säljas eller som är återkallade från hemmamarknaden, därför att de medför en all-

varlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet. Vidare erinras om att FN:s generalförsamling år 1982 antog en resolution som innebär att varor som förbjudits därför att de är farliga för hälsa och miljö endast bör exporteras om ett land efterfrågar varan eller om den är officiellt tillåten i mottagarlandet.

Statsrådet redogör vidare för hur frågan om exportförbud har behandlats av riksdagen. Bl.a. diskuterades år 1982 frågan med anledning av motioner om regler för export av farliga maskiner och processer samt om internationell handel med vådliga kemikalier. Riksdagens behandling mynnade ut i att regeringen skulle ägna de nämnda frågorna önskvärd uppmärksamhet och att Sverige liksom tidigare skulle ta aktiv del i det internationella samarbetet på detta område. I direktiven hänvisas också till näringsutskottet betänkande NU 1984/85:2 (rskr. 85). Däri sägs bl.a. att en utgångspunkt bör vara att varje land i princip självt skall avgöra om och hur en viss produkt eller teknik skall få användas i det egna landet. Utskottet anser dock att graden av skaderisk i kombination med tidsfaktorn i vissa fall skulle kunna motivera att exportlandet ensidigt svarar för att berörd vara genom exportförbud inte sprids utanför landet.

Vårt uppdrag innebär att vi skall utreda om regler angående förbud mot export av varor som är allvarligt

och direkt farliga för liv, hälsa och säkerhet bör införas och hur dessa regler i så fall bör utformas. Vi skall också kartlägga och analysera de problem som en reglering av exporten kan föra med sig. Bland sådana problem nämns i direktiven frågan hur ett eventuellt exportförbud lämpligen begränsas. En annan väsentlig fråga är inom vilka områden exportförbud bör kunna meddelas. Ett eventuellt exportförbud bör utformas med beaktande av att det är sannolikt att regler om återkallelse av farliga varor och tjänster kommer att finnas i framtiden, heter det i direktiven.

Ytterligare en viktig fråga är hur kvalificerat farlig en produkt skall vara för att exportförbud skall bli aktuellt. Exportförbud är ett långtgående ingripande och det ligger därför enligt direktiven i sakens natur att ett exportförbud måste begränsas till de kvalificerat farliga produkterna. Bl.a. måste beaktas att olika länder, ofta efter nogranna överväganden, kan ha valt olika gränsvärden, risknivåer m.m. för sin produktsäkerhetsreglering.

I direktiven erinras också om de internationella notifikationssystem som finns och om de exportnotifikationer som görs av vissa länder. Det ingår i vår uppgift att överväga behov av åtgärder från svensk sida och hur de olika åtgärdsalternativen på bästa sätt kan samspela.

Vi skall också enligt direktiven uppmärksamma eventuella handelspolitiska aspekter på exportförbudsfrågan, liksom över huvud taget Sveriges internationella förpliktelser i tillämpliga delar. Konsekvenser för svenska tillverkare och distributörer och omfattningen av den export som kan komma att beröras bör också belysas.

Regeringen har den 22 juni 1988 utfärdat direktiv till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten. Enligt direktiven skall bl.a. kommittéer undersöka vilken gemensam ordning som i förekommande fall råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet och i sina förslag ta till vara de möjligheter till harmonisering som finns. Kommittéer skall vidare redovisa hur de förslag som läggs fram förhåller sig till EG:s motsvarande regler, direktiv eller förslag till direktiv från EG-kommissionen. Om kommitténs förslag skiljer sig härifrån, skall skälen för detta redovisas.

1.2 Vårt arbete

Vi har inledningsvis undersökt behovet av regler för exporten av farliga varor. Arbetet i internationella organisationer har kartlagts. Sekreteraren har våren 1987 besökt EG-kommissionen och Europaparlamentet i Bryssel. Vi har även inhämtat uppgifter om innehållet i utländsk lagstiftning. Resultatet av kartläggningen

av arbetet i internationella organisationer och nationella regleringar redovisas i kapitel 4.

Sekreteraren har också besökt en rad myndigheter och näringslivsorganisationer för att vi skulle få del av deras erfarenheter av och synpunkter på ämnet. Bl.a. har kemikalieinspektionen, socialstyrelsens läkemedelsavdelning, livsmedelsverket, generaltullstyrelsen, Kemikontoret och läkemedelsindustriföreningen besökts. Intervjuer har också gjorts med företrädare för den internationella konsumentrörelsen. Genom dessa samtal och litteraturstudier har vi fått en bild av rådande förhållanden som redovisas i kapitel 3. Gällande svensk rätt vad gäller utförsel av farliga varor har också studerats (kapitel 2).

På grundval av bl.a. det nu redovisade materialet har vi övervägt behov av åtgärder beträffande export av farliga varor och hur en reglering skall kunna utformas.

Förslag har upprättats till ändringar i lagen om kemiska produkter, läkemedelsförordningen och livsmedelslagen samt i förslaget till produktsäkerhetslag.

2 GÄLLANDE RÄTT

2.1 Inledning

För användningen och hanteringen i Sverige av farliga varor finns regler i ett stort antal författningar. Vissa bestämmelser tar sikte på att skydda särskilda grupper av användare som konsumenter eller arbetstagare. Andra bestämmelser kan vara avsedda att skydda allmänna intressen, t.ex. miljövården, eller vara inriktade på särskilda varugrupper, som motorfordon eller elektriskt materiel.

Det finns dock ingen generell lagstiftning som förbjuder export av varor som inte får användas eller säljas i Sverige. Riksdagen har däremot gett regeringen ett allmänt bemyndigande att meddela föreskrifter om import och export av varor när det är påkallat av hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. hälsovården och miljövården. Export av varor tillhörande vissa begränsade varugrupper har reglerats i några specialförfattningar. Bestämmelser finns om export av bl.a. krigsmateriel, miljöfarligt avfall, narkotika, kärnteknik, högteknologi, äldre kulturföremål samt utrotningshotade vilda

djur och växter.

I det följande redovisas först vissa allmänna bestämmelser om import och export (avsnitt 2.2). Vidare lämnas, utan anspråk på fullständighet, en kortfattad redogörelse för bestämmelser om exportförbud som gäller för speciella varugrupper (avsnitt 2.3).

Som en bakgrund till de förslag vi lämnar i det följande om förbud mot export av farliga varor inom vissa varugrupper behandlas därefter vad som gäller om kontroll av användningen och hanteringen i Sverige av kemiska produkter, läkemedel och livsmedel (avsnitt 2.4-2.6).

Regeringen har nyligen till riksdagen lämnat proposition (1988/89:23) med förslag till produktsäkerhetslag. Förslaget grundar sig på vårt huvudbetänkande (SOU 1987:24). Den nya lagen kommer att göra det möjligt att ålägga en näringsidkare att återkalla konsumentvaror som kan medföra särskild risk för skada på person eller egendom. Förslaget innebär också att till den nya lagen överförs bestämmelser i marknadsföringslagen om säljförbud. Också förslaget till produktsäkerhetslag är av intresse som bakgrund till vissa förslag som vi lämnar i det följande om möjlighet att meddela exportförbud i enskilda fall. Avslutningsvis redovisas därför i detta

kapitel förslaget till produktsäkerhetslag (avsnitt 2.7).

2.2 Vissa allmänna bestämmelser om import och export

Intill den 1 april 1984 gällde enligt kungörelser från åren 1947 och 1950 allmänt förbud att utan tillstånd (licens) importera eller exportera varor. Genom ett stort antal s.k. frilistningar var i praktiken den större delen av utrikeshandeln undtagen från förbuden. Denna ordning ansågs inte stå i överensstämmelse med den nya grundlagen men tillämpades efter dennas ikraftträdande enligt övergångsbestämmelser.

Den nu tillämpade ordningen innebär att allmän frihet råder att utföra och införa varor. För licensbeläggning krävs direkta föreskrifter i författningsform.

Enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor får regeringen meddela sådana föreskrifter, om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag. Föreskrifter får också meddelas om det är påkallat av hänsyn till hälsovården, miljövården, växtskyddet, skyddet mot djursjukdomar

eller skyddet för utrotningshotade eller sällsynta arter av djur eller växter eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning.

Regeringen har i olika sammanhang utnyttjat bemyndigandet i lagen, se t.ex. förordningen (1984:53¹) om import- och exportreglering.

I den proposition som föregick 1975 års bemyndigandelag (prop. 1975:8) angavs att de situationer då import- och exportrestriktioner var påkallade av bl.a. särskilda handelspolitiska hänsyn var av olika slag. Statsrådet anförde att det inte var möjligt att ge en uttömmande redovisning av dem. Mer speciella föreskrifter om import- och exportförbud kunde enligt propositionen vara förestavade av andra skäl, t.ex. av hänsyn till hälsovården, växtskyddet eller önskemål att försäkra sig om god kvalitet på vissa produkter. En rad kungörelser nämnades som exempel, bl.a. kungörelser om utförsel av fisk m.m. och om utförsel av smör, ost och ägg. Enligt statsrådets mening stod det klart att regeringen för framtiden måste ha i det väsentliga samma befogenheter att besluta föreskrifter om in- och utförsel som den dittills ansett sig kunna utöva. Ett viktigt skäl härför var att behov förelåg av att snabbt kunna gripa in med

¹ Omtryckt 1987:1291.

föreskrifter för att förebygga störningar inom samhälls-
ekonomin eller folkförsörjningen eller med bestämmelser
som behövdes av handelspolitiska skäl.

I lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstö-
ring av införselreglerade varor, m.m. regleras hante-
ringen av varor som är föremål för olika bestämmelser
i fråga om införsel, exempelvis kemikalier, läkemedel
och livsmedel.

Enligt lagen får vara som enligt särskild författning
ej får införas hit och vara för vilken särskilt före-
skrivet införselvillkor ej är uppfyllt bl.a. förvaras
på tullupplag eller tullager eller i frihamn eller
förstöρας under kontroll av tullmyndighet eller annan
som denna godkänner. Sådana varor får också återutfö-
ras.

Av förarbetena till lagen framgår, att den utredning
(1972 års tullagstiftningssakkunniga) som hade att
göra en teknisk översyn av viss del av tullagstiftningen
konstaterade att ett stort antal regleringsförfattningar
borde anpassas efter de nya procedurregler som infördes
i och med 1973 års nya tullag. De sakkunniga förutsatte
bl.a. att rätten till godshantering, som skulle gälla
för varor i allmänhet, kunde inskränkas för införsel-
reglerade varor. Förbuden kunde t.ex. avse hemtagning,

förvaring på tullager eller i frihamn eller försändning inom landet. De sakkunniga konstaterade vidare att det som låg närmast till hands var att i respektive regleringsförfattning ange vilka former av hantering som kunde tillåtas för de varor författningen avsåg. I regleringsförfattningarna borde nämligen i princip finnas samtliga bestämmelser som gällde de reglerade varuslagen. Vid en sådan lösning skulle emellertid författningarna komma att tyngas av många i stort sett likalydande bestämmelser. Därför ansåg kommittén det vara lämpligare att sammanföra sådana bestämmelser som var gemensamma för olika regleringsförfattningar. Om bestämmelser som avvek härifrån skulle gälla för något varuslag borde de tas in i vederbörande regleringsförfattning. De gemensamma föreskrifterna blev alltså ett komplement till regleringsförfattningarna. Om annat inte sades i regleringsförfattningarna borde de gemensamma bestämmelserna gälla såväl varor för vilka införselvillkoren inte uppfyllts som varor vilka var ovillkorligt införselförbjudna. Möjligheten att återutföra varan skulle gälla endast i den mån varan inte var underkastad exportreglering. Enligt utredningens uppfattning borde en vara som importören inte fick föra in få reexporteras utan särskild föreskrift därom, såvida inte också utförseln av varan var reglerad (se prop.1973:187 s. 105 ff).

Departementschefen godtog i stort sett utredningens förslag vad gällde möjligheten att - såvida inte särskilda bestämmelser föreskrev annat - bl.a. lägga upp varor på tullager eller i frihamn utan hinder av att villkoren för införsel inte var uppfyllda (prop. s. 123).

I specialmotiveringen till lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. angavs bl.a. att en s.k. hemtagare torde vara oförhindrad att transitera eller återutföra varan. Han borde också kunna föra den till frihamn eller lägga upp den på tullager. Dessa möjligheter kunde dock vara uteslutna genom särskild föreskrift (prop. s. 132).

När det gäller specialregleringarna finns exempelvis särskilt angivet vad som skall gälla vid import av PCB. I förordningen (1985:837) om PCB m.m. förskrivs bl.a. att PCB inte får importeras eller hanteras utan tillstånd. Utan hinder härav får PCB läggas upp på tullupplag eller i frihamn eller återutföras. Statens naturvårdsverk bestämmer i övrigt hur det skall förfaras med PCB som importerats utan tillstånd.

När det gäller kemiska produkter som inte tidigare varit i bruk i Sverige får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att importen skall

förhandsanmälas (10 § lagen 1985:426 om kemiska produkter). Vidare krävs enligt 17 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter tillstånd för yrkesmässigt import av livsfarliga kemiska produkter. För bekämpningsmedel gäller att sådana inte får importeras, saluhållas, överlåtas eller användas utan att varan godkänts av kemikalieinspektionen (3 § förordningen 1985:836 om bekämpningsmedel). För kemiska produkter för vilka de sålunda föreskrivna olika villkoren för införsel ej är uppfyllda blir lagen 1973:980 tillämplig. Tillåts inte import kan alltså produkterna återutföras.

När det gäller import av livsmedel hänvisas i 9 § livsmedelsförordningen (1971:807) till lagen 1973:980. Oförtullat livsmedel kan därför återutföras i de fall införsel till Sverige inte tillåts.

Vad avser läkemedel gäller att läkemedel enligt 8 § läkemedelsförordningen (1962:701) med visst undantag får införas till riket endast av den som är behörig att tillverka eller idka handel med läkemedlet, föreståndare för vetenskaplig institution eller den som innehar tillstånd att till riket införa läkemedlet. Läkemedel får inte förvaras på tullager som inrättats för förvaring av proviantartiklar och liknande. Med egendom som tagits i beslag eller som tillfallit kronan skall förfaras på sätt socialstyrelsen bestämmer. I

övrigt gäller lagen 1973:980.

2.3 Bestämmelser om export av särskilda varukategorier

För en del varukategorier är exporten redan i dag reglerad. Som exempel kan nämnas krigsmateriel, narkotika, miljöfarligt avfall, kärnteknik och högteknologi.

I lagen (1988:558) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m. föreskrivs att krigsmateriel inte får föras ut ur riket utan tillstånd av regeringen, om ej annat följer av lagen eller annan författning. Regeringen bestämmer vad som skall avses med krigsmateriel. I ärenden som inte avser utförsel i större omfattning eller eljest inte är av större vikt får det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utförsel av krigsmateriel meddela tillstånd. Beträffande olovlig utförsel av vara och om försök därtill hänvisas till bestämmelserna i lagen om straff för varusmuggling. Till lagen är också knuten en förordning (1988:561) om förbud mot utförsel av krigsmateriel m.m. I en bilaga till förordningen anges vad som skall avses med krigsmateriel.

Narkotika är av naturliga skäl kringgärdad med ytterst stränga bestämmelser vad gäller exporten. Utförsel av narkotika regleras i en av socialstyrelsen utgiven

kungörelse (SOS K MF 1972:30). I denna stadgas att narkotika får utföras endast av den som är godkänd som importör, av tillverkare samt av apotekschef. För varje utförsel fordras ett av socialstyrelsen meddelat tillstånd (utförselcertifikat) för ifrågavarande varuparti. Ansökan om tillstånd skall åtföljas av ett av vederbörande myndighet i införsellandet utställt införselcertifikat, då särskilt tillstånd fordras för införsel av ifrågavarande vara. En kopia av ett utfärdat utförselcertifikat översänds till generaltullstyrelsen för att vidarebefodras till den tullplats över vilken utförseln äger rum. I kungörelsen ges också bestämmelser om det praktiska förfarandet vid gränsen. Tullmyndigheten skall exempelvis anteckna kvantiteten för varje särskilt slag av narkotika som utförs samt tidpunkten för utförseln. Dessa uppgifter insänds till socialstyrelsen.

Utförsel av miljöfarligt avfall regleras genom förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Enligt 19 § får miljöfarligt avfall utföras ur riket endast av Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) eller av den som har särskilt tillstånd. Statens naturvårdsverk skall i den ordning som verket bestämmer underrättas om utförsel av miljöfarligt avfall. Frågor om tillstånd prövas av statens naturvårdsverk.

Ett annat område som är kringgärdat med stränga bestäm-

melser vad gäller utförsel är kärnteknisk verksamhet. I lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet finns bestämmelser om vad som skall gälla för att kärnteknisk verksamhet skall få bedrivas. Tillstånd krävs och ges av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Frågan om utförsel regleras närmare i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. Här stadgas att utrustning eller materiel som avses i lagen om kärnteknisk verksamhet och som finns upptagen i en förteckning som utgör bilaga till förordningen inte får föras ut ur riket utan regeringens tillstånd.

Den senast antagna exportregleringen är förordningen (1986:89) om förbud mot viss utförsel. Förordningen reglerar viss export av högteknologi. Den omfattar bl.a. automatiska databehandlingsmaskiner, tryckta kretsar, instrument för mätning och kontroll och tillhörande tillverkningsutrustning. I förordningsmotiven anges bl.a. att syftet med regleringen är att motverka att svenskt territorium används för att kringgå andra länders exportbestämmelser. Varor som tillverkats i utlandet och är underkastade exportrestriktioner i tillverkningslandet får inte föras ut ur riket. Detta gäller dock ej om varan åtföljs av ett certifikat utfärdat i tillverkningslandet eller en annan handling som visar att varan med hänsyn till tillverkningslandets exportbestämmelser får reexporteras till det land till

vilket utförsel avses skola ske. Generaltullstyrelsen får medge utförsel i visst fall av sådana varor om det föreligger särskilda skäl.

2.4 Kontroll av kemiska produkter

Kemikalieområdet regleras främst genom lagen (1985:426) om kemiska produkter. Lagen kompletteras av förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Utöver dessa båda centrala författningar finns ytterligare en del förordningar, som bl.a. behandlar vissa speciella slag av kemiska produkter. Kemikalieinspektionen är den centrala tillsynsmyndigheten på området.

1 5-9 §§ lagen anges vissa skyldigheter vid hantering och import av kemiska produkter. Den som hanterar eller importerar en sådan produkt skall vidta åtgärder och iaktta försiktighetsmått, som behövs för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön. Det skall finnas tillfredsställande utredning om eventuella skaderisker och tillgång till erforderlig kemisk och toxikologisk kunskap hos kemiföretagen. Tillverkare, importörer och distributörer skall genom märkning eller på annat sätt lämna uppgifter av betydelse om sina produkter (produktinformation). Föreskrifter kan meddelas att vissa uppgifter om produkter och deras egenskaper, som kan behövas för att bedöma hälso- eller

miljörisker, skall lämnas till en bestämd myndighet. Krav på förhandsanmälan avseende tilltänkt tillverkning eller import kan också uppställas (10 §).

Lagens regler kompletteras i förordningen med ytterligare bestämmelser om försiktighetsmått, bedömning av hälso- och miljöfarlighet, kunskapskrav och produktinformation (5-11 §§). Ett särskilt avsnitt i förordningen (12-15 §§) ägnas det av kemikalieinspektionen förda produktregistret. Kemiska produkter, som yrkesmässigt tillverkas i eller importeras till Sverige, skall med vissa undantag registreras i ett speciellt produktregister. Anmälan för registrering skall i allmänhet göras av tillverkaren eller importören.

Enligt lagen får föreskrivas tillståndstvång vad gäller hantering eller import av kemiska produkter. Om det är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda hantering eller import av en kemisk produkt (11-12 §§ lagen). Närmare bestämmelser om tillstånd m.m. finns i 17-25 §§ förordningen. Tillståndstvång gäller med avseende på bl.a yrkesmässig distribution av livsfarliga eller mycket farliga produkter. Meddelat tillstånd kan återkallas bl.a. vid åsidosättande av föreskrifter eller villkor som förenats med tillståndet.

Det finns inte några bestämmelser som reglerar exporten av kemiska produkter.

Den centrala tillsynen över tillverkare, importörer och leverantörer av kemiska produkter utövas av kemikalieinspektionen. Naturvårdsverket, arbetarskyddsstyrelsen och socialstyrelsen har också tillsyn över efterlevnaden av lagen i den mån den berör dessa myndigheters speciella ansvarsområden. Regional och lokal tillsyn utövas framför allt av länsstyrelserna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Tillsynsmyndighet skall göra anmälan till konsumentombudsmannen om myndigheten finner talan om förbud enligt 2 § marknadsföringslagen påkallad mot marknadsföringen av en kemisk produkt (26 och 27 §§ förordningen).

Brott mot bl.a. i lagen angivna skyldigheter vid hantering och import av kemiska produkter kan straffas med böter eller fängelse. Kemiska produkter, som varit föremål för brott, kan förklaras förverkade (20-22 §§ lagen).

Som nämnts finns en del förordningar, som särskilt reglerar vissa slag av kemiska produkter. Exempel på sådana författningar är förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel, förordningen (1985:837) om PCB m.m.,

förordningen (1985:838) om motorbensin, förordningen (1985:839) om kadmium, förordningen (1985:840) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter m.m. samt förordningen (1985:841) om miljöfarligt avfall. Författningarna behandlar produktslag som betraktas som generellt vanskliga och innehåller ofta bestämmelser som innebär att hantering och import inte får ske utan särskilt godkännande eller tillstånd. Inte sällan är också de slutliga brukarnas användning av produkterna kringgärdade av restriktioner. I vissa fall råder hanterings-, import- eller användningsförbud för produkterna.

En av de produktgrupper som kommit i blickfånget i den internationella debatten om exporten framförallt till tredje världen är bekämpningsmedel. I förordningen om bekämpningsmedel föreskrivs i 3 § att bekämpningsmedel inte får importeras, saluhållas, överlåtas eller användas utan att vara godkänt av kemikalieinspektionen. Däremot föreligger inga krav om godkännande vid tillverkning eller export. Det föreligger därför i dag inga hinder för en tillverkare att för export producera ett icke godkänt registrerat bekämpningsmedel. Ansökan om godkännande skall göras hos kemikalieinspektionen av tillverkaren (4 §). Ett bekämpningsmedel får godkännas endast om medlet är godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt och behövs för ändamål som skydd mot att egendomsskada, sanitär olägenhet eller annan liknande

olägenhet förorsakas av växter, djur eller mikroorganismer (5 §). När ett bekämpningsmedel godkänns skall medlets hälso- och miljöfarliga egenskaper bedömas med hänsyn till användningsområdet. På grundval av en sådan bedömning hänförs medlet till någon av följande klasser:

- Klass 1 Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk av den som har särskilt tillstånd
- Klass 2 Medel som får användas endast för yrkesmässigt bruk
- Klass 3 Medel som får användas av var och en

Godkännandet av ett bekämpningsmedel får återkallas om tillverkaren åsidosätter de villkor som gäller för godkännandet av bekämpningsmedlet eller om sådana ändrade förhållanden inträder att bekämpningsmedlet inte längre bör vara godkänt (10 §). Kemikalieinspektionen meddelar ytterligare föreskrifter om godkännande och särskilda villkor för hanteringen av bekämpningsmedel (21 §).

Som framgått förs vid kemikalieinspektionen ett särskilt register över kemiska produkter, och det åligger kemiföretagen att till inspektionen anmäla sådana produkter för registrering. Arbetet med att bygga upp ett centralt register över kemiska produkter påbörjades redan år 1976 av dåvarande produktkontrollnämnden. Produktregist-

ret har tillkommit för att man skall kunna få överblick över förekomsten av kemikalier i samhället.

2.5 Kontroll av läkemedel

Hanteringen av läkemedel regleras främst genom läkemedelsförordningen (1962:701) och kungörelsen (1963:439) om tillämpningen av läkemedelsförordningen.

Förordningen inleds med bestämmelser om vad som i författningen förstås med läkemedel. Det är i huvudsak fråga om sådana medel som är avsedda att lindra eller bota sjukdomar och som iordningsställt i bruksfärdigt skick. Från tillämpning av förordningen undantas bl.a. vissa naturmedel. Socialstyrelsen får föreskriva att förordningen skall tillämpas även på produkter som enligt förordningen inte utgör läkemedel men som i fråga om egenskaper och användning står läkemedel nära.

Läkemedelskontrollen, som utövas av socialstyrelsen, sker på i huvudsak två sätt - genom krav på registrering av standardiserade läkemedel och genom krav på tillstånd för hantering av läkemedel.

Enligt 15 § förordningen får läkemedel i allmänhet inte försälas utan att vara registrerat hos socialstyrelsen. Registrering får ske om ett medel är ändamålsenligt, av

fullgod beskaffenhet och inte medför skadeverkningar som står i missförhållande till den avsedda effekten. Det skall också vara försett med innehållsdeklaration och får inte ha en benämning, som är vilseledande (15 och 4-5 §§). Ett registrerat läkemedel skall fortlöpande kontrolleras av socialstyrelsen, som enligt 18 § förordningen har vittgående befogenheter för utövande av kontrollen.

Registrering av läkemedel kan återkallas, bl.a. om förhållanden som legat till grund för registreringen visar sig inte längre vara för handen (15 § 3 stycket förordningen). Vid upphävande av registrering inträder ett straffsanktionerat saluförbud. Straff kan sålunda enligt 20 § förordningen bl.a. ådömas den som saluhåller läkemedel i strid mot 15 §. Till förordningens regler om registreringsplikt anknyter vissa bestämmelser i tillämpningskungörelsen, som bl.a. anger vad som skall iakttas vid ansökan om registrering (15-23 §§). Sökanden skall bl.a. dokumentera medlets sammansättning samt egenskaper i olika hänseenden inklusive eventuella biverkningar.

I läkemedelsförordningen uppställs också krav på tillstånd för hantering av läkemedel. För yrkesmässig tillverkning krävs sålunda i allmänhet särskilt tillstånd liksom för införsel av läkemedel i landet. Även möjlig-

heten att bedriva parti- och detaljhandel är kringgärdad med restriktioner (10-12 §§ förordningen). Detaljhandel får enligt lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel bedrivas endast av staten eller juridisk person, i vilken staten har ett bestämmande inflytande. Vid själva handhavandet m.m. av läkemedel skall iakttas nödig aktsamhet och tillses att medlet inte åtkoms av obehöriga eller att det på annat sätt kan vålla skada (13 § förordningen). Den som tillverkar, saluhåller eller försäljer läkemedel utan att vara berättigad till det kan dömas till dagsböter, något som också gäller för den som åsidosätter nödig aktsamhet vid hantering av läkemedel. Läkemedel, som varit föremål för brott, kan förklaras förverkat (20 och 21 §§ förordningen).

Föreskrifterna i läkemedelsförordningen och i kungörelsen om tillämpningen av läkemedelsförordningen är, bl.a. när det gäller tillverkning, relativt allmänt hållna och kompletteras av socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Kvalitets- och säkerhetsnormer är heller inte alltid möjliga att uttrycka i absoluta termer. I stor utsträckning återfinns därför de detaljkrav som tillverkarna i varje situation måste leva upp till inte i läkemedelslagstiftningens huvudförfattningar utan i normer, som socialstyrelsen beslutat om, samt i läkemedelsnämndens och socialstyrelsens praxis.

Den yrkesmässiga tillverkningen av läkemedel får ske på apotek och hos den som har socialstyrelsens tillstånd till tillverkning. Bakteriologiska läkemedel får dock tillverkas av statens bakteriologiska laboratorium och statens veterinärmedicinska anstalt. Tillstånd meddelas för viss tid eller tills vidare och kan avse visst läkemedel eller dylika varor i allmänhet. Socialstyrelsen skall innan tillverkning får inledas godkänna lokaler, utrustning och föreståndare för tillverkningen. På begäran av tillverkaren kan, om tillverkningen är mer omfattande, särskilda föreståndare godkännas för olika produktionsenheter. Föreståndaren har ansvar för att tillverkningen bedrivs på behörigt sätt i tekniskt avseende samt att bestämmelser och myndighetsbeslut som gäller för tillverkningen iakttas. Kompetenskraven på föreståndare är i lagstiftningen angivna i mycket allmänna ordalag och det är tillsynsmyndigheten som har att ta ställning till om kunskaper, praktisk erfarenhet m.m. är tillräckliga.

Ett meddelat tillstånd till tillverkning kan återkallas helt eller delvis om tillverkaren åsidosätter bestämmelser, som gäller för tillverkningen, eller om föreståndare saknas eller underlåter att utöva den faktiska tillsynen över tillverkningen eller uppenbarligen är ur stånd att utöva en sådan tillsyn. Återkallelse kan också ske om det vid tillverkningen begåtts upprepade

fel eller fel av svårare beskaffenhet eller tillverkningen annars bedrivs under förhållanden, som med hänsyn till ordning och säkerhet är uppenbart otillfredsställande.

Vid tillverkningen skall god tillverkningssed, GMP (Good Manufacturing Practice), iakttagas. Regler för GMP finns utarbetade av bl.a. WHO och inom Pharmaceutical Inspection Convention.

Huvudprincipen i begreppet god tillverkningssed är att kvaliteten på ett läkemedel inte enbart skall kontrolleras när produkten är färdigtillverkad, utan att den s.k. utförandekvaliteten måste byggas in i produkten under dess olika tillverkningsstadier. Den s.k. konstruktionskvaliteten måste ha utarbetats redan när själva läkemedlet utvecklades. Det krävs att tillverkaren har välutbildad personal, lämpliga lokaler, inredning och utrustning samt god hygien och säkra rutiner i alla led. Tillverkaren måste också ha goda resurser och rutiner för kontroll och analys samt använda fullgoda metoder för sådan verksamhet.

Regeringen beslöt år 1983 att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över läkemedelslagstiftningen. Kommitténs slutbetänkande (SOU 1987:20) Läkemedel och hälsa överlämnades i april 1987. I slutbetänkandet lämnas inget

förslag till åtgärder som kan hindra export av läkemedel.

2.6 Kontroll av livsmedel

Den grundläggande författningen på livsmedelsområdet är livsmedelslagen (1971:511). Den innehåller de centrala bestämmelserna om livsmedlens beskaffenhet, om hantering, märkning m.m. Särskilda bestämmelser har även utfärdats för exporten av vissa varor, närmare bestämt kött (SLV FS 1983:25), smör, ost och ägg (1958:528) och fisk, fiskrom och fiskkonserver (1950:506). Härtill kommer en allmän kungörelse (1974:271) som reglerar kontroll vid utförsel av livsmedel.

Översiktligt kan konstateras att alla livsmedel enligt livsmedelslagen står under kontroll av livsmedelsverket eller ansvariga organ på regional eller kommunal nivå. I lagens 2 § anges att med hantering av livsmedel avses framställning, beredning, behandling, förvaring, förpackning, omförpackning, transport liksom även saluhållande och försäljning. I praktiken innebär detta att även livsmedel som exporteras är föremål för olika typer av kontroll. Enligt 8 § lagen skall vid hantering av livsmedel sådana försiktighetsmått iakttas och i övrigt förfaras så, att fara inte uppkommer för att livsmedel förorenas eller blir otjänligt till människo-

föda.

Kött är den vara som av naturliga skäl är föremål för den strängaste kontrollen. All export av kött kontrolleras genom livsmedelsverkets försorg. I verkets kungörelse om exportkontrollerade anläggningar för kött och köttvaror anges bl.a. att "köttvara, som avses att exporteras, skall komma från djur som slaktas och besiktigas i offentliga slakthus eller kontrollslakteri vilket även blivit godkänt som exportkontrollerad anläggning". I fråga om kontrollen förskrivs bl.a. att prov på färdiga produkter skall tas ut i samma omfattning som föreskrivs i den s.k. kontrollkungörelsen. Bestämmelserna i kungörelsen är främst anpassade till de krav som uppställs för export till EG-länder eller andra länder med motsvarande krav.

Kontrollen av mejerivaror och ägg handhas av Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg (KMÄ). KMÄ leds av en styrelse som utses av jordbruksnämnden. Chef för anstalten är en direktör. Den kvalitetskontroll som utförs av KMÄ utgör ett led i jordbruksprisregleringen. Priserna på mejeriprodukter och ägg binds vid en kvalitetsgräns som markeras med runmärket. Endast runmärkt smör och ost samt runmärkta ägg får exporteras.

Särskilda bestämmelser finns även angående utförsel av

fisk, fiskrom och fiskkonserver (1950:506). Fisk och fiskkonserver får inte exporteras om inte varorna uppfyller vissa kvalitetskrav. Ansvarig för bestämmelsernas efterlevnad är Svenska konservekontrollen, som står under överinseende av jordbruksnämnden.

Livsmedelsverket har rätt att bevilja dispens från gällande livsmedelsbestämmelser. Sådana dispenser kan exempelvis avse en tillverkare som vill använda en i Sverige otillåten livsmedelstillsats för ett livsmedel som skall exporteras. Enligt den praxis som gäller vid handläggningen av sådana dispenser måste företaget i sin ansökan ange att den aktuella tillsatsen är godkänd i importlandet. Denna information utgör en av verkets bedömningsgrunder för beviljande av dispenser. Det är dock att märka att varken lagen eller den tillhörande förordningen uppställer några rättsliga krav om att dispens endast får beviljas i de fall importlandet godkänner den aktuella tillsatsen.

Vad avser livsmedel som bedöms vara otjänligt till människoföda eller som tillförts otillåten livsmedelstillsats eller är felaktigt märkt eller ej uppfyller föreskriven livsmedelsstandard har tillsynsmyndigheten, i de flesta fall hälso- och miljöskyddsnämnden, befogenhet att ta hand om varan. Har varan tagits om hand får varans ägare under tillsynsmyndighetens kontroll göra

den duglig till livsmedel eller använda den för annat ändamål. Eljest skall varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Sammanfattningsvis torde kunna anföras att livsmedelslagen redan i dag innehåller bestämmelser som ger livsmedelsverket god kontroll även över livsmedel som exporteras från Sverige. I fråga om importerade varor som exempelvis innehåller för höga halter av bekämpningsmedel eller otillåtna tillsatser tillåts dock reexport i enlighet med bestämmelserna i lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. Lagstöd saknas för att ta hand om livsmedel som importeras och ligger i frihamn.

Livsmedelskontrollens omfattning och inriktning har nyligen varit föremål för översyn. Den s.k. livsmedelskontrollutredningen lämnade i april 1986 sitt betänkandet (SOU 1986:25) Kontroll av livsmedel.

I fråga om exportkontrollen fastslår utredningen att samhällets tillsyn i princip bör vara densamma oberoende av om livsmedlen är avsedda för export eller inhemsk konsumtion. All livsmedelshantering i landet bör enligt utredningens uppfattning bli föremål för en likartad offentlig livsmedelstillsyn.

Utredningen anser att bestämmelserna om obligatorisk kvalitetskontroll av mejerivaror och fisk som skall exporteras bör upphävas. En frivillig runmärkning kan tjäna samma syfte. Om det finns skäl för den bedömningen att exporten är beroende av en obligatorisk kvalitetskontroll, bör enligt utredningen sådan kvalitetsprövning av exportvarorna fullgöras av jordbruksnämnden. Vidare bör miljö- och hälsoskyddsnämnderna ha ansvaret för både provtagning och inspektion i fråga om mejerierna och exporterande fiskkonserverfabriker. I den mån vissa länder har särskilda införselbestämmelser bör livsmedelsverket kunna meddela föreskrifter om särskild exportkontroll utöver miljö- och hälsoskyddsnämndernas allmänna tillsyn och livsmedelsverkets köttkontroll. Kontrollen vid export av kött bör enligt livsmedelskontrollutredningen även fortsättningsvis åvila livsmedelsverket.

2.7 Förslaget till produktsäkerhetslag

Regeringen har nyligen till riksdagen lämnat propositionen (prop. 1988/89:23) med förslag till produktsäkerhetslag. Förslaget grundar sig på vårt huvudbetänkande (SOU 1987:24) Produktsäkerhetslag. I den föreslagna lagen regleras frågor om återkallelser och varningsinformation. I lagen tas också upp bestämmelser om vissa produktsäkerhetsfrågor som nu regleras i marknads-

föringslagen, nämligen om säljförbud för farliga produkter och om skyldighet att vid marknadsföring lämna information som är av särskild betydelse från säkerhetssynpunkt.

Produktsäkerhetslagen skall enligt förslaget ha till ändamål att motverka att produkter orsakar person- eller egenegedomsskador. Företag skall enligt förslaget kunna åläggas att lämna säkerhetsinformation, förbjudas att tillhandahålla produkter, åläggas lämna varningsinformation och åläggas att återkalla produkter. Möjligheten att meddela åläggande om varningsinformation och åläggande om återkallelse utgör nyheter i svensk lagstiftning, medan reglerna om säljförbud och säkerhetsinformation som nyss anförts har mönster i marknadsföringslagen.

Tillämpningsområdet för lagen begränsas till sådana varor och tjänster, som tillhandahålls i näringsverksamhet och som konsumenterna inte obetydlig omfattning utnyttjar eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk. Det skall alltså i huvudsak vara fråga om varor och tjänster, som näringsidkare i sin näringsverksamhet bjuder ut till konsumenterna, dvs. konsumentprodukter.

Till skydd mot produktskador skall enligt förslaget åläggande om varningsinformation kunna meddelas. Var-

ningsinformation syftar till att skydda dem som redan har förvärvat en farlig produkt. Därigenom skiljer sig detta institut från säkerhetsinformation, som skall lämnas redan i samband med tillhandahållandet av produkter.

Om en näringsidkare överlåtit en vara eller utfört en tjänst, som medför särskild risk för skada på person eller egendom, skall han enligt förslaget kunna åläggas att återkalla produkten från brukarna. Förslaget innebär att näringsidkaren vid återkallelse skall lämna de berörda ett erbjudande om viss åtgärd och ange villkoren för åtgärden.

Vid varuåterkallelse skall enligt förslaget näringsidkaren kunna åläggas att låta förstöra eller eljest oskadliggöra exemplar som återtagits av honom i samband med utbyte eller återgång. Detta skall dock komma i fråga endast i undantagsfall såsom då en produkt bedöms vara särskilt farlig eller då riskerna för att de återtagna exemplaren av produkten skall komma att återcirkulera på marknaden är särskilt stora.

Om en näringsidkare tillhandahåller produkter utan att lämna information som har särskild betydelse för att förebygga att produkterna orsakar person- eller egendomsskador, skall han enligt förslaget kunna åläggas

att lämna säkerhetsinformation, när han i fortsättningen tillhandahåller dem. Förslaget om säljförbud innebär att en näringsidkare, som tillhandahåller produkter som medför särskild risk för person- eller egendomsskador, skall kunna förbjudas att fortsätta med detta. Förslaget bygger på 4 § marknadsföringslagen.

Frågor om ålägganden och förbud enligt den föreslagna lagen skall kunna prövas av en opartisk instans nämligen marknadsdomstolen. Tillsynsmyndighet blir enligt förslaget konsumentverket. Dess kompetensområde blir emellertid begränsat till produkter, som inte är specialreglerade. För produktgrupper, som är föremål för specialreglering såsom t.ex. läkemedel och livsmedel, blir vederbörande specialmyndighet - socialstyrelsen resp. livsmedelsverket - tillsynsmyndighet. Flera myndigheter får alltså ett ansvar för att lagen vinner praktisk tillämpning.

I lagtexten förs in en rekommendation om att tillsynsmyndigheterna bör ta upp förhandlingar med näringsidkare, då frågor om ålägganden och förbud kommer upp. Syftet med sådana förhandlingar skall vara att söka komma överens med näringsidkaren om att denne skall åta sig att genomföra behövliga åtgärder.

Kommer någon förhandlingslösning inte till stånd, får

tillsynsmyndigheten överlämna frågan till konsumentombudsmannen (KO) med begäran att denne ansöker om åläggande eller förbud hos marknadsdomstolen. Det förutsätts att KO och vederbörande tillsynsmyndighet samråder och kan komma fram till samma bedömning vad gäller behovet av åtgärd.

Förslaget ger också, efter mönster av marknadsföringslagen, KO möjlighet att utfärda informations-, förbuds- och återkallelseföreläggande.

Förutom KO får enligt förslaget organisationer av konsumenter, arbetstagare och näringsidkare talerätt i marknadsdomstolen. Förutsättningen för sådan talan är att tillsynsmyndigheten eller KO beslutat att inte vidta åtgärder för att få en fråga bedömd av domstolen.

Enligt förslaget kan, om särskilda skäl föranleder det, ett åläggande eller ett förbud meddelas även för tiden till dess ett slutligt beslut föreligger.

3 FAKTISKA FÖRHÅLLANDEN OCH ÖNSKEMÅL OM REFORMER

3.1 Inledning

I den internationella debatten har uppmärksammats att export av farliga varor från olika länder kan ge upphov till skilda problem vilkas art och allvar i någon mån varierar med typen av mottagarland.

Utvecklingsländerna har inte alltid den lagstiftning och organisation som gör det möjligt för dem att kontrollera importen av farliga varor samt försäljningen på hemmamarknaden. Brist på sakkunskap och kortvarig utbildning kan också för dem som hanterar varorna medföra svårigheter att vidta behövliga säkerhetsåtgärder. Uppmärksamheten i den internationella debatten riktas härvid främst mot bekämpningsmedel och andra kemikalier samt mot läkemedel, som exporterats från olika företag. Dessa förhållanden behandlas främst i avsnitt 3.2 och 3.3. När det gäller verkligt farliga kemiska produkter eller läkemedel, har vi inte kunnat finna några exempel på att svensk tillverkning eller export av sådana har förekommit.

Andra problem vid export av farliga varor gör sig gällande oavsett typen av mottagarland. I-länderna har i regel både lagstiftning och myndigheter för produktkontroll som gör det möjligt att skydda medborgarna mot risker för skador av farliga produkter. Sådana produkter kan ändå komma ut på marknaden och vålla skador innan de upptäcks. Om detta handlar avsnitt 3.5.

3.2 Hanteringen i u-länderna av kemiska produkter

Kemiska produkter har kommit att spela en stor roll i många delar av vårt samhälle: läkemedel i sjukvården, bensin i transporsektorn, konstfibrer i tillverkningen av kläder, bekämpningsmedel i jordbruket, plaster i en mängd vardagsföremål. Den kemiska industrins tillväxt har internationellt sett varit snabbare än industrins genomsnittliga tillväxt under efterkrigstiden.

Att kemiska ämnen, t.ex. vid felaktig hantering, kan orsaka skador på hälsan har länge varit känt. Sådana skador kan vara dels akuta (hud- och ögonskador, skador på luftvägar och lungor), dels sjukdomar som uppstår efter viss tid, exempelvis hudsjukdomar, allergier, cancer, hjärt- och kärlsjukdomar. Kemikalier har även visat sig kunna medföra skador på fortplantningen. Ett

annat problem är spridningen av kemiska ämnen i miljön. Detta har i Sverige medfört att stränga restriktioner har genomförts för användningen av bl.a. DDT, PCB och kvicksilver.

Under senare år har den insikten växt att den omfattande användningen speciellt i u-länderna av kemiska bekämpningsmedel innebär problem för hälsan och miljön. Debatten har särskilt inriktats på den okontrollerade internationella handeln med sådana bekämpningsmedel som antingen förbjudits, belagts med restriktioner, dragits in eller aldrig godkänts i tillverkningsländerna.

Användningen av bekämpningsmedel är naturligtvis en förutsättning för att få ett bättre skördeutfall, som i många länder krävs för att försörja en växande befolkning. Å andra sidan är användningen av kemiska bekämpningsmedel förenade med problem som gör sig gällande inte minst i u-länderna. Här förekommer ibland preparat, som av hälso- eller miljöskäl är förbjudna eller vilkas användning är starkt kringgärdad i industriländerna. Även en många gånger felaktig användning av produkter, som i och för sig begagnas i industriländerna, medför dödsfall eller allvarliga hälsoproblem. Som exempel kan anges att skyddsutrustning saknas och att till följd därav arbetare kan komma

att skadas när de sysslar med besprutning. Bekämpningsmedlen har också orsakat långsiktiga skador på miljön. Vad som komplicerar frågan ytterligare är att det otvivelaktigt är så att u-länderna inte skulle kunna upprätthålla samma livsmedelsproduktion utan en viss användning av bekämpningsmedel. I den s.k. Brundtland-rapporten¹ berörs inverkan av kemikalieanvändningen i jordbruket. Enligt rapporten ökar användningen av kemikalier produktiviteten samtidigt som överanvändning hotar människors hälsa och djurarters liv.

Enligt Brundtland-rapporten är en varaktig, långsiktig exponering av bekämpningsmedel och kemiska rester i livsmedel, i vatten och i luften skadlig, särskilt för barn. WHO uppskattade år 1972 antalet förgiftningsfall av bekämpningsmedel till 500 000 årligen. Hälften av fallen inträffade i u-länderna, som då endast stod för 15 % av världens pesticidkonsumtion. Antalet dödsfall till följd av pesticidförgiftning årligen beräknades i början av 1970-talet i u-länderna till ca 6 700. Enligt uppskattningar som gjorts av den brittiska

¹ Our common future. The world Commission on Environment and Development, Oxford University Press 1987.

biståndsorganisationen OXFAM² steg denna siffra till 13 900 i början av åttiotalet.

Förgiftning kan inträffa under förvaring, blandning eller användning av bekämpningsmedel eller genom att man oavsiktligt dricker ett sådant medel, genom återanvändning av tomma kemikaliebehållare eller genom förorening av mat. Ca 40 % av olyckor som orsakats av bekämpningsmedel utgörs enligt uppskattningar av arbetsskador. Bönder som blandar kemikalier och sprider dem över fälten och personer som vistas på besprutade områden (exempelvis kaffeplockare) är värst utsatta.

Vi vill understryka att vi inte har kunnat bedöma de enskilda fall som redovisas här och i det följande. Påståenden om dödsfall och skador får därför stå för vederbörande källas värdering.

Som en illustration kan nämnas att i byn Handigodo i södra Indien drabbades invånarna av en mystisk sjukdom som misstänktes vara orsakad av de bekämpningsmedel som började användas i samband med "den gröna revolutionen". De drabbade klagade över värk i höfter,

² D. Bull, A Growing problem s. 38. OXFAM. Oxford 1982.

knäleder och ländrygg och efter några månader började knä- och höftlederna att deformeras. Många kunde inte längre gå eller ens stå på benen. Uppgifter om antalet fall varierar från 280 till 600³. I Irak omkom enligt officiella siffror 450 personer sedan de ätit vete som var avsett som utsäde och besprutats med ett svamp-utrotningsmedel.

För att öka skördeutfallet och skydda grödan mot olika skadegörare har kemiska bekämpningsmedel alltmer kommit till användning.

Ett problem är som antytts att skadegörare blir resistent mot bekämpningsmedel. Problemet illustreras väl av användningen av bekämpningsmedel på bomullsodlingarna. Före andra världskriget besvärades bomullsodlarna i Centralamerika av tre skadegörare. När de omkring år 1945 började använda bekämpningsmedel besprutades fälten åtta gånger per säsong. Omkring år 1960 hade trots 28 besprutningar per säsong fyra nya skadeinsekter dykt upp. Vid början av 1970-talet krävdes 40 besprutningar per säsong för att kontrollera åtta allvarliga skadegörare⁴. Samma fenomen har uppträtt i exempelvis Sudan (bomull), Kamerun (kålod-

3 Rapport från SIDA nr 5 1984, s.4

4 D. Bull, A growing problem. OXFAM, Oxford 1982.

lingar), Sydostasien (ris). Antalet insekter som är motståndskraftiga mot insektsgifter ökar snabbt. År 1960 fanns det 137 arter som var resistenta mot minst en insekticid, år 1980 var det 432 arter⁵.

I många länder måste bekämpningsmedel användas för att skydda människor mot sjukdomsbärande insekter, speciellt malariamyggan. Detta har varit till nytta men även här har resistensen blivit ett allvarligt problem. Effekten blir att förekomsten av exempelvis malaria kan öka. Vid bekämpning av malariamyggan måste själva bostäderna sprutas invändigt, vilket medför att de preparat som används måste vara noggrant testade från säkerhetssynpunkt. För de medel som används i jordbruket är kontrollen inte lika omfattande, vilket medför att ett medel kan användas många år i jordbruket innan det kan tas i bruk för malariautrotning. Myggorna kan då redan vara resistenta mot medlet. I Centralamerika har sannolikt den betydande användningen av bekämpningsmedel i bomullsodlingen ökat antalet fall av insjuknande⁶.

Ytterligare ett problem med en för intensiv användning av bekämpningsmedel är att den slutliga produkten

5 Cleared for Export. Chetely. CADE 1985.

6 D. Bull, A growing problem.

riskerar innehålla rester av de farliga ämnena. I exempelvis Indien omkom 100 personer som ätit vete som innehöll parathion. För höga resthalter i livsmedel av bekämpningsmedel kan även äventyra den för u-länderna så viktiga exporten av jordbruksråvaror. Exempelvis stoppades 40 skeppslaster med varor från Mexico under år 1977 av de amerikanska myndigheterna på grund av att livsmedlen innehöll för höga giftrester⁷.

Den internationella konsumentrörelsen har ställt krav på en ökad kontroll av den internationella handeln med kemikalier. År 1985 publicerade en rad konsumentorganisationer, som gick samman under namnet CADE (Coalition Against Dangerous Exports), skriften "Cleared for Export"⁸ - en uppmaning till EG att vidta åtgärder mot exporten av kemikalier och läkemedel från medlemsländerna till u-länderna. Konsumentorganisationerna kräver bl.a. att kemiska ämnen som bedömts utgöra så stor risk för hälsa och miljö att de har förbjudits eller återkallats över huvud taget inte skall få exporteras från EG:s medlemsländer. Export av kemiska ämnen, som kringgärdats med olika begränsningar såsom att det ställts krav på att skyddskläder skall användas, att besprutningar endast får ske under

7 Rapport från SIDA nr 5 1984.

8 Cleared for Export. Chetley, CADE 1985.

gynnsamma väderförhållanden m.m., skall tillåtas endast i de fall mottagarlandets regering gett sitt godkännande av exporten efter att ha erhållit fullständig information om vilka kontrollåtgärder som vidtagits i exportlandet och skälen härför. CADE förespråkar ett s.k. PIC-system som ett komplement till exportförbud av kemikalier som är helt förbjudna i EG:s medlemsländer.

En gren av den internatinella konsumentorganisationen (IOCU) som också rest krav på en ökad kontroll av handeln mellan i- och u-länder är PAN (Pesticides Action Network). PAN bildades år 1982 i Penang och cirka 300 organisationer i 50 länder är medlemmar. PAN arbetar för en ökad satsning på traditionell biologisk och integrerad bekämpning av växtsjukdomar och skadegörare och ett slut på överflödigt användning av kemiska bekämpningsmedel.

Bekämpningsmedelsindustrin verkar genom sin samarbetsorganisation GIFAP⁹ på olika sätt för säker produktion, transport och användning av bekämpningsmedel. Målsättningen är att stödja jordbruksproduktionen överallt i världen genom en lämplig användning av bekämpningsmedel och att säkerställa att preparaten används

9 Groupement International des Associations Nationales de Fabricants de Produits Agrochimiques.

på ett sätt som motsvarar behoven av att uppnå optimal produktion med minsta möjliga risker och skador. GIFAP har bl.a. utarbetat förhållningsregler som bör iakttas vid användningen av bekämpningsmedel.

3.3. Användningen i u-länderna av läkemedel

Den internationella handeln med läkemedel har länge varit föremål för internationell debatt och kritik. Det förekommer export av läkemedel som över huvud taget inte används i tillverkningslandet. Ett annat problem är den information som medföljer läkemedlen. I vissa fall förekommer att olika information ges för samma läkemedel när det säljs i i- och u-länderna. Många u-länder saknar ett system att tillhandahålla vissa läkemedel endast genom recept. Detta medför att många läkemedel används helt felaktigt.

Exempel på export av farliga läkemedel - dock inte från Sverige - har dokumenterats i flera fall. Det mest kända fallet är sannolikt Ciba-Geigy:s marknadsföring av oxikinolinpreparatet enterovioform vilket gav upphov till den s.k. SMON-katastrofen i Japan.

Andra exempel på omdiskuterade läkemedel eller ifrågasatta behandlingsmetoder är Lomotil och Amidopyrin

resp. användningen av anabola steroider.¹⁰

Lomotil är ett medel som i många u-länder kommit att användas för diarrébehandling av barn. Detta trots att tillverkaren uppmanar läkare i Storbritannien att i fråga om barn använda läkemedlet med försiktighet, eftersom en tillfällig överdos kan medföra svåra biverkningar såsom medvetslöshet med svåra andningsproblem. En annan risk är att man kan komma att maskera grundsjukdomen eftersom det yttre symtomet - diarrén - stoppas. Härigenom kan Lomotil även dölja att barnet lider av uttorkning.

Vidare är det känt att Amidopyrin, som är ett smärtstillande medel, kan framkalla agranulocytos - en blodsjukdom som kan leda till döden. I USA varnades för detta redan år 1938. De flesta preparaten togs bort från den svenska marknaden under 1950-talet. År 1963 drog tillverkaren tillbaka medlet från den engelska marknaden. Därmed var preparatet osäljbart i i-länderna och tillverkaren uppgav att han skulle ta bort preparatet ur alla läkemedelsberedningar före 1977 års utgång. Fortfarande år 1980 fanns dock preparatet kvar i ett tiotal u-länder och i Portugal. I

10 Dianna Melrose, Bitter Pills, Oxfam. Oxford 1982.

Indien tillverkades och såldes läkemedel innehållande amidopyrin receptfritt och utan varningar så sent som år 1980.

Anabola steroider har kanske blivit mest kända genom att idrottsutövare använt dem för att öka muskelstyrkan. Anabola steroider kan emellertid också medföra negativa effekter på levern som kan inkludera gulsot och levertumörer. Anabola steroider är speciellt farliga för barn. Trots detta har ett antal anabola steroider marknadsförts speciellt för barn som lider av undernäring, dålig viktökning, försenad växt m.m.

Ett exempel är marknadsföringen av Orabolin Drops, en typ av anabola steroider.¹¹ Den information som medföljde preparatet vid försäljning i Storbritannien och i Bangladesh skiljde sig starkt åt. Medan läkarna i Bangladesh endast informerades om att preparatet innehöll anabola steroider utan någon som helst varning för bieffekterna, upplystes de brittiska läkarna om att preparatet inte skulle ordinerars för barn.

Vittnesmål och rapporter berättar om oseriös internationell marknadsföring av läkemedel i u-länderna.

¹¹ Dianna Melrose, Bitter Pills, OXFAM. Oxford 1982.

Läkarna i u-länderna är ofta mer mottagliga för industrins marknadsföring än sina kollegor i i-länderna. Ett skäl härtill är att läkarna i u-länderna ofta saknar tillgång till medicinsk litteratur som beskriver olika preparat och deras biverkningar. Härtill kommer att stora summor satsas på reklam av läkemedel. I en rapport som presenterats i Europarådets parlamentariska församling anges att ca 20 % av omsättningen från försäljningen av läkemedel i tredje världen används till marknadsföring. Vidare förekommer en djungel av olika varubeteckningar för samma preparat.

Den i avsnitt 3.2 omnämnda gruppen CADE - sammanslutningen av konsumentorganisationer som verkar för kontroll av export av farliga produkter från EG - har också rest krav på reglering av handeln med läkemedel till tredje världen. Enligt CADE:s uppfattning skall läkemedel som förbjudits eller återkallats på grund av att de medför oacceptabla risker för människors hälsa inte exporteras. Preparat som inte är registrerade och därför ej tillåtna i exportlandet, exempelvis tropiska läkemedel, och preparat som kringgärdats med begränsningar skall endast få exporteras i de fall mottagarlandets regering informerats om ifrågavarande begränsningar och skälen till deras införande samt därefter godkänt sändningen - ett s.k. PIC-system.

Ett nätverk knutet till den internationella konsumentorganisationen (IOCU) som bevakar och försöker påverka läkemedelssituationen i u-länderna är Health Action International (HAI). HAI är ett världsomfattande nätverk av hälso- och konsumentaktivister som bildades år 1981 vid ett internationellt seminarium om läkemedel där representanter från 27 länder deltog. Bl.a. har HAI försökt påverka WHO och rest krav på en internationell övervakning av marknadsföringen av läkemedel och riktlinjer för marknadsföringen. HAI vill också att WHO stödjer tillkomsten av bestämmelser för registrering av läkemedel samt upprättar förteckningar över acceptabla och oacceptabla läkemedel. HAI har utarbetat informationsmaterial om en rad läkemedel och deras biverkningar i publikationen "Problem Drugs". Även gentemot EG har HAI ställt krav bl.a. på utförlig information till både patienter och läkare i u-länderna.

Läkemedelsindustrins intresseorganisation IFPMA (International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations) har uppmärksammat problemen med läkemedelshanteringen i tredje världen. I den s.k. IFPMA-koden en uppmanas medlemsföretagen att bl.a. tillverka alla läkemedel enligt godkända metoder och under strikt kvalitetskontroll samt att vid försäljning av läkemedel bifoga objektiv information. År 1982 gjordes ett

tillägg till koden varigenom medlemsföretagen förband sig att se till att märkning och information som medföljer läkemedlen vid försäljning i u-länderna överensstämmer med den information som medföljer preparaten vid försäljning i i-länderna. Företagen förband sig att förse hälsovårdsmyndigheterna i u-länderna med förekommande läkemedelskataloger på engelska, franska eller tyska, motsvarande den svenska läkemedelskatalogen FASS. Regler antogs också för handläggningen av överträdelser av IFPMA-koden.

3.4 Farliga livsmedel

Hanteringen av livsmedel är känslig och kräver en noggrann kontroll. Det förekommer i den internationella handeln att besmittade eller förgiftade livsmedel sprids. WHO har presenterat statistik över antalet matförgiftningar år 1982 i Europa till följd av besmittade livsmedel¹². Siffran angavs till 163 000 men det verkliga antalet är enligt WHO mellan 10 och 100 gånger större. Förklaringen är att många fall inte rapporteras. I USA beräknar man att 5 miljoner fall av matförgiftningar till följd av besmittade livsmedel inträffar årligen. Ett exempel på livsmedelsförgift-

¹² The WHO Surveillance programme for Control of Food-borne Infections and Intoxications in Europe.

ning är fallet med den spanska "matoljan" som orsakade 340 dödsfall och 26 000 sjukdomsfall. Exempel på andra infektioner som sprids via livsmedel är salmonella, Yersinia-virus och några typer av parasiter¹³. Under senare år har bl.a. en typ av körtelfeber (listeria monocytogenes) fått en ökad spridning. De bakterier som orsakar sjukdomen sprids genom bl.a. opastöriserad mjölk och färsk ost. Ett antal dödsfall inträffade i USA år 1985 efter konsumtion av en viss typ av ost. Ytterligare en allvarlig typ av livsmedelsförgiftning är botulism. Sjukdomen karaktäriseras av neurologiska symtom som kan bli livshotande. Botulism har bl.a. orsakats av konserverade fiskinläggningar.

Ett annat problem är förekomsten av resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel. Såsom tidigare redovisats har spannmål som innehållit rester av bekämpningsmedel t.o.m. medfört dödsfall utomlands. Resthalter av bekämpningsmedel i livsmedel medför inte bara hälsorisker på kort sikt för dem som förtär livsmedlen utan kan även medföra skador på längre sikt.

De konsekvenser som marknadsföringen av modersmjölk-ersättningspreparat fått i u-länderna har debatterats

¹³ Developments and Trends in Food Hygiene. Risk and Benefit. Institute of Veterinary Medicine - Robert von Ostertag-Institute. Berlin 1986.

inom WHO och UNICEF. År 1981 antogs en internationell kod för marknadsföring av bröstmjölkersättningar. Det är inget fel på själva produkten, men en ofta felaktig användning har fått negativa konsekvenser för spädbarn såsom undernäring och t.o.m. dödsfall¹⁴.

Det har förekommit att partier av livsmedel som inte beviljats införsel till Sverige återutförts¹⁵. Enligt lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. får nämligen vara som enligt särskild författning ej får införas hit och vara för vilken särskilt föreskrivet införselvillkor ej är uppfyllt bl.a. förvaras på tullupplag eller tullager eller i frihamn samt återutföras. Det förekommer att exempelvis salmonellabesmittat kött, som inte fått införseltillstånd, återutförs till något land med mindre stränga bestämmelser. På samma sätt har förfarits med köttpartier som enligt svenska riktvärden haft för höga halter av stafylokock-bakterier.

¹⁴ Uppgiften är hämtad från Cleared for Export som citerar ett uttalande av WHO:s f.d. generaldirektör Mahler.

¹⁵ Uppgifterna har lämnats av statsveterinären vid Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd.

3.5

Farliga konsumentvaror

De problem som härrör från handeln med konsumentprodukter begränsar sig som inledningsvis anförts inte till konsumenterna i u-länderna utan omfattar alla länder.

I samband med den rekommendation som antogs av OECD:s råd år 1979 beträffande export av farliga varor fördes en diskussion om i vilka situationer problem med export av farliga varor uppkommit. Ett fall gällde barnkläder som behandlats med ett brandhårdande preparat - TRIS. Kläderna hade belagts med saluförbud i USA därför att TRIS ansågs kunna vara cancerframkallande men hade exporterats från USA till Frankrike och andra länder.

I den rapport som ligger till grund för OECD:s rekommendation angående export av farliga varor (se avsnitt 4.2.3) sägs det att det kan finnas en rad omständigheter under vilka farliga varor kan påträffas på en marknad. Dels kan det röra sig om fall där varorna inte är utförda enligt landets säkerhetsföreskrifter eller frivilliga standarder men har kommit ut på marknaden på grund av tillfälliga brister i exempelvis kvalitetskontrollen. Dels kan man tänka sig fall där varor visar sig vara farliga trots att detta varit

oförutsägbart när varorna sattes i omlopp. En rad konsumentartiklar exempelvis leksaker, sportartiklar, handverktyg får säljas utan förhandskontroll. För dessa varor gäller att de förhållandevis lätt kan importeras och saluhållas och att det oftast inte finns några hinder för en näringsidkare att sälja en vara som förbjudits i ett annat land.

Det har angetts att svensk export av farliga konsumentvaror förekommit. I en skrivelse¹⁶ från konsumentverket redovisas att produkter som förbjudits i Sverige marknadsförts i Norge. Detta har varit fallet i fråga om farliga skidbindningar och barnstolar. I dessa fall vet man dock inte om varorna kommit från Sverige eller från annat land. Ett annat omdiskuterat fall avser försäljningen av det s.k. "magiska ägget", en leksak. Inuti ägget finns ett plastföremål som efter placering i vätska kan svälla upp till 130 gånger dess ursprungliga storlek. Det har förekommit att barn svält föremålet, varefter det svällt. Denna produkt marknadsfördes i Norge bl.a. av ett svenskt postorderföretag sedan produkten belagts med saluförbud i Sverige.

IOCU (International Organization of Consumers Unions)

¹⁶ KOV:s skrivelse till finansdepartementet 1983-12-14 Dnr 83/K 4063.

har huvudsakligen till uppgift att främja samarbetet mellan sina medlemmar när det gäller varuprovningar och konsumentinformation. I dag är IOCU en organisation med ett kontaktnät i fem världsdelar som bl.a. har till uppgift att kartlägga och söka lösningar för u-ländernas konsumentproblem. IOCU har en konsultativ status vis à vis FN och andra internationella organisationer.

IOCU stödjer också bildandet och utvecklingen av nya konsumentorganisationer, speciellt i u-länderna, genom bl.a. rådgivning, seminarier och praktisk assistans. Vid början av 1980-talet blev den internationella handeln med farliga produkter, farligt avfall och farlig teknologi ett högprioriterat område för IOCU.

År 1981 bildades Consumer Interpol. Enligt IOCU:s tidigare direktör Lars Broch är systemet en väg till konsumenternas självförsvar mot internationell dumpning av farliga produkter och produktionsprocesser. Consumer Interpol skall vara en informationscentral och ett larmsystem mellan konsumentgrupper.

Consumer Interpol syftar till att stödja och främja gemensamma aktioner för att stoppa den globala handeln av farliga produkter. För detta ändamål har Consumer Interpol upprättat ett varningsinformationssystem

(warning alert notification system).

Om riskerna med en viss produkt bedöms som mycket allvarliga skickar man ut en s.k. "Consumer Alert". De nationella kontaktpersonerna uppmanas att om ifrågasvarande produkt finns på marknaden kontakta ansvariga myndigheter, tillverkare och distributörer samt att ge publicitet åt upptäckten.

Fram till juli 1986 har 68 varningsmeddelanden skickats ut, avseende en rad olika produkter såsom farliga leksaker, kosmetika, läkemedel, elektriskt materiel, livsmedel och bekämpningsmedel. I vissa fall har produkter belagts med saluförbud eller återkallats som en följd av att varningsmeddelande har skickats ut.

Genom Consumer Interpol ges också information om nyupptäckta risker som är förenade med konsumentprodukter eller med läkemedel, bekämpningsmedel eller industrikemikalier som exporteras eller importeras. Information om marknadsföringen av farliga varor såsom besmittade livsmedel och farliga leksaker tillhandahålls likaså.

Rapporter om sjukdom, skador och dödsfall till följd av farliga varor samt utflyttningen av farliga tillverkningsprocesser till länder med inga eller svaga

miljöbestämmelser sprids också löpande.

I dag omfattar nätverket 60 kontaktpersoner i ett 40-tal länder. Sverige deltar genom konsumentverket sedan en tid i Consumer Interpol.

Även inom den europeiska konsumentorganisationen BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) har upprättats ett varningssystem varigenom information sprids när en vara upptäcks vara farlig, BEUC:s s.k. Interpol system. Kontaktmyndighet för svensk del är konsumentverket.

4.1 Inledning

Frågan om reglering av export av farliga varor har främst diskuterats i olika internationella organisationer. Därvid har särskilt uppmärksammats de problem som kan förorsakas av export till tredje världen av sådana läkemedel och kemikalier som kan orsaka allvarlig skada på person eller i miljön.

Längst i fråga om praktiska resultat har den internationella diskussionen nått när det gäller olika former av notifikationssystem. Ett sådant innebär i princip att länderna lämnar varandra information om vilka beslut som fattas om förbud mot eller begränsningar i användningen av farliga varor. När en vara, vars användning förbjudits eller begränsats på grund av risker för allvarlig skada på person eller i miljön, exporteras, informerar exportören eller exportlandets myndigheter mottagarlandets myndigheter om exporten. Sådana notifikationssystem har utarbetats inom bl.a. FN:s miljöorgan UNEP, OECD samt FN:s jordbruksorgan FAO. EG har nyligen

för sitt vidkommande infört ett notifikationssystem. Mer långtgående åtgärder diskuteras också. Ett system innebär att export av speciellt riskfyllda kemikalier endast skall få ske om produkten är tillåten i mottagarlandet eller om mottagarlandets myndigheter medger import. Detta system kallas "prior informed consent" (PIC). I det följande benämns systemet förhandsgodkännande- eller PIC-system. I diskussionen förekommer olika varianter. Uttrycket "consent" innebär egentligen att export får ske endast efter ett direkt godkännande från mottagarlandets sida. FN:s resolution 37/137 innefattar krav på att export av farliga varor får ske endast om mottagarlandet har begärt det eller godkänt konsumtion av varan i fråga. Systemet kan emellertid också utformas så, att efter notifikation export inte får ske om mottagarlandet motsätter sig det. Vid utebliven reaktion från mottagarlandets sida genomförs dock exporten. Ett sådant system har diskuterats inom EG. Man har därvid talat om "prior informed choice". Detta skulle kunna betecknas som ett förhandsvalssystem. Eftersom kravet på uttryckligt godkännande kan vara mer eller mindre accentuerat, har vi emellertid föredragit att föra samman de olika varianterna under beteckningen PIC-system.

Den internationella diskussionen omfattar även direkta exportförbud. OECD antog år 1979 en rekommendation som

innebär att medlemsländerna uppmanas att tillse att sådana varor som är förbjudna eller återkallade inom resp. land, därför att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa eller säkerhet för konsumenterna, inte exporteras till andra länder.

Nationella regler av generell natur om export av farliga varor är ovanliga. Av de europeiska länderna har Nederländerna reglerat exporten av farliga kemikalier till tredje världen genom ett förhandsgodkännandesystem. Frankrike har infört en möjlighet att förbjuda export av farliga konsumentprodukter. I Norge föreligger ett förslag till proposition om tillägg till den norska produktkontrollagen. Enligt förslaget kan export av farliga varor under vissa omständigheter förbjudas. USA har en omfattande reglering av exporten av farliga varor. I Australien råder som huvudregel förbud att exportera konsumentvaror som ålagts säljförbud inom landet.

4.2 Internationella och regionala rekommendationer och resolutioner

4.2.1 Regleringar som bygger på notifikationer

UNEP

UNEP (United Nations Environment Programme) som bildades år 1972 efter rekommendation av miljökonferensen i Stockholm beslutade år 1984 att rekommendera medlemsländerna att ansluta sig till ett provisoriskt notifikationssystem¹ för kemikalier. Systemet har permanentats genom att UNEP år 1987 antog de s.k. London-riktlinjerna för utbyte av information av kemikalier i internationell handel.²

Systemet omfattar kemiska ämnen som är föremål för kontrollåtgärder i exportlandet. Det går ut på att medlemsländerna rapporterar vilka kemikalier som är förbjudna eller vilkas användning är strängt begränsad av hänsyn till risken för allvarlig skada på person eller miljön (banned or severely restricted) (steg 1).

1 Provisional Notification Scheme for Banned and Severely Restricted Chemicals. UNEP. Beslut av rådet den 28 maj 1984.

2 London guidelines for the exchange of information on chemicals in international trade. Beslut av rådet den 17 juni 1987.

Denna information sprids till andra medlemsländer. I samband därmed lämnas information om den kemiska sammansättningen av kemikalien och om vilka kontrollåtgärder som vidtagits och anledningen härtill. Upplysningar skall också lämnas angående möjligheten att erhålla ytterligare information och om adressen till en s.k. kontaktperson i exportlandet. När därefter sådana kemikalier exporteras notifieras mottagarlandets myndigheter härom av exportören eller exportlandets myndigheter (steg 2). I samband med exportanmälningen får importlandets myndigheter en kopia av den ursprungliga notifikationen och uppgift om att ifrågavarande kemikalie kommer att exporteras. Syftet med exportanmälningen är att påminna mottagarlandets myndigheter om den ursprungliga anmälningen och fästa deras uppmärksamhet på att import är att vänta av ifrågavarande produkt. Mottagarlandet notifieras första gången någon kemikalie anmälts för export. När det tidigare provisoriska systemet permanentades år 1987 gjordes bl.a. det tillägget att exportanmälan skall göras vid första exporttillfället och återkommande.

Meningen är att notifikation om export av en kemikalie vars användning är förbjuden eller strängt begränsad så långt möjligt skall delges mottagarlandet innan exporten äger rum. Det betonas dock i UNEP:s rekommendation att proceduren inte skall kontrollera eller på

något sätt försena exporten, varför en anmälan även kan göras i efterhand.

UNEP:s arbete med att införa PIC-principer i London-riktlinjerna redovisas i avsnitt 4.2.2.

OECD

Även inom OECD har etablerats ett notifikationssystem för export av farliga kemikalier. I april 1984 antog OECD:s råd en rekommendation³ som liksom UNEP:s system innebär att medlemsländerna skall notifiera mottagarlandet vid export av kemikalier vilkas användning är förbjuden eller underkastad långtgående begränsningar i exportlandet.

Rekommendationen har i allt väsentligt samma innebörd som UNEP:s.

Inom OECD har frågan om ett mer generellt exportnotifikationssystem än det som omfattar kemikalier övervägts. Åren 1980-1982 genomförde OECD:s konsumentpolitiska kommitté en studie av s.k. exportnotifikation

3 Recommendation of the Council Concerning Information Exchange related to Export of Banned or Severely Restricted Chemicals. OECD (84) 37 Final. 4 april 1984.

beträffande farliga varor. Huvudsakligen inspirerad av USA:s lagstiftning på området redogjorde man i en rapport för ett system med notifikationer från exportland till mottagarland. Sådana notifikationer skulle innehålla information om att någon avsåg att exportera varor som inte överensstämde med inhemska säkerhetsregler. Tanken bakom systemet var att mottagarländerna - om de ansåg det befogat - skulle kunna vidta åtgärder för att förbjuda importen. Exportlandet skulle med vissa undantag notifiera mottagarlandet vid export av konsumentprodukter som inte var utförda i enlighet med inhemska föreskrifter, hade förbjudits eller blivit återkallade. Exportören skulle anmäla exporten åtminstone 30 dagar före utskeppning. Notifikationerna skulle innehålla bl.a. en beskrivning av på vilket sätt varan avvek från gällande bestämmelser eller ansågs utgöra en fara för konsumenterna samt antalet olyckor som hade inträffat.

OECD har ännu inte kunnat enas kring ett förslag om exportnotifikation. Frågan har fått stå tillbaka för andra mer prioriterade arbetsuppgifter såsom harmonisering av regler m.m. i syfte att främja internationell handel.

FAO

Inom FN:s organ för jordbruk och livsmedel FAO (Food

and Agriculture Organization) har diskussionen i första hand gällt hanteringen av bekämpningsmedel. Således antogs i mars 1985 en kod för distribution och användning av bekämpningsmedel⁴. Ett av syftena med koden är att fungera som referensram för de länder som fortfarande saknar lämpliga kontrollmöjligheter för bekämpningsmedel. I koden anges bl.a. att exportländernas regeringar så långt möjligt skall erbjuda andra länder tekniskt bistånd för att öka deras kunskap när det gäller bedömningen av bekämpningsmedel och tillse att god affärssed följs vid export av bekämpningsmedel. På samma sätt som enligt OECD:s och UNEP:s system skall exportlandet informera om förbud mot eller andra restriktioner för ett bekämpningsmedel och även notifiera mottagarlandet vid export av sådana bekämpningsmedel.

Även inom FAO har frågan om införandet av ett PIC-system vunnit aktualitet. En resolution innebärande att ett PIC-system skall tillämpas för bekämpningsmedel före utgången av år 1989 har nyligen antagits. Som framgår av vad som i avsnitt 4.2.2 sägs om UNEP:s arbete på ett PIC-system torde FAO komma att samarbeta med UNEP vid utarbetandet av ett sådant system.

4 International Code of Conduct on the distribution and Use of Pesticides. Res.10/85 28 nov.1985 FAO.

EG

EG:s råd antog i juni 1988 en förordning⁵ som reglerar handeln med vissa kemikalier till och från gemenskapen. Förordningen bygger på ett förslag från kommissionen som utarbetades år 1986⁶. Kommissionen föreslog att en gemensam notifikations- och informationsprocedur, som byggde på de internationella systemen inom UNEP, OECD och FAO, skulle införas som ett första steg. Proceduren föreslogs omfatta ett 20-tal kemikalier som angavs i en bilaga till förslaget. I enlighet med den första delen av förslaget skulle varje medlemsland utse en särskild myndighet som skulle samla in exportanmälningarna från företagen. Exportanmälningarna skulle vidarebefordras av de nationella myndigheterna till kommissionen som i sin tur underrättade mottagarländerna. Kommissionen skulle också informera de särskilda myndigheterna i medlemsländerna om eventuella reaktioner från mottagarländerna. Kommissionen skulle arkivera samtliga notifikationer och vid tillfälle låta publicera dem i gemenskapens tidskrift "Official Journal of the European

5 Council Regulation (EEC) No 1734/88 of 16 June 1988 concerning export from and import into the Community of certain dangerous chemicals.

6 Proposal for a Council Regulation concerning export from and import into the Community of certain dangerous chemicals. COM (86) 362 final Brussels, 25 June 1986.

Communities".

Som ett andra steg - att gälla från år 1989 - föreslog kommissionen att ett system med förhandsval (prior informed choice) skulle införas. Som framgår av avsnitt 4.2.2 gick systemet ut på att de utsedda myndigheterna i medlemsländerna skulle ges bemyndigande att bevilja export av de kemikalier som omfattades av systemet endast under vissa förutsättningar. Export skulle beviljas dels om mottagarlandet godkände den aktuella skeppningen, dels om inget svar erhållits inom 60 dagar efter det att kommissionen notifierade landet i fråga.

Genom beslutet i juni i år har nu rådet tagit slutlig ställning till första delen av kommissionens förslag. Genom beslutet kommer ett notifikationssystemen att införas för EG:s medlemsländer i juni 1989. EG:s förordning är införd i engelsk version som bilaga 2 till detta betänkande.

Rådets beslut skiljer sig från kommissionens förslag huvudsakligen i det avseendet att den utsedda myndigheten i det medlemsland från vilket den aktuella kemikalien skall exporteras skall tillse att notifikationen översänds till mottagarlandet.

Vid export till tredje land av kemikalier vilkas använd-

ning är förbjuden eller strängt begränsad inom EG kommer följande att gälla.

I bilaga 2 till betänkandet återfinns som underbilaga EG:s lista över sådana kemikalier. När en sådan kemikalie exporteras för första gången från gemenskapen åligger det den utsedda myndigheten i det medlemsland från vilket exporten äger rum att vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att mottagarlandets myndigheter informeras. Notifikationen, som så långt möjligt skall göras innan exporten äger rum, skall bl.a. innehålla information om de substanser som preparatet innehåller, vilka försiktighetsåtgärder som bör iakttagas och vilken riskkategori preparatet tillhör. Notifikationen skall också upplysa om adress, telefon m.m. till den utsedda myndigheten i exportlandet - som på förfrågan skall kunna tillhandahålla ytterligare information - beräknat datum för export, mottagar- och avsändarland samt en sammanfattning av gällande EG-bestämmelser avseende preparatets användning och anledningen till att de införts.

Exportlandets utsedda myndighet skall överlämna en kopia av notifikationen till kommissionen som i sin tur delger övriga medlemsländer denna och vidarebefordrar den till det internationella registret över potentiellt giftiga kemikalier (International Register of

Potentially Toxic Chemicals) i Genève.

Kommissionen åsätter varje notifikation ett nummer - ett referensnummer - vilket medlemsländerna också informeras om. Dessa referensnummer publiceras återkommande i the Official Journal of the European Communities med angivande av den aktuella kemikalien liksom mottagarlandets namn.

Den utsedda myndigheten i det medlemsland varifrån exporten ägde rum skall informera kommissionen om mera betydelsefulla reaktioner från mottagarlandet. Kommissionen informerar övriga medlemsländer om eventuella reaktioner.

Varje efterföljande export av en kemikalie som redan notifierats till mottagarlandet skall medföljas av det referensnummer som kommissionen tilldelat notifikationen och som publicerats i the Official Journal of the European Communities. En ny notifikation görs när bestämmelserna om kemikaliens användning väsentligt förändrats.

Bestämmelserna om märkning och paketering innebär att de kemikalier som listas i bilagan skall vara märkta och paketerade enligt Direktiv 67/548 EEC eller i enlighet med andra bestämmelser som gäller i export-

eller tillverkningslandet, om detta bedöms som ändamålsenligt. Denna skyldighet hindrar ej tillämpning av (shall be without prejudice to) krav som kan gälla i mottagarlandet.

I förordningen återfinns också bestämmelser vad avser handhavandet av notifikationer från tredje land. När ett medlemsland erhåller notifikation om export av en kemikalie vars användning är förbjuden eller strängt begränsad i exportlandet, skall en kopia av notifikationen tillsammans med övrig relevant information tillhandahållas kommissionen, som i sin tur vidareänder sådana notifikationer till medlemsländerna. Kommissionen skall återkommande utvärdera informationen från medlemsländerna och om nödvändigt utarbeta ändamålsenliga förslag till rådet.

Om ett medlemsland tillämpar ett nationellt notifieringssystem i förhållande till tredje land som innehåller andra preparat än de som anges på EG:s lista skall kommissionen informeras om vilka preparat som omfattas.

Listan över vilka kemikalier som omfattas av systemet skall revideras av kommissionen i ljuset av de erfarenheter som vunnits av förordningens tillämpning och utvecklingen av bestämmelser inom gemenskapen liksom samarbetet inom OECD, UNEP och FAO. Vid ändring av

listan skall beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

GATT

Inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) beslutades vid ett ministerrådsmöte år 1982 att upprätta ett notifikationssystem för export av inhemskt förbjudna varor. Enligt beslutet skall parterna i största möjliga utsträckning notifiera GATT om varor som nationellt produceras och exporteras men som förbjudits för försäljning inom landet på grund av hälso- och säkerhetsskäl.

4.2.2 Regleringar som bygger på principen om prior informed consent (PIC)

FN

År 1982 antog FN:s generalförsamling resolution 37/137 om skydd mot produkter som är skadliga för hälsa och miljö.

Resolutionen anger att produkter, som förbjudits för inhemsk konsumtion eller försäljning därför att de bedömts vara farliga för hälsa och miljö, får försäljas utomlands endast om mottagarlandet har begärt det

eller officiellt godkänt konsumtion av produkten. Alla länder skall ge all erforderlig information rörande produkter, som förbjudits eller vilkas användning är strängt begränsad, på sådant sätt att hälsa och miljö i mottagarlandet skyddas. Detta gäller särskilt för läkemedel och kemiska ämnen. Etiketter skall utformas på ett för mottagarlandet godtagbart språk.

Vidare uppmanas generalsekreteraren att utarbeta en konsoliderad lista över produkter vilkas konsumtion och/eller försäljning förbjudits eller som återkallats eller vilkas användning strängt begränsats eller, beträffande läkemedel, ej godkänts i länderna. Listan skall innehålla uppgift om berörda varor (både kemisk benämning och märkesnamn), uppgift om vem som tillverkat varan samt en kort sammanfattning av anledningen till att varan förbjudits, återkallats eller belagts med restriktioner.

Den första delen av resolutionen, nämligen den som anger att produkter som förbjudits i tillverkningslandet får exporteras endast om mottagarlandet har begärt det eller officiellt godkänt konsumtion av produkten, bygger på principen att det åvilar exportlandet att undersöka hur mottagarlandet ställer sig till import av ifrågavarande produkt och är sålunda ett förhandsgodkännandesystem.

När den s.k. konsoliderade listan skulle sammanställas gjordes ett försök att definiera innebörden av begreppen "förbjudits", "återkallad", "ej godkänd" och "vilkas användning strängt begränsats". Vad gäller begreppet "återkallad" skall enligt generalsekreterarens uppfattning både frivilliga och framtvingade återkallelser innefattas. Begreppet "ej godkänd" skall enligt generalsekreteraren avse substanser eller varor som - sedan alla tester fullgjorts och all information lämnats - inte godkänts av regeringarna. I fråga om produkter "vilkas användning strängt begränsats" konstaterar generalsekreteraren att detta begrepp innefattar en skönsmässig bedömning. Medlemsländerna uppmanas att redogöra för de kriterier man tillämpar. Meningen är inte att exempelvis receptbelagda läkemedel eller kemikalier, vid vilkas användning skyddsanordningar erfordras, skall anmälas. Ej heller skall listan inkludera kemiska ämnen som är belagda med restriktioner i fråga om vilket restinnehåll av dem som tillåts i livsmedel. Rapporteringen skall i första hand omfatta ämnen och produkter med ett vitt användningsfält och särskilt sådana produkter som är viktiga i den internationella handeln.

Den första utgåvan av den konsoliderade listan publicerades år 1983. I förordet till listan anges att syftet

är att bistå regeringarna genom att fästa deras uppmärksamhet på att användningen av varor som återfinns i listan kan behöva regleras. Det framhålls vidare att den information som listan ger inte är tillräcklig som underlag för att utarbeta föreskrifter inom olika områden. För detta arbete krävs ytterligare vetenskaplig och teknisk information om eventuella risker vilka får vägas mot nyttoeffekten.

Listan är indelad i läkemedel och medicinsk utrustning, jordbrukskemikalier, industrikemikalier och konsumentprodukter. Sammanlagt innehåller listan information om åtgärder i mer än 60 länder och omfattar mer än 400 produkter.

Under den 39:e generalförsamlingen år 1985 beslutades (resolution 39/299) att en aktuell konsoliderad lista skall utges årligen och i sådan form att regeringar och andra användare av listan kan få tillgång till informationen genom direkt dataanslutning. Listan skall utges på samtliga officiella FN-språk men av besparings-skäl endast tre språk varje år. En andra utgåva av listan publicerades år 1987.

EG

Som framgår av avsnitt 4.2.1 antog EG i juni 1988 en

förordning (council regulation) av innebörd att medlemsländerna skall införa ett system för notifikation beträffande vissa kemikalier. I inledningen till förordningen anges att kommissionen skall rapportera till rådet och parlamentet före den 1 januari 1990 och därefter vartannat år särskilt beträffande eventuella reaktioner från mottagarländerna. På basis av denna rapport och efter förslag från kommissionen skall rådet sedan före den 1 juli 1990 överväga möjligheten att införa principen "prior informed choice" i förordningen.

Frågan om hur EG skall ställa sig till export av farliga varor, särskilt kemikalier och läkemedel, har diskuterats i många år. År 1983 publicerade Europaparlamentet en rapport om kemikalier⁷. Rapporten behandlar olika problem vid hantering av kemikalier i bl.a. u-länderna. Det förslag som presenterades byggde på den s.k. PIC-principen. Vid förslaget's behandling i parlamentet antogs en resolution som bl.a. innehöll en uppmaning till kommissionen att utarbeta förslag till ändringar av aktuella EG-direktiv i den riktningen att export av

7 European Parliament Working Documents 1-458/83. Report drawn up on behalf of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection on the export of various dangerous substances and preparations and the desirability of increasing the protection of workers and consumers in the importing countries and of the European consumer of exotic foodstuffs, av Vera Squarcialupi.

kemiska varor endast skulle beviljas om mottagarlandets regering begärt den aktuella kemikalien efter att ha blivit informerad om vilka kontrollåtgärder som gäller i exportlandet.

EG-kommissionen utarbetade år 1986 ett förslag till direktiv som innebar att mottagarlandet kunde avböja import av en viss kemikalie efter att ha erhållit information om vilka restriktioner som gällde i EG. Systemet tillät mottagarlandet att inom en viss tid avböja import av den riskfyllda kemikalien. Om inte något svar avgavs inom 60 dagar efter lämnad information, skulle exporten vara tillåten (dvs. principen om "prior informed choice"). För att export skulle förhindras krävdes att mottagarlandet skriftligen motsatte sig import av kemikalien ifråga. Förslaget innebar att det var kommissionen som skulle handha skriftväxlingen och meddela tillstånd till export. Frågan om "prior informed choice" kommer som framgått att prövas på nytt 1990.

EG:s parlament har också uppmärksammat problemen i fråga om medlemsländernas läkemedelsexport till tredje världen. En rapport antogs av parlamentet år 1986⁸.

8 European Parliament Working Documents. Report on the export of pharmaceutical products from the European Community to the countries of the Third World. Doc. A2-36/86, av Mary Banotti.

Syftet med rapporten var att undersöka situationen på världsmarknaden för läkemedel och hur den påverkar utländerna samt att lägga fram förslag för att förmå EG att kunna ge ett effektivt bidrag till en rationell användning av läkemedel i tredje världen.

Europaparlamentet stöder även såvitt angår läkemedel utarbetandet av ett EG-direktiv som förbjuder export av läkemedel som förbjudits, återkallats eller vilkas användning är föremål för särskilda restriktioner inom EG, om inte myndigheterna i mottagarlandet särskilt efterfrågar produkten efter att ha fått information om kontrollen avseende dess användning i Europa (dvs. PIC-principen). Det förefaller inte sannolikt att EG-kommissionen i en nära framtid kommer att utarbeta ett direktiv som reglerar exporten av farliga läkemedel till tredje världen. Ett första steg på vägen synes vara en samordning av läkemedelskontrollen inom EG.

EG beslöt år 1985 om ett nytt arbetssätt för utarbetandet av krav på produkters säkerhet, "the new approach". Den nya metoden innebär i korthet att de direktiv rörande varors utformning som utfärdas endast skall ange grundläggande säkerhetskrav, medan den närmare utformningen ankommer på särskilda standardiseringsorgan.

I en skrivelse till EG:s råd i maj 1987 har kommissionen

utvecklat sin syn på behovet av en generell produktsäkerhetsreglering. I skrivelsen framhålls att det finns ett trängande behov av ett generellt produktsäkerhetsdirektiv med skyldigheter för tillverkare, importörer och handlare att endast tillverka och saluhålla produkter som är säkra. Detta skulle enligt kommissionen bidra till att säkerställa att den inre marknaden fullbordas och en likvärdig nivå i fråga om produkters säkerhet uppnås inom EG. Ett förslag till produktsäkerhetsdirektiv är under utarbetande. Ett väsentligt inslag i det arbetet är att - genom att möjliggöra ålägganden om saluförbud, information, återkallelse och destruktion - skapa ett säkerhetsnät för sådana fall då farliga produkter kommer ut på marknaden. I förslaget finns en möjlighet till säljförbud avseende hela den inre marknaden.

UNEP

Från u-länderna har rests krav inom UNEP på en hårdare kontroll av handeln med kemikalier. Vid UNEP:s session i Nairobi i juni 1987, då det tidigare provisoriska notifikationssystemet permanentades, krävde många u-länder att de s.k. London-riktlinjerna (se avsnitt 4.2.1) skulle kompletteras med regler om "prior informed consent". Dessa länder förklarade att de vägrade anta riktlinjerna utan att ett sådant avsnitt togs in. Neder-

länderna, Schweiz, Västtyskland och USA förklarade sig i och för sig godta principen om "prior informed consent", men framhöll att denna princip förutsatte att u-länderna hade en kemikaliekontroll, som var kompetent att tillämpa principen i praktiken, vilket både i- och u-länder visste för närvarande icke var fallet. Sverige framhöll att man hade full förståelse för u-ländernas reaktion mot de föreslagna riktlinjerna men också att det föreföll mindre meningsfullt att uppställa riktlinjer som kanske ej kunde tillämpas effektivt på länge. Beslut fattades om att en arbetsgrupp av experter skulle sammankallas för att utveckla olika modeller för PIC eller andra system som kunde komplettera riktlinjerna och för att föreslå metoder för att införa PIC-principen i riktlinjerna. Ett första sammanträde med arbetsgruppen har hållits i Dakar den 19-23 september 1988.

En av utgångspunkterna för det utkast till rekommendation som arbetsgruppen utarbetade vid sammanträdet i Dakar är att mottagarländerna skall ta ställning till om de vill delta i ett PIC-system och att de i så fall skall utse nationella myndigheter som har att fatta beslut om import skall tillåtas eller ej. Systemet skall omfatta bekämpningsmedel och industrikemikalier som motsvarar de definitioner som i FAO:s kod för bekämpningsmedel och Londonriktlinjerna ges beträffande produkter vilkas användning förbjudits eller strängt

begränsats på grund av risken för skada på hälsa eller miljö.

När det gäller förfarandet föreslås att mottagarländerna fattar beslut i samband med att de farliga kemikalier som omfattas av systemet förs upp på en enhetlig lista som upprättas och kompletteras i samarbete mellan IRPTC (det internationella registret över potentiellt farliga kemikalier) och FAO. Listan får ett visst drag av automatik såtillvida att vid ikraftträdandet alla bekämpningsmedel och industrikemikalier som anmälts av minst tio länder därför att deras användning förbjudits eller underkastats stränga begränsningar omedelbart skall föras upp på listan, medan produkter som anmälts av fem till nio länder skall föras upp på listan om en särskild bedömning av deras farlighet ger anledning till det. När proceduren har börjat tillämpas kommer varje kemikalie, som notifieras och som möter kriterierna för hälso- och miljöfarlighet och enligt definitionerna i koden och London-riktlinjerna anses förbjuden eller underkastad stränga begränsningar, att delges mottagarländerna enligt samma förfaringssätt som gäller för de kemikalier som förts upp på den ursprungliga listan över riskfyllda kemikalier. IRPTC och FAO lämnar information om kemikalierna till anslutna länder.

Sedan listan upprättats eller kompletterats har de

nationella myndigheterna - som för övrigt kan vara olika i fråga om bekämpningsmedel och industrikemikalier - viss tid (90 dagar) på sig att till IRPTC meddela sitt beslut eller eventuellt begära kompletterande uppgifter om produkten eller produkterna i fråga. Om den nationella myndigheten väljer att förbjuda användning och import av en kemikalie som omfattas av systemet eller att tillåta import bara under särskilda villkor, blir detta beslut bindande för exportländerna. IRPTC vidarebefordrar de nationella myndigheternas beslut till exportländerna, vilka ser till att export inte äger rum i strid mot dessa beslut. Om den nationella myndigheten i ett land som deltar i PIC-systemet inte svarar eller inte meddelar något beslut som har definitiv karaktär gäller status quo i fråga om export av kemikalien i fråga till det landet. Som vi har förstått rekommendationen innebär detta att export av kemikalien till det landet inte får ske med mindre än att mottagarlandet uttryckligen godkänner exporten eller användningen av kemikalien tidigare är godkänd i mottagarlandet.

Åtskilliga frågor rörande den närmare utformningen av systemet återstår att diskutera, däribland metoden för att avgöra om produkter som notifierats motsvarar definitionerna i FAO:s kod för bekämpningsmedel och Londonriktlinjerna. Arbetsgruppen räknar med att ha ett nytt

sammanträde i början av år 1989 och därefter kommer förslagen att behandlas av UNEP:s råd.

4.2.3 Regleringar som bygger på exportförbud

OECD

OECD:s råd antog år 1979 en rekommendation om produkt-säkerhet⁹. I den del rekommendationen avser export av farliga konsumentprodukter har den i vår översättning följande lydelse:

Regeringarna i medlemsländerna skall sträva efter att - i enlighet med gällande nationella regler - tillse att sådana varor som är förbjudna eller återkallade inom respektive land därför att de är så riskabla att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa eller säkerhet för konsumenterna, inte exporteras till andra länder. Om befogenheter inte finns att förbjuda export av sådana farliga varor, uppmanas medlemsländernas regeringar att överväga önskvärdheten av att söka erhålla sådana befogenheter.

Hittills har rekommendationen vunnit efterföljd bara i begränsad utsträckning. I Australien och Frankrike finns vissa möjligheter att förbjuda export (se avsnitt 4.3).

Bakgrunden till OECD:s rekommendation såvitt den angår

⁹ Recommendation of the Council concerning the safety of consumer products. OECD C (79) 202.

export av farliga varor var en utredning som visade att nationell produktsäkerhetslagstiftning och nationella produktsäkerhetsåtgärder i regel avser varor som marknadsförs och konsumeras i det egna landet. Diskussionen inom OECD föranleddes bl.a. av att barnkläder som hade behandlats med ett brandhårdande preparat - TRIS - hade exporterats från USA till Frankrike och andra länder. Kläderna hade belagts med saluförbud i USA därför att TRIS ansågs kunna vara cancerframkallande.

Den rapport som ligger till grund för OECD:s rekommendation pekar på att det kan finnas en rad omständigheter under vilka farliga varor kan påträffas på en marknad. Dels kan man tänka sig fall där varor har kommit ut på marknaden på grund av tillfälliga brister i exempelvis kvalitetskontrollen och därför inte är utförda enligt landets säkerhetsföreskrifter eller frivilliga standarder. Dels kan man tänka sig fall där varor visar sig vara farliga trots att detta har varit helt oförutsägbart (exempelvis TRIS-behandlade barnkläder).

Rapporten anger vidare att, i de fall då relevanta föreskrifter saknas eller ej upptar den särskilda fara som produkten utgör, myndigheterna förväntas vidta erforderliga åtgärder för att förbjuda vidare försälj-

ning av varan. Om så kan ske beror av landets konsumentlagstiftning. I allmänhet begränsas åtgärderna till att endast omfatta den inhemska marknaden. Det framhålls vidare att den ideala situationen är när förbud inte bara gäller den inhemska marknaden utan också export av farliga varor. Det anges emellertid att ett sådant system kan skapa svårigheter vid utarbetandet av säkerhetslagstiftningen, eftersom olika länder kan ha olika riskbedömning. I vissa fall kan det vara skäligt att låta säkerhetsbestämmelserna gälla endast på den inhemska marknaden. Företagen tillåts härigenom exportera varor som är utförda i enlighet med mottagarlandets bestämmelser. När allmän kunskap föreligger om en risk, är det alla regeringars ansvar att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda sina konsumenter från risken. Man kan således, enligt rapporten, inte enbart förlita sig på åtgärder från exportländerna. För vissa typer av produkter, t.ex. sådana med kända cancerogena egenskaper, synes det emellertid önskvärt att reglerna också gäller export.

Annorlunda blir, framhålls det i rapporten, situationen när brådskande åtgärder vidtas för att förbjuda mycket farliga varor. I sådana situationer kan antas dels att ifrågavarande vara utgör en risk för konsumenter i alla länder, dels att tillverkarna har stora lager, dels att informationen ej blivit känd i andra länder. I

sådana fall är det, enligt rapporten, önskvärt att export liksom inhemsk försäljning förbjuds, om lagstiftningen så medger. Alternativt eller kompletterande synes det väsentligt att alla regeringar informeras om situationen så snabbt som möjligt och får full information om beskaffenheten av risken tillsammans med en fullständig beskrivning av vilka produkter det gäller. När sådan information mottas kan, enligt rapporten, myndigheterna i de potentiella mottagarländerna förväntas överväga behovet av att förbjuda import och försäljning av berörda varor, om risken i fråga inte redan beaktats, samt också överväga behovet att varna alla tänkbara importörer för att ta emot sådana produkter.

Ett problem i sammanhanget är, enligt rapporten, att inte alla länder för närvarande har möjlighet att direkt förbjuda marknadsföring av farliga varor, att det också tar för lång tid för åtgärderna att träda i kraft och att de farliga produkterna därför hinner komma in i landet. Överväganden om exportförbud beträffande varor som medför oväntade risker kan enligt rapporten också utsträckas till produkter som redan nått den slutliga konsumenten och som blivit föremål för återkallelse.

4.2.4 Andra typer av regleringar

WHO

Inom världshälsoorganisationen (WHO) har inte utarbetats några förslag som tar sikte på att reglera exporten av läkemedel från i-länderna till u-länderna genom notifikationssystem eller s.k. PIC-system. I stället försöker man på olika sätt underlätta u-ländernas inköpsituation, bl.a. genom att utarbeta system varigenom u-länderna kan få information om ett läkemedels status i tillverkningslandet.

Vid världshälsoförsamlingens (WHA) möte år 1985 antogs resolutionen Rational use of drugs. I den reviderade läkemedelsstrategi (the WHO revised drug strategy) som antogs av världshälsoförsamlingen anges bl.a. att läkemedelsindustrin skall ansvara för att marknadsföringen sker i överensstämmelse med etablerade regler och att olika utföranden i olika länder (double standards) undviks. WHO skall bl.a. ansvara för att etiska kriterier för marknadsföring av läkemedel fastställs.

Inom WHO har sedan år 1975 funnits ett certifierings-system för kvalitetskontroll av läkemedel. I dag deltar 110 länder i systemet som i korthet innebär att ett intyg lämnas från exportlandet till importören om pro-

duktens kvalitet och om produktionsförhållandena. I Sverige utfärdas dessa intyg av socialstyrelsen. Genom proceduren erhåller mottagarlandet information om huruvida produkten har registrerats i exportlandet och i förekommande fall information om varför preparatet inte har registrerats. Myndigheterna i exportlandet utfärdar också s.k. Free-sales certificate till importländernas myndigheter. Detta certifikat används i betydligt större omfattning än WHO-certifikaten.

Ett annat arbete som WHO bedriver för att förbättra framför allt läkemedelssituationen i u-länderna är aktionsprogrammet för nödvändiga läkemedel. Syftet med aktionsprogrammet är att stödja medlemsländerna så att de kan tillhandahålla ett jämnt utbud av ett antal säkra och effektiva preparat till lägsta möjliga kostnad. År 1977 utarbetade en expertkommitté inom WHO en s.k. modellista över 250 "nödvändiga" läkemedel och vacciner. Denna lista skulle kunna utgöra en grund för länderna att göra sina val enligt egna prioriteringar. Modellistan skall enligt WHO betraktas som ett bidrag för att komma till rätta med problemen i de länder där behovet av läkemedel vida överstiger befintliga resurser.

Inom WHO har även upprättats olika informationssystem för bl.a. spridning av biverkningsrapporter. WHO

Collaborating Centre for International Drug Monitoring med säte i Uppsala har till uppgift att driva och utveckla WHO:s internationella biverkningssystem. I detta program deltar ett 30-tal medlemsländer. Den erhållna informationen om olika preparats risker för biverkningar sprids bara till medlemsländerna.

U-länderna får information från WHO:s säte i Genève om förbud mot eller indragningar av olika läkemedel i tillverkningsländerna. I många u-länder finns också en representant från WHO stationerad med uppgift att vara hälsovårdsmyndigheterna behjälplig med bl.a. inköp av läkemedel.

Vid WHO:s världshälsoförsamlings möte i maj 1988 antogs WHO:s etiska kriterier för marknadsföring av läkemedel (Ethical Criteria for Medicinal Drug promotion). Kriterierna har tillkommit som en uppföljning av WHO:s förut omnämnda resolution Rational Use of Drugs. Målet för de etiska kriterierna är att stödja sjuk- och hälsovården genom en rationell läkemedelsanvändning.

I samarbete mellan WHO och ett värdland anordnas möten med nationella kontrollmyndigheter. En av idéerna bakom dessa möten är att underlätta ett snabbt informationsutbyte mellan olika kontrollmyndigheter. Mötet benämns ICDRA (International Conference of Drug Regulating

Authorities).

Europarådet

Även Europarådet har uppmärksammat frågor om kontroll av försäljning av läkemedel till tredje världen. I en rekommendation som antogs av Europarådets parlamentariska församling år 1983 angavs bl.a. att det huvudsakliga ansvaret för u-ländernas hälsovård och läkemedelspolitik måste bäras av länderna själva. De producerande länderna hade en moralisk skyldighet att hjälpa u-länderna i deras ansträngningar genom att tillhandahålla läkemedel av god kvalitet till fördelaktiga priser. Den parlamentariska församlingen rekommenderade ministerkommittén att inbjuda medlemsländernas regeringar att ge sitt fulla stöd till utarbetandet av en effektiv kod för marknadsföring av läkemedel och att politiskt stödja att de västeuropeiska ländernas krav på kvalitet, marknadsföring och användning av läkemedel utvidgades att även gälla vid export av läkemedel till tredje världen. Någon enighet om resolutionen kunde inte uppnås inom ministerkommittén på grund av motstånd från vissa producentländer. Ministerkommittén beslutade därför att uppskjuta frågan i avvaktan på arbetet inom WHO.

Brundtland-rapporten inom FN

Kommissionen för miljö och utveckling inom FN, som leddes av den norska statsministern Gro Harlem Brundtland, behandlade i den s.k. Brundtland-rapporten, som kommissionen avgav år 1987¹⁰, frågan om export av farliga kemikalier. I rapporten sägs bl.a. att det föreligger ett trängande behov av en strängare kontroll av exporten av vådliga kemikalier, både sådana som används i industrin och sådana som används i jordbruket. I rapporten konstateras att industriländerna har utvecklat system för att delge varandra information om testresultat och nationella restriktioner för kemikalier. Importerande u-länder, konstaterar kommissionen, deltar dock som oftast inte i systemen. Enligt rapporten är de notifikationssystem som lanserats av UNEP och OECD vällovliga, men det är svårt att se hur systemen kan fungera för de mottagarländer som saknar kontrollorgan eller andra myndigheter vilka kan fatta beslut med anledning av den erhållna informationen. Importörerna i tredje världen har inga metoder att effektivt kontrollera handeln med sådana kemikalier som förbjudits eller vilkas användning strängt begränsats i exportländerna.

10 Our common future. The World Commission on Environment and Development. Oxford University Press 1987.

U-länderna är i stort behov av infrastruktur för att behärska riskerna med användningen av olika kemikalier. Under hänvisning till situationens allvar rekommenderar kommissionen att alla regeringar skall:

- se till att inga nya kemikalier sprids internationellt förrän ämnets påverkan på hälsa och miljö har utretts och bedömts,
- stödja försöken att upprätta internationella avtal om provning och riskbedömning av olika kemikalier samt ett system för att fördela arbetet och kostnaderna för det,
- genom upprättandet av "prior notification" och andra informationssystem strängt kontrollera exporten till u-länderna av sådana kemikalier som inte får säljas i tillverkningslandet,
- stödja upprättandet av regionalt samarbete för att kunna informera samt ge råd till regeringarna om riskerna med användning av en viss kemikalie så att dessa skall kunna göra en risk/nyttö-analys av den aktuella kemikalien.

OECD

Det bör också nämnas att det inom OECD redan etablerats ett informellt notifikationssystem som dock inte är kopplat till en eventuell export av ifrågavarande

vara. Systemet upprättades år 1973 och omfattar konsumentvaror. Det har successivt utvidgats till att idag omfatta:

- ny produktsäkerhetslagstiftning,
- säljförbud för och återkallelser av farliga konsumentprodukter samt
- produktsäkerhetsforskning.

Det bör noteras att viktiga konsumentvaror, såsom livsmedel, läkemedel och motorfordon, för närvarande inte omfattas av systemet. Anledningen härtill är att dessa produkter omfattas av notifikationssystem i andra organisationer samt att i de flesta av OECD:s medlemsländer frågor rörande dessa produkter handläggs av andra myndigheter än konsumentmyndigheterna.

Överenskommelsen om tekniska handelshinder inom GATT

Inom GATT gäller fr.o.m. den 1 januari 1980 en särskild överenskommelse om tekniska handelshinder (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT). Överenskommelsen gäller varor och omfattar tekniska föreskrifter, standarder och system för provning av varor.

Enligt överenskommelsen får tekniska föreskrifter och standarder inte utarbetas, antas eller tillämpas med

avsikt att skapa hinder för den internationella handeln. I överenskommelsens preambel finns en allmän undantagsklausul. Således anges att inget land bör vara förhindrat att vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa kvalitén på sin export eller för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa, för att förhindra bedrägliga förfaranden eller för att skydda miljön.

Vidare innehåller överenskommelsen regler om information. Förslag till eller antagna tekniska föreskrifter och certifieringssystem som bedöms få en väsentlig inverkan på andra parters handel skall notifieras andra medlemsländer enligt en särskild procedur. Andra medlemsländer har rätt att begära närmare uppgifter samt att ge skriftliga kommentarer.

Huvudsyftet med proceduren enligt TBT-överenskommelsen är att ge medlemsländerna information samt möjlighet att reagera vid införandet av nationella föreskrifter som kan tänkas påverka handeln. Genom notifikationsproceduren får medlemsländerna information om nationella föreskrifter. Proceduren omfattar inte information om återkallelse eller försäljningsförbud beträffande farliga varor.

EFTA

Mellan EFTA-länderna har sedan år 1964 tillämpats en informationsprocedur för notifiering av föreslagna nya eller ändrade tekniska föreskrifter av betydelse för handeln mellan EFTA-länderna, den s.k. INST-proceduren. Syftet med proceduren är att genom tidig information och möjlighet till samråd förhindra att tekniska handelshinder uppstår. Proceduren omfattar tekniska föreskrifter som rör industrivaror i internationell handel. Föreskrifterna skall notifieras på utkaststadiet, och övriga EFTA-länder har därefter möjlighet att komma in med kommentarer.

Nyligen har riksdagen godkänt ändringar i EFTA-konventionen (prop. 1987/88:119, UU 34, rskr. 237, 1988:568). I propositionen anförs att en större öppenhet när det gäller tekniska föreskrifter kan vara ett första steg att förhindra att tekniska handelshinder uppstår. I diskussionerna mellan EFTA och EG-kommissionen har man från kommissionens sida påtalat de juridiska skillnaderna mellan EFTA:s och EG:s procedurer. EG:s procedur-regler är bindande för medlemsstaterna, medan EFTA:s endast grundar sig på rekommendationer av EFTA:s råd. Diskussionerna i EFTA har inriktats på att förändra INST-proceduren så att den bättre överensstämmer med

EG:s procedur. De viktigaste ändringarna är att den tid inom vilken kommentarer skall avges utsträckts från två månader till tre månader. En "stand-still"-period om sex månader, räknat från notifikationsdatum, införs. Stand-still, som innebär att den föreslagna föreskriften inte får beslutas, inträder om ett EFTA-land inom tre månader från det att notifikationen publicerades framför allvarlig kritik mot den notifierade föreskriften och anser att den kommer att utgöra ett handelshinder. En annan nyhet är att procedures tillämpningsområde utvidgas till att, förutom industrivaror, även omfatta jordbruksprodukter, fisk och andra marina produkter. Alla förslag till tekniska föreskrifter, certifierings-system och ändringar i dessa skall notifieras.

Inom EFTA-länderna har också byggts upp ett system för utbyte av utredningsrapporter om läkemedel mellan ländernas kontrollmyndigheter, s.k. PER-scheme (Pharmaceutical Evaluation Report). Genom Pharmaceutical Inspection Convention sker ett utbyte av information om inspektioner av tillverkningsanläggningar för läkemedel. I bägge dessa system finns inbyggda alarmsystem för läkemedelsproblem. Informationen i systemen går vidare till bl.a. u-länder.

4.3 Nationella åtgärder

4.3.1 Norden

Danmark

I Danmark saknas generella regler om export av farliga varor. Inom några specialområden finns möjlighet att reglera exporten, exempelvis beträffande narkotika. Några konkreta förslag att reglera exporten av kemikalier genom utarbetande av ett s.k. PIC-system finns för närvarande inte, inte heller några konkreta förslag till exportförbudsregler.

I vårt betänkande (SOU 1987:24) Produktsäkerhetslag ges en allmän översikt över lagstiftningen rörande produktsäkerheten (se s. 93).

Finland

Nyligen antogs en ny produktsäkerhetslag i Finland. I lagen anges vissa allmänna skyldigheter som en näringsidkare skall iaktta. I propositionen med förslag till lagen anges att lagen inte skall tillämpas på konsumentvaror som skall exporteras från eller transporteras genom Finland.

I Finland övervägs införande av en ny kemikalielag. Vi har tagit del av ett förslag till en sådan lag. I förslaget saknas bestämmelser som möjliggör förbud mot export av farliga kemikalier. Lagförslaget upptar dock en bestämmelse enligt vilken den som exporterar en kemikalie, vars hantering har förbjudits eller starkt begränsats för att skydda hälsan eller miljön, är skyldig att anmäla exporten till vatten- och miljöstyrelsen. Styrelsen publicerar på bestämda tider en förteckning över kemikalier som omfattas av systemet. Avsikten med bestämmelsen är att anmälningarna skall vidarebefordras till den behöriga myndigheten i mottagarlandet i överensstämmelse med UNEP:s och OECD:s rekommendationer om notifikation beträffande farliga kemikalier. Anmälan behöver göras endast i samband med den första exportleveransen till varje land. Enligt propositionsförslaget tillverkas inte i Finland någon helt förbjuden kemikalie för export men däremot exporteras någon enstaka kemikalie vars användning är väsentligt begränsad.

Några planer på att införa ett system som skulle innebära att exporten kringgärdades med vissa restriktioner, såsom att mottagarlandet måste godkänna exporten, föreligger inte enligt vad vi erfarit från det finska miljö-
vårdsministeriet.

Norge

Den norska produktkontrollagen från år 1977 omfattar samtliga produkter, såväl råvaror och halvfabrikat som färdiga produkter, och reglerar alltså ett mycket vidare område än vad som vanligen faller under begreppet konsumentvaror. Lagens syfte är att förebygga att produkter medför skada på hälsa eller miljö. Tillsynsmyndighet för lagen är statens forurensningstillsyn.

Tillsynsmyndigheten, forurensningstillsynet, har föreslagit ett tillägg till produktkontrollagen som innebär att en näringsidkare skall kunna åläggas att publicera varningsinformation, återkalla en produkt från konsumenter eller distributörer samt förstöra produkten. Enligt förslaget skall också förbud kunna meddelas mot export av produkten. I motiveringen anges angående exportförbudet att i det omfattande internationella varuutbytet är det moraliskt och politiskt betänkligt att tillåta export av farliga produkter som återkallats från hemmamarknaden. Möjligheten av exportförbud kan utgöra ytterligare ett motiv för producenterna att prioritera produktsäkerhet. Förbud skall också kunna meddelas mot reexport av importerade varupartier. Förslaget har ännu inte remissbehandlats.

Den norska exporten av läkemedel är föremål för

kontroll. Norsk Medisinal depot har ensamrätt till all export och import av läkemedel i Norge. Läkemedelsproducenterna kan alltså inte exportera direkt.

4.3.2 Europa i övrigt

Två länder har, såvitt bekant, infört regler om export av farliga varor, nämligen Frankrike och Nederländerna. I Frankrike har den lösningen valts att en myndighet vid behov kan utfärda exportförbud för en specifik vara. I Nederländerna har man angripit problemet med export av kemikalier genom införandet av ett notifikationssystem varigenom mottagarlandet ges möjlighet att förhindra en import av en viss kemikalie.

Frankrike

Enligt en konsumentsäkerhetslag¹¹ år 1983 kan export av produkter som anses farliga förbjudas. Enligt lagen skall varor och tjänster uppvisa en skälig säkerhetsnivå och inte äventyra brukarnas hälsa, när de används för avsett ändamål. Varor och tjänster som inte uppfyller nyssnämnda krav kan förbjudas eller kringgärdas

11 Loi no 83-660 du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs et modifiant diverses dispositions de la loi du 1^{er} août 1905.

med olika bestämmelser. Beslut fattas av Conseil d'Etat genom förordning (décret). Conseil d'Etat kan förbjuda eller på annat sätt reglera tillverkning, export, import, försäljning, gratisutdelning m.m. av ifrågavarande produkter. I händelse av allvarlig eller omedelbar fara kan de ansvariga ministrarna temporärt förbjuda bl.a export av den farliga produkten.

Nederländerna

Nederländerna är det enda land som i praktiken har försökt tillämpa ett system med "prior informed consent". Nederländerna har i sin nationella lagstiftning kodifierat ett PIC-system. För närvarande tillämpas dock inte lagstiftningen utan i stället tillämpas ett frivilligt system efter överenskommelse med den nederländska kemiska industrin. Systemet omfattar endast u-länder. Dessa har inbjudits att delta i systemet. Systemet tillämpas endast i fråga om länder som anmält önskan om sådant deltagande och utsett en ansvarig myndighet som har befogenhet att godkänna importen av kemikalier. Systemet omfattar endast ett begränsat antal kemikalier som bedömts som särskilt riskabla vid användning i u-länderna.

I det memorandum som presenterades för parlamentet i

samband med att lagen togs angavs hur systemet är tänkt att fungera när det träder i kraft. Före export av en kemikalie som omfattas av systemet till ett land som deltar i det skall, enligt den föredragande ministern, exportören underrätta den ansvariga myndigheten i mottagarlandet. Exporten skall inte tillåtas om den ansvariga myndigheten vägrar godkänna den av skäl som hänföra sig till produktens risker för människor och miljö. Enligt det legala systemet skall enligt föredragandens mening export få ske om exportören, exempelvis genom ett skriftligt utlåtande från den ansvariga myndigheten i mottagarlandet, kan visa att mottagarlandet godkänner exporten.

I fråga om hur ofta notifikation skall ske innebär det legala systemet att första exporten varje kalenderår blir föremål för notifiering. Notifikation vid endast ett tillfälle skulle enligt föredraganden vara otillräcklig för syftet att öka kunskapen om de risker för hälsa och miljö som användningen av vissa kemikalier kan medföra. Å andra sidan skulle, enligt statsrådets uttalande, ett system med notifikation vid varje exporttillfälle bli för administrativt komplicerat.

Enligt det legala systemet måste som förut nämnts exportören kunna visa att mottagarlandets godkännande organ har beviljat importen. I nämnda memorandum kon-

stateras att detta förutsätter att ett statligt organ utses i mottagarlandet samt att ett samarbete för att genomföra PIC-systemet kan åstadkommas. För att möjliggöra detta har de nederländska ambassaderna kontaktat 160 u-länder under år 1985. Enkäten har bekräftat svårigheterna att få en klar bild av vilka myndigheter i u-länderna som skulle kunna bevilja eller avslå importen efter att ha erhållit en notifikation. I de svar som erhöles saknades i de flesta fall uppgifter om vilka organ som skulle kunna svara för att notifikationerna behandlades på ett riktigt sätt.

I avvaktan på att det legala systemet skall träda i kraft tillämpas sedan den 1 juni 1986 ett frivilligt PIC-system av den nederländska industrin. Detta system bygger på samma princip som det legala systemet, nämligen att exporten av en vara som ingår i systemet endast kommer att ske efter det att exportören har försäkrat sig om att användningen av varan är tillåten i mottagarlandet eller att mottagarlandets godkännande organ inte motsätter sig ifrågavarande import. Notifikation sker vid första exporttillfället efter det att varan blivit föremål för kontrollåtgärder och därefter årligen. Om något svar inte erhålls på lämnad notifikation eller svaret är oklart, görs flera försök att erhålla svar eller ett förtydligande. Om detta inte lyckas kommer exporten att ske i de fall det finns

andra bevis för att ifrågavarande preparat är godkänt av mottagarlandets myndighet. Även i de fall myndigheten inte svarar efter upprepade notifikationer kommer export att ske.

Det frivilliga systemet innefattar åtaganden beträffande produkternas märkning och hur de paketeras.

Den ansvarige ministern presenterade i juli 1987 en rapport om hur det frivilliga systemet fungerat det första året. Av de 160 u-länder som tillfrågats hade endast 19 u-länder angett att de önskar delta i systemet. Åtta notifikationer hade enligt rapporten gjorts dittills, samtliga av ett och samma företag. I fem fall fick en påminnelse skickas då den första notifikationen inte ledde till någon reaktion. I ett fall meddelade mottagarlandet att importen av aldrin, dieldrin och andra "organocholorina" insekticider skulle upphöra. Företaget har nu upphört med exporten av sådana preparat till landet i fråga. Ett annat land angav att det provisoriskt tillät försäljning och användning av en produkt innehållande aldrin för ett par månader. Inga andra notifikationer medförde någon invändning mot importen av mottagarlandets godkännande myndighet.

4.3.3 USA

Den amerikanska lagstiftningen är förhållandevis långtgående när det gäller att reglera exporten av farliga varor. OECD:s konsumentpolitiska kommitté hänvisade till den amerikanska konsumentlagstiftningen när den diskuterade möjligheten av att införa ett notifikations-system för farliga konsumentvaror. De amerikanska produktssäkerhetslagarna tillvaratar i långt högre grad än andra industriländers lagstiftning utländska konsumenters intresse.

Consumer Product Safety Act (CPSA)

Det huvudsakliga syftet med den amerikanska konsumentlagen är att förebygga olyckor genom preventiva åtgärder såsom upprättandet av olycksfallsstatistik samt utarbetandet av föreskrifter om produktssäkerhet och om återkallelser. Lagen är tillämplig på konsumentprodukter med vissa undantag. Exempelvis livsmedel, läkemedel, motorfordon är reglerade genom speciallagstiftning. Lagen administreras av kommissionen för produktssäkerhet (Consumer Product Safety Commission). En mer ingående redogörelse för den amerikanska konsumentlagen ges i kommitténs huvudbetänkande (SOU 1987:24 s. 96 ff). Här skall nämnas de bestämmelser som reglerar exporten av konsumentprodukter.

En produkt som inte är utförd enligt gällande säkerhetsstandarder eller som bedömts kunna medföra fara och därför ålagts saluförbud får endast exporteras under vissa omständigheter. För att få exportera en sådan konsumentprodukt krävs att exportören anmäler exporten till kommissionen för produktsäkerhet. I anmälan skall anges skeppningsdatum, destinationsland och hur stor kvantitet som är aktuell. Anmälan måste göras 30 dagar innan godset skall skeppas. Denna tid kan dock under särskilda omständigheter reduceras till tio dagar. Kommissionen notifierar sedan mottagarlandet om den förestående exporten. Om kommissionen bedömer att exporten skulle kunna medföra fara för amerikanska konsumenter beviljas ej skeppning.

Exporten av bekämpningsmedel är kringgärdad med restriktioner. Liksom i Sverige måste bekämpningsmedel registreras. Den lag som reglerar hantering av bekämpningsmedel - The Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act - administreras av Environmental Protection Agency (EPA). Export av bekämpningsmedel som inte är registrerade för nationell användning får ske endast under vissa förutsättningar. Exportören måste anmäla exporten till EPA och därvid bifoga ett skriftligt utlåtande från importören att denne är införstådd med att det aktuella preparatet är förbjudet i USA. EPA ser

sedan till, genom det amerikanska utrikesdepartementet, att mottagarlandet informeras.

Ikke registrerade bekämpningsmedel måste för att få exporteras också märkas på mottagarlandets språk, vara förpackade enligt köparens krav och vara märkta med texten "inte registrerad för användning i USA". Även produktion av bekämpningsmedel endast avsedda för export är föremål för kontroll och registrering avseende försålda kvantiteter, aktiva kemiska substanser m.m. Tillverkarna måste också föra register över inköp och försäljning samt utländska inköpare. Dessa register kan kontrolleras av EPA.

Lagen om kontroll av giftiga ämnen - The Toxic Substances Control Act - bemyndigar EPA att utfärda föreskrifter för sådana kemikalier som visat sig kunna medföra betydande risk för hälsa eller miljö. Sådana kemikalier skall, om de exporteras, anmälas till EPA helst sju dagar innan skeppning äger rum, eller åtminstone samtidigt. EPA informerar mottagarlandets ambassad i Washington eller en utsedd myndighet i mottagarlandet.

Vissa livsmedel såsom kött, fågel och ägg får över huvud taget inte exporteras om de inte uppfyller gällande amerikansk livsmedelsstandard.

Den amerikanska läkemedelsexporten har varit föremål för häftig debatt på senare tid. Tidigare var export av läkemedel som inte var registrerade i USA förbjuden. Detta har nyligen ändrats genom den s.k. Hatch's Bill. I dag gäller i enlighet med the Omnibus Health Act att läkemedel som av den amerikanska myndigheten för livsmedel och läkemedel - Food and Drug Administration (FDA) - blivit godkända endast för forskningsändamål får exporteras till vissa länder förutsatt att produkten är godkänd i mottagarlandet. Lagen ger FDA möjlighet att förbjuda exporten om nya forskningsresultat skulle ge en annan bild av läkemedlets effektivitet och dess påverkan på hälsan. De 21 länder till vilka export får ske av läkemedel som blivit godkända för forskningsändamål är alla i-länder, däribland Sverige.

Export av läkemedel som inte registrerats i USA måste föregås av en anmälan hos the Secretary of Health and Human Services. I anmälan måste mottagarlandet och läkemedlets namn uppges. Vidare måste bifogas ett skriftligt utlåtande från importören att läkemedlet inte kommer att vidareexporteras. Exportören måste också visa att produkten är godkänd i mottagarlandet och att produkten inte blivit föremål för återkallelse i mottagarlandet.

4.3.4 Kanada

Kanada har ingen generell lagstiftning som förbjuder export av farliga varor. Enligt lagen om transport av farligt gods¹² har upprättats ett notifikationssystem. Om en exportör skall exportera en farlig vara måste detta anmälas till departementen för miljö och transport åtminstone 60 dagar för skeppning.

Transport- och miljödepartementen tillser i samförstånd att mottagarlandet notifieras. Efter det att godkännande har erhållits från mottagarlandet informerar den kanadensiska regeringen exportören om att skeppning kan komma till stånd.

Regeringen har också möjlighet att förbjuda export av farliga varor i enlighet med the Export and Import Permits Act. För att ett sådant förbud skall kunna utfärdas krävs att ifrågavarande vara är föremål för kontroll och upptagen på den s.k. exportkontrollistan. Enligt vad som uppgivits från det kanadensiska utrikesdepartementet finns inga farliga varor enligt konventionell mening ännu på listan. Det förekommer diskussioner inom regeringskansliet att även låta listan

12 An Act to promote public safety in the transportation of dangerous goods, 17th July, 1980, Chapter 36.

uppta sådana farliga varor.

I dag omfattar notifikationssystemet enligt lagen om transport av farligt gods ca 3 000 ämnen vilka indelas i 200 generiska grupper. Förteckningen upptar 600 sidor. Vad avser den praktiska tillämpningen har systemet sedan det trädde i kraft den 1 juli 1985 flitigt använts vid export till USA men inte i någon större omfattning vid export till Europa. Frankrike har notifierats en gång och Storbritannien en eller två gånger enligt vad som uppgetts från kanadensiska UD.

4.3.5 Australien

Genom en ändring i den australiensiska handelslagen år 1986 infördes bestämmelser som reglerar exporten av farliga varor. Ändringen medförde att det råder exportförbud för farliga konsumentvaror.

I paragraf 65 c sub-section 1 anges att ett företag inte får sälja eller på annat sätt tillhandahålla varor avsedda att användas av konsumenter om:

- den aktuella produkten inte är utförd enligt gällande produktsäkerhetsstandard,
- varan genom beslut i enlighet med lagen har deklarerats kunna medföra fara (unsafe

goods),

- varan genom beslut enligt lagen ålagts permanent saluförbud (ban).

Sådana produkter får inte exporteras, om inte exporten skriftligen godkänts av ansvarig minister. Om export av en vara som är förbjuden enligt paragraf 65 c subsection 1 beviljas av regeringen måste parlamentet informeras inom sju dagar. Ett beslut av regeringen att ändå tillåta export kan, enligt vad som uppges i en kommentar till lagen¹³, tänkas förekomma i följande fall:

- varan återsänds till ursprungslandet för reparation, ommärkning m.m.,
- varan exporteras som skrot,
- en vara som inte uppfyller australiensiska säkerhetsbestämmelser kan uppfylla utländska krav.

I de fall en vara blivit föremål för återkallelse antingen genom frivilliga åtgärder eller till följd av ett ministerbeslut skall importören informeras så snart som möjligt efter det att varan skeppats. Importören

13 Product safety. Guide to the operation of the trade practices act. Attorney-General's Department. Office of Consumer Affairs.

skall upplysas om att varan har återkallats i Australien. Om varan är defekt eller kan medföra fara skall detta uppges liksom om varan inte är utförd i överensstämmelse med gällande standarder. I det sistnämnda fallet skall också anges på vilket sätt utförandet brister i detta hänseende. En kopia av notifikationen skall inom tio dagar sändas till ansvarig minister.

År 1986 var 11 produkter föremål för exportförbud enligt paragraf 65 i den australiensiska handelslagen. Bland dessa produkter kan märkas: kosmetika innehållande för mycket bly, cigarettändare, textilier behandlade med TRIS, bantningsmedel och det s.k. magiska ägget.

4.3.6 Nya Zeeland

I Nya Zeeland handhas exportkontrollen av departementet för tullfrågor som också administrerar exportförbudslagen (the Export Prohibition Regulations) från år 1953. Exporttillstånd ges av samma departement. För exempelvis export av läkemedel krävs en licens av hälso-ministeriet innan exportören kan ansöka om licens hos departementet för tullfrågor.

5.1 Vår allmänna bedömning

5.1.1 Problemen

Vi har fått till uppgift att ta ställning till frågan, om det bör införas regler angående förbud mot export av farliga varor. En sådan export kan ge upphov till olika problem, vilkas art och allvar i någon mån varierar med typen av mottagarland.

Utvecklingsländerna har inte alltid den lagstiftning och organisation som gör det möjligt för dem att reglera och kontrollera importen av farliga varor samt försäljningen av dem på hemmamarknaden. Brist på sakkunskap och kortvarig utbildning kan också för dem som hanterar varorna medföra svårigheter att vidta behövliga säkerhetsåtgärder. Uppmärksamheten har i den internationella debatten främst riktats mot bekämpningsmedel och andra kemikalier samt mot läkemedel (se avsnitten 3.2 och 3.3).

Utgångspunkten för vårt arbete har självfallet varit att export av dessa varugrupper är till nytta för u-länderna och att det i vart fall ankommer på dessa länder att själva bedöma sina behov av varugrupperna. Vad vi diskuterar är exporten av ämnen och produkter som medför särskilda risker för allvarliga skador på person eller i miljön.

Användningen av bekämpningsmedel som behövs för att komma till rätta med olika skadegörare kan medföra såväl hälsorisker för användarna och allmänheten som risk för skador i miljön. Enligt uppskattningar som gjorts av WHO för år 1972 (se avsnitt 3.2) inträffade hälften av antalet förgiftningsfall till följd av användning av bekämpningsmedel i u-länderna trots att dessa då stod för inte mer än 15 % av världens konsumtion av bekämpningsmedel. Förgiftningarna inträffar under förvaring, blandning eller användning av bekämpningsmedlen eller genom att man oavsiktligt dricker dem, genom återanvändning av tomma kemikaliebehållare eller genom förorening av mat. En betydande del av förgiftningsfallen är arbetsskador. Som exempel kan anges att skyddsutrustning saknas och att till följd därav arbetare kan komma att skadas när de sysslar med besprutning. Skador i miljön kan vållas genom att pre-

paraten leder till helt andra effekter än de avsedda och åstadkommer rubbningar i ekologin. Skadegörarna kan bli resistenta mot bekämpningsmedlen så att dessa efter en tid blir verkningslösa, kanske just när de som bäst behövs. Ytterligare problem kan vållas u-ländernas livsmedelsexport genom att de odlade produkterna kan innehålla rester av de farliga ämnena.

Vad angår export av läkemedel kan konstateras att sådan export - dock inte från Sverige - i många fall medfört ett förvärrat sjukdomstillstånd och risk för svårbemästrade biverkningar. Som exempel kan nämnas oxikinolinpreparatet enterovioform. Den information som lämnas läkarna i u-länderna angående biverkningar kan också vara sämre än den som i-ländernas läkare får. Ett problem för sig är att befolkningen i u-länderna ofta behöver andra läkemedel, s.k. basläkemedel, än de produkter som görs till föremål för den mest energiska marknadsföringen. Detta problem kan dock knappast lösas genom exportförbud eller närbesläktade åtgärder.

Andra problem vid export av farliga varor gör sig gällande oavsett typen av mottagarland. I-länderna har i regel både lagstiftning och myndigheter för produktkontroll som gör det möjligt att skydda medborgarna mot risker för skador av farliga produkter. Emellertid

visar erfarenheterna att hur väl anpassad lagstiftningen än är, farliga produkter ändå kan komma ut på marknaden och vålla skador innan de upptäcks.

5.1.2 Internationella lösningar

Problemen med export av farliga produkter har uppmärksammats av flera internationella organisationer. Bland de rekommendationer som antagits urskiljs en grupp som kan sägas ange en miniminivå för skydd mot skador som kan vållas vid export av farliga produkter. Denna miniminivå innebär att exportlandet skall notifiera mottagarlandet om vissa förhållanden. Information skall lämnas om nationella beslut varigenom användningen av vissa produkter av hänsyn till risker för hälsa och miljö förbjudits eller kringgärdats med begränsningar av mer långtgående art. När sedan sådana produkter exporteras skall mottagarlandets myndigheter underrättas härom av exportören eller exportlandets myndigheter. Avsikten är att mottagarlandets myndigheter då skall kunna vidta sådana säkerhetsåtgärder som krävs för att motverka risken för skada av de farliga produkterna. Sådana rekommendationer som nu nämnts har lämnats av UNEP och OECD beträffande kemikalier och av FAO särskilt beträffande bekämpningsmedel. EG har nyligen för sitt vidkommande infört ett sådant notifikationssystem. EG:s

förordning har i engelsk text bilagts detta betänkande.

Ett längre gående steg är att efter notifikation tilltänkt export endast får komma till stånd, om produkten i fråga är tillåten i det mottagande landet eller dess myndigheter godkänner att produkten exporteras dit. En sådan ordning rekommenderas i FN:s resolution 37/137 om skydd mot produkter som är skadliga för hälsa och miljö. Denna typ av reglering brukar kallas för PIC-system (prior informed consent). Inom UNEP och FAO pågår arbete som syftar till att utveckla dessa organisationers notifikationssystem så att de också kommer att omfatta krav på "prior informed consent". EG skall före den 1 juli 1990 på nytt överväga införandet av ett PIC-system. Nederländerna har i sin nationella lagstiftning kodifierat ett PIC-system. För närvarande tillämpas dock inte lagstiftningen utan i stället ett frivilligt system efter överenskommelse med den nederländska kemiska industrin.

Ännu ett steg till förebyggande av att skador orsakas av att farliga produkter exporteras kan tas om exportländerna meddelar formliga exportförbud, som alltså gäller oavsett vad som sker i mottagarlandet. OECD antog år 1979 en rekommendation om produktsäkerhet som i fråga om export av farliga konsumentprodukter innebär

att medlemsländerna skall sträva efter att tillse att varor som ej får säljas på hemmamarknaden eller som är återkallade, därför att de är så riskabla att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa eller säkerhet för konsumenterna, inte exporteras till andra länder.

5.1.3 Vår värdering

Principiella skäl talar för att sådana produkter som inte får säljas på hemmamarknaden eller som återkallats från denna av den orsaken att de anses kunna medföra allvarlig fara för människors liv och hälsa inte heller skall få exporteras. När riskerna med en farlig produkt upptäckts i ett land skulle det vara föga rimligt om de skadeförebyggande åtgärder som visade sig nödvändiga helt hölls inom det egna landets gränser och användarna i andra länder av samma produkt lämnades åt sitt öde. Den internationella solidariteten talar tvärtom för att åtgärder - genom information, exportförbud eller på annat sätt - vidtas för att hindra att samma produkt vållar skador i andra länder. Utgångspunkten för vårt arbete måste vara att det är etiskt oförsvarligt att till andra länder exportera produkter som av säkerhetsskäl inte får användas här i landet.

Avsteg från denna princip kan emellertid vara motive-
rade. Viktigast är fall när mottagarlandet gör andra
riskvärderingar än vi. De kan ha ett annat behov av
produkterna än vi har. Innebörden av att en produkt
anses vara farlig är just att den medför oaccepterade
eller oväntade risker (se vårt huvudbetänkande SOU
1987:24 s. 126 och 193). Riskerna med sprit och tobak
anses i vår kultur inte generellt oacceptabla. Motsva-
rande acceptans i fråga om andra ämnen kan finnas i
främmande länder. Färgtillsatser i livsmedel, exempelvis
korv, kan vara godtagna. Säkerhetsföreskrifter kan ha
annat innehåll. En skyddshjälm eller en barnbilstol kan
motsvara mottagarlandets regler trots att produkten
inte överensstämmer med svenska säkerhetsföreskrifter.
I sådant fall får den svenske konsumenten inte det
skydd han har rätt att förvänta sig och måhända rättar
sitt handlande efter, medan produkten i och för sig ger
bättre skydd än ingen säkerhetsanordning alls och kanske
exakt motsvarar vad konsumenten i mottagarlandet räknar
med. Ett annat exempel är läkemedel som i ett land inte
accepteras på grund av biverkningar men som genom för-
delar i andra hänseenden godtas i andra länder. Frågan
om biverkningar är alltid en fråga om avvägning mellan
nytta och risker och riskvärderingen kan därför utfalla
på skilda sätt i olika länder.

Sådana resonemang kan föras när de absoluta riskerna som är förenade med en produkt är förhållandevis godartade. Allvarligare blir problemet om det är fråga om mycket farliga produkter som importlandet är berett acceptera av rent ekonomiska skäl. Åtskilliga u-länder använder alltjämt DDT, därför att de bekämpningsmedel som i industrivärlden har ersatt DDT är alltför dyra. Om ett ämne genom spridningseffekter, inverkan på ozonskiktet eller på annat sätt kan påverka den globala biosfären, talar redan vårt eget intresse av att kunna skydda vår miljö för att vi inte skall medverka till spridningen av ämnet vare sig inom eller utom det egna landets gränser.

Vi vill dock understryka att det torde förhålla sig så att de farligaste preparaten över huvud taget inte tillverkas av företag i Sverige. Några problem med export av sådana produkter har därför inte uppkommit såvitt vi kunnat utröna.

En aspekt som måste beaktas när det gäller export av farliga varor till framför allt u-länder är svårigheten att vinna gensvar och därmed effektivitet för åtgärder som från u-ländernas sida kan uppfattas som intrång i deras suveränitet. Det kan befaras att mer omfattande exportrestriktioner, vilka skulle kunna tolkas som

försök att skydda u-länderna från risker de själva accepterar eller med andra ord som utslag av tanken att de inte förstår sitt eget bästa, skulle mer skada än gagna strävandena att nå internationellt samförstånd kring arbetet med att förebygga hälso- och miljörisker.

En utgångspunkt för en reglering av exporten av farliga varor till framför allt u-länderna bör enligt vår mening vara att Sveriges åtgärder står i samklang med den internationella utvecklingen på området. Det finns all anledning för Sverige att ta aktiv del i denna utveckling och därvid verka för en så hög standard som över huvud taget är möjlig när det gäller åtgärder som kan motverka risker för människors hälsa och för miljön. Sverige måste därvid också vara berett att på ett tidigt stadium acceptera och i praktisk handling omsätta de resultat som vunnits genom internationellt samarbete.

Vi har inte kunnat konstatera annat än att det svenska näringslivet uppträder ansvarsmedvetet när det gäller export av farliga produkter. Vi har sålunda inte funnit belägg för att från Sverige exporterats kemikalier eller läkemedel under sådana förhållanden att de kunnat antas medföra oväntade skaderisker för användarna. Undantag kan finnas och sådana bör, som vi senare återkommer till, kunna mötas med åtgärder från samhällets

sida. Mot den nyss anförda bakgrunden, att det svenska näringslivet uppträder ansvarsmedvetet när det gäller export, kan vi å ena sidan inte se någon större risk för skadliga effekter om Sverige avvaktar och genomför åtgärder i takt med den internationella utvecklingen. Å andra sidan blir de samhälls- och företagsekonomiska kostnader som är förenade med en restriktiv hållning till export av hälso- och miljöfarliga varor sannolikt mindre för Sverige än för de flesta andra industriländer, eftersom näringslivet knappast förefaller behöva ändra sin praxis. I denna situation bör kravet på internationell solidaritet bli avgörande. Sverige har i olika internationella sammanhang varit drivande i miljöfrågor. Sverige bör därför föregå med gott exempel när det gäller att reglera de problem som export av farliga varor kan föra med sig. Detta kan också leda till ökad good-will i u-länderna för det svenska näringslivet.

5.1.4 Notifikationssystem

I det hittillsvarande internationella samarbetet är många olika linjer skönjbara. En ståndpunkt är emellertid förhållandevis allmänt accepterad. Det är den princip som ligger till grund för de förut omnämnda rekommendationerna från UNEP, OECD, FAO och den tidigare nämnda EG-förordningen angående notifikation av

export av vissa farliga kemikalier. Som förut framhållits bygger de på principen att information skall lämnas rörande beslut om förbud mot och begränsningar i användningen av kemiska produkter och att anmälan skall ske till mottagarlandets myndigheter när kemikalier som omfattas av besluten exporteras. Dessa myndigheter får sedan själva vidta de åtgärder till förebyggande av skaderisker som de finner motiverade.

Kemikalieinspektionen har föreslagit regeringen att ett sådant system skall tillämpas i Sverige. Förslaget innebär att andra länder skall informeras när beslut fattas om att användningen av vissa kemikalier skall förbjudas eller vara underkastade långtgående begränsningar på grund av risker för hälsa och miljö. Beslut som fattats med stöd av läkemedelsförordningen (1962:701), arbetsmiljölagen (1977:1160) eller lagen (1985:426) om kemiska produkter skall omfattas av notifikationssystemet. Vid export av en kemisk substans vars användning förbjudits eller är strängt begränsad skall mottagarlandets myndigheter informeras om exporten och dessutom påminnas om innebörden av beslutet om förbud/begränsning. I en särskild författning som skall utfärdas av inspektionen kommer de varor att anges som skall omfattas av informationsskyldigheten. Själva exportanmälningen skall lämnas av det exporterande

företaget.

Enligt kemikalieinspektionens förslag skall exportanmälningen innehålla olika uppgifter, nämligen om export- och mottagarland, exportörens namn samt adress till det organ i mottagarlandet som tar emot anmälningen, tidpunkt för planerad export, uppgifter om varans identitet, avsedd användning av varan samt vad som anges om varan i kemikalieinspektionens författning.

Anmälningsskyldigheten skall fullgöras i god tid innan en viss vara exporteras första gången till ett visst land.

Vi har i avsnitt 4.2.1 lämnat en redogörelse för innehållet i den förordning som nyligen har antagits av EG:s råd angående export av vissa farliga kemikalier. Förordningen föreskriver skyldighet att notifiera export av ett mycket begränsat antal substanser, som förtecknats i en bilaga till förordningen.

Kemikalieinspektionens förslag skiljer sig från EG:s förordning på ett par punkter. När det gäller varugrupper som anmälningsskyldigheten skall kunna omfatta föreslår kemikalieinspektionen att exportanmälningarna även skall kunna avse läkemedel, en varukategori som

uteslutits i EG:s förordning. Det kan dock anmärkas att EG:s förordning öppnar möjlighet för enskilda medlemsländer att även notifiera andra substanser än dem som listas i bilagan till förordningen.

Det kan i sammanhanget också anmärkas att EG:s förordning omfattar ett visst antal substanser, men även de varor som innehåller dessa substanser om varorna omfattas av EG:s märkningsbestämmelser.

En viktig skillnad är att EG-förordningen ålägger det exporterande företaget att förpacka och märka produkten enligt gällande EG-bestämmelser. Denna skyldighet hindrar inte uppfyllandet av särskilda krav som kan gälla i mottagarlandet. Regler om märkning saknas i kemikalieinspektionens förslag.

När det gäller vilken information som exportanmälningar/notifikationer skall innehålla framgår att EG-notifikationerna kommer att innehålla information om vilka försiktighetsåtgärder som bör vidtas vid hantering av preparatet liksom en sammanfattning av gällande bestämmelser om begränsningar av preparatens användning och anledningen till dessa. Av kemikalieinspektionens förslag framgår inte helt klart om de svenska notifikationerna kommer att innehålla dessa uppgifter.

Kemikalieinspektionen föreslår att exportanmälan bara skall ske vid första exporttillfället. EG-förordningen föreskriver att ett referensnummer som hänvisar till den ursprungliga notifikationen, och som kommer att publiceras i Official Journal of the European Communities, skall medfölja varje sändning. Det är dock oklart om denna information går till någon annan än importören.

Kemikalieinspektionens förslag bereds för närvarande inom miljö- och energidepartementet. Vi har därför inte sett det som vår uppgift att lägga fram ett eget förslag till författning i ämnet. Vi delar inspektionens uppfattning att ett notifikationssystem nu bör införas i Sverige. Såvitt angår den närmare utformningen av systemet anser vi att de svenska bestämmelserna bör anpassas till EG:s förordning i de delar denna behandlar notifikation av exporten. Vi delar emellertid inspektionens ståndpunkt att notifikationssystemet bör kunna omfatta även läkemedel. Utrymme för detta finns även inom EG enligt artikel 8 i EG:s förordning (se bilaga 2). Vad angår märkning av produkterna har vi inte underlag för någon egen bedömning. Eftersom Sverige ännu inte anslutit sig till EG:s märkningsbestämmelser finns för närvarande inte heller utrymme för harmonisering på

denna punkt.

5.1.5 PIC-system

Ett notifikationssystem av den art som rekommenderats av bl.a. UNEP innebär att Sverige inte vidtar några egna åtgärder för att stoppa eventuell export av farliga varor ens i förhållande till länder som gör samma avvägning som vi mellan å ena sidan de risker som är förenade med användningen av kemiska produkter och å andra sidan nyttan av produkterna (risk/nyttobedömning) och som dessutom har myndigheter som kan handla med anledning av den information som systemet ger. Det kan göras gällande att ett notifikationssystem åtminstone borde ha den effekten att, om ett mottagarland inte godkänner exporten, det skall vara möjligt för svenska myndigheter att förhindra att den över huvud taget äger rum. Detta är innebörden av det s.k. PIC-systemet, vilket som förut nämnts förordats i vissa internationella sammanhang, bl.a. FN:s resolution 37/137.

Nederländerna tillämpar som framgått tidigare ett PIC-system på frivillig basis. Ett tjugotal länder har hittills förklarat sig vilja delta i systemet. Endast ett litet antal anmälningar om tilltänkt export har lämnats enligt systemet. Det har tydligen tagit lång

tid att erhålla svar från mottagarländernas myndigheter, och bara i ett fall under tiden den 1 juni 1986-den 1 juni 1987 har systemet lett till att exporten (av bl.a. aldrin och dieldrin) helt stoppats. En förklaring till det svala mottagande som det nederländska försöket synes ha fått kan emellertid vara att systemet ännu inte fått internationellt genomslag. U-länder som från olika i-länder får förslag till samarbete i former som är individuella för varje exportland måste få svårt att leva upp till de krav som ett sådant samarbete ställer. Det krävs därför bredare internationell samverkan som leder fram till standardiserade former för ett PIC-system. Ett arbete på ett sådant system pågår inom både UNEP och FAO.

Vi menar att PIC-systemet är uttryck för en riktig princip. Det är en hjälp till självhjälp som innebär att produkter som mottagarländerna inte vill ha stoppas redan vid källan. Enligt vår mening bör Sverige i det internationella arbetet verka för att ett effektivt PIC-system kommer till stånd. Frågan behandlas nu inom bl.a. UNEP och Sverige är representerat i arbetet inom organisationen. Det kan konstateras att det principiella intresset för ett PIC-system redan nu är mycket stort från u-ländernas sida. När ett sådant system kommer i praktisk tillämpning kan man vänta sig att

dessas länders rutiner efter hand kommer att förbättras. Troligen kommer det inom några år att bli lättare att få u-länderna att utse myndigheter som kan godkänna eller förkasta exporten. I avsnitt 5.2 diskuterar vi närmare hur ett PIC-system bör kunna utformas. Under förutsättning att det internationella arbetet leder till att ett effektivt PIC-system kommer till stånd bör Sverige på ett tidigt stadium ansluta sig till det. Detta skulle visa att Sverige även i handling är berett att följa intentionerna i FN:s resolution 37/137 om skydd mot produkter som är skadliga för hälsa och miljö. Principen i resolutionen, nämligen att det åvilar exportlandet att undersöka hur mottagarlandet ställer sig till exporten, är en av utgångspunkterna för ett PIC-system.

5.1.6 Exportförbud

Det finns ämnen som är så farliga för mänskligt liv och den biologiska miljön att de inte bör få användas någonstans. Det är också uppenbart - och närmare beskrivet i vårt huvudbetänkande - att konsumentprodukter ibland kan bli livsfarliga på grund av konstruktionsfel eller fel vid tillverkningen. Även om det kan förväntas att svensk exportindustri sedd i sin helhet kommer att avstå från export av varor som är farliga i nu angivna

hänseenden, får vi inte bortse från att avsteg kan förekomma. Inte minst med tanke på de allvarliga skadeverkningar som bekämpningsmedel och läkemedel kan föra med sig i u-länderna bör det finnas en beredskap så att exportförbud kan meddelas om en akut situation skulle göra det nödvändigt.

Allmänt sett intar våra direktiv en restriktiv ståndpunkt i frågan om exportförbud. Så sker på grundval av innehållet i näringsutskottets betänkande NU 1984/85:2. Där framhölls att en utgångspunkt bör vara att varje land i princip självt skall avgöra om och hur en viss teknik skall få användas i det egna landet. En annan utgångspunkt bör vara att Sverige genom internationellt arbete aktivt bör verka för att andra länder stärker sitt skydd för människors hälsa och miljön. Likaså bör Sverige aktivt stödja försök att i tillämpliga fall få till stånd internationella regelsystem och överenskomelser. Utskottet menade dock att det uppenbart kan inträffa fall av export av förbjudna varor av så allvarlig art att den ansvarsfördelning mellan export- och importland som angetts kan ifrågasättas. Situationen kan enligt utskottet dessutom motivera omedelbara ingripanden så att skadeverkningar undviks. Graden av skaderisk i kombination med tidsfaktorn skulle sålunda i vissa fall kunna motivera att exportlandet ensidigt

ansvarar för att berörd vara genom exportförbud inte sprids utanför landet. Utskottet uttalade att det sagda gällde både farliga förbjudna läkemedel, kemikalier och konsumentprodukter i vid bemärkelse.

I våra direktiv framhålls också att exportförbud är ett långtgående ingripande och att det ligger i sakens natur att ett eventuellt exportförbud måste begränsas till de kvalificerat farliga produkterna. Det kan enligt direktiven inte bli fråga om att hindra export av alla de varor som inte får säljas eller användas i Sverige. I direktiven sägs emellertid också att det uppenbart kan inträffa fall av export av farliga varor som företer en så allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet att arbete i internationella organisationer och företagens egenåtgärder är otillräckliga. I sådana eller liknande situationer kan det enligt direktiven te sig stötande att varorna skall få föras över våra gränser för en spridning som vi saknar kontroll över.

De anförda synpunkterna bygger på en grundläggande respekt för andra länders självbestämmanderätt men möjliggör ett ingripande mot produkter som är så farliga att behovet av ett stopp för dem inte gärna kan ifrågasättas. När det gäller farliga konsumentprodukter och därmed förhållandet till i-länderna ligger synpunkterna

också väl i linje med OECD:s rekommendation om export av farliga varor av år 1979. Även om OECD:s rekommendation ännu inte vunnit nämnvärd efterföljd är det rimligt att det finns en möjlighet att, i de jämförelsevis få fall då fråga kan uppkomma om export av verkligt farliga varor, förbjuda exporten. Vi ser det som vår uppgift att lägga fram förslag till en reglering som ger en sådan möjlighet. Målet måste därvid vara att skapa ett förfarande som tillåter ett snabbt och effektivt agerande i enskilda fall utan att man för den skull bygger upp en omfattande byråkratisk apparat.

Olika vägar är därvid tänkbara. En möjlighet är att lägga beslutanderätten på ett administrativt organ. Med tanke på att fråga är om få fall och att handelspolitiska överväganden ingår i bedömningen, när fråga är om generella exportförbud företrädesvis i förhållande till u-länderna, kan - som antyds i våra direktiv - den slutliga prövningen behöva göras av regeringen.

En sådan ordning är dock inte lämplig när det gäller ingripanden mot konsumentprodukter som oväntat visar sig besitta farliga egenskaper. Här blir det fråga om varor av mycket olika slag, ofta bara om en tillverkningsserie av en enstaka vara. Prövningen av frågan om

exportförbud i sådana fall bör inte förläggas på rege-
ringsnivå. Här kan man i stället tänka sig att låta
olika tillsynsmyndigheter fatta beslut. Med tanke på de
stränga krav som enligt våra direktiv bör uppställas
för att exportförbud skall få meddelas kan det emeller-
tid inte komma i fråga att i en författning med generell
räckvidd ge en allmän befogenhet för olika tillsynsmy-
ndigheter att meddela exportförbud. Risken är uppenbar
för att en sådan ordning skulle leda till en olikartad
praxis. Att gå igenom alla de författningar som reglerar
tillsynen över farliga produkter av olika slag för att
för varje enskild varugrupp reglera frågan om och förut-
sättningarna för exportförbud är med hänsyn till prob-
lemets begränsade karaktär inte motiverat och en regle-
ring av denna typ skulle dessutom lämna sådana varugrup-
per som saknar särskild tillsynsmyndighet oreglerade.
Vad som behövs är alltså en generell lösning som in-
nefattar prövning av en central instans i de få fall
som rimligen kan bli aktuella.

I våra direktiv framhålls att regler om återkallelse
av farliga varor och tjänster sannolikt kommer att
finnas i framtiden och att ett eventuellt exportförbud
bör utformas med beaktande härav. Detta leder till
tanken, att en lösning på problemet med exportförbud
när det gäller farliga konsumentprodukter skulle kunna

sökas i anslutning till det förslag till ny produkt-säkerhetslag som regeringen nyligen har lagt fram för riksdagen (prop. 1988/89:23) på grundval av vårt huvudbetänkande SOU 1987:24. Enligt detta förslag kan marknadsdomstolen ålägga en näringsidkare att bl.a. återkalla varor och tjänster. Marknadsdomstolen kan också fatta beslut om att förbjuda tillhandahållandet av vissa varor och tjänster. Lagen omfattar främst konsumentvaror. Den ersätter inte den speciallagstiftning som finns för läkemedel, kemikalier etc. utan kompletterar sådan lagstiftning.

Säljförbud och åläggande om återkallelse skall enligt förslaget kunna meddelas vid särskild risk för skada oavsett om denna hotar person eller egendom. När det gäller beslut om exportförbud synes det naturligt att en sådan åtgärd vidtas bara för att motverka risken för skada på person. Detta får anses vara i enlighet med OECD:s rekommendation som i första hand avser att skydda liv, hälsa och säkerhet. Med tanke på den restriktiva hållning som våra direktiv intar till frågan om exportförbud bör ett sådant inte heller kunna meddelas utan att risken för skada är av särskilt kvalificerad beskaffenhet. I direktiven talas om allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet. Förutsättningen för exportförbud bör kunna uttryckas så att sådant av

särskilda skäl krävs för att hindra att en vara orsakar allvarlig skada på person.

Enligt förslaget till produktsäkerhetslag är det i första hand företagens egen uppgift att svara för en fullgod produktsäkerhet. I propositionen pekas på betydelsen av att åtgärder kan beslutas i samförstånd mellan tillsynsmyndigheterna och företagen. Även när det gäller export av farliga produkter bör ansvaret i första hand vila på företagen och uppkommande frågor om tillrädligheten av export kunna lösas genom samråd och förhandlingar mellan företagen och de myndigheter som har ett tillsynsansvar för produkterna i fråga.

I enstaka undantagsfall behövs dock en möjlighet att meddela ett uttryckligt exportförbud för att förebygga skaderisker av den allvarliga art som vi förut nämnt. Exportförbud är en ingripande åtgärd. Enligt förslaget till produktsäkerhetslag kan marknadsdomstolen (MD) meddela säljförbud och åläggande om återkallelse. Det synes lämpligt att även frågan om exportförbud beträffande konsumentprodukter får prövas av MD, när inte sådant förbud kan meddelas i annan ordning.

Även i övrigt bör den ordning som föreslagits beträffande handläggningen av ärenden enligt produktsäker-

hetslagen kunna användas när fråga uppkommer om exportförbud beträffande konsumentprodukter. Vi behandlar dessa frågor närmare i avsnitt 5.3.4.

Vi har övervägt om inte MD borde kunna pröva även frågan om förbud mot export av bekämpningsmedel och andra produkter som inte omfattas av produktsäkerhetslagen. Här är det emellertid fråga om export av typiskt sett farliga produkter, inte av en enstaka vara som blivit farlig. Även om MD:s avgöranden får spridningseffekter genom att de respekteras också av andra näringsidkare än den ett avgörande gäller, bör beträffande sådana produkter ett generellt förbud mot export av produkten kunna meddelas. Det är inte heller fråga om konsumentprodukter. Att lägga uppgiften på MD framstår därför som i viss mån främmande. Med hänsyn till de handelspolitiska bedömningar som krävs i dessa fall bör som förut antytts prövningen i stället läggas på regeringen.

Vi vill erinra om att vi enligt våra direktiv inte bör behandla varuområden som för närvarande är föremål för exportreglering. Dit hör bl.a. krigsmateriel och miljöfarligt avfall. I fråga om ett stort antal produkter, tekniska anordningar, ämnen etc. för vilka försäljnings- eller användningsförbud gäller i Sverige saknas uttryckliga bestämmelser som tar sikte på exporten. Interna-

tionella erfarenheter talar emellertid för att riskerna med export av farliga produkter företrädesvis är knutna till varuområdena kemikalier, särskilt bekämpningsmedel, och läkemedel. Dessa varuområden är specialreglerade i lagen (1985:426) om kemiska produkter respektive läkemedelsförordningen (1962:701). Enligt vår mening bör regeringen i dessa lagar bemyndigas att meddela exportförbud om det behövs från hälsovårds- eller - i fråga om kemiska produkter - miljövårdssynpunkt. Regeringen bör dock kunna meddela förbud endast om det av särskilda skäl krävs för att hindra att en vara orsakar allvarlig skada på person eller i miljön. Ett förbud bör i och för sig ges generell verkan men vid prövningen av om förbud behövs bör särskild hänsyn tas till förhållandena i u-länderna. Överträdelse av exportförbud som meddelats i författning faller under lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Vi utvecklar våra synpunkter på frågan om exportförbud för kemikalier och läkemedel närmare i avsnitt 5.3.2. I avsnitt 5.3.3 berörs ett detaljproblem som rör reexport av livsmedel som är otjänligt till människoföda.

5.1.7 Förhållandet till EG

Inom EG pågår som vi tidigare redovisat (avsnitt 4.2.2) visst arbete med frågan om reglering av exporten av

farliga kemikalier. EG har nu beslutat att införa ett notifikationssystem. EG torde också vara berett att delta i utvecklingen av ett PIC-system. I den förordning varigenom notifikationssystemet antogs sägs att rådet på förslag av kommissionen före den 1 juli 1990 skall överväga att införa principen om "prior informed choice". Frågor om generella förbud mot export av farliga kemikalier eller läkemedel synes över huvud taget inte vara aktuella inom EG för närvarande. Däremot pågår arbete på ett produktsäkerhetsdirektiv, innefattande även frågor om säljförbud och återkallelse inom den gemensamma marknaden.

Vi kan inte finna att de förslag vi nu lägger fram kan försvåra den svenska anpassningen till EG eller eljest väcka betänkligheter från handelspolitiska synpunkter. Såvitt angår ett PIC-system innebär vårt förslag att Sverige skall i det internationella samarbetet arbeta för att ett effektivt sådant skall komma till stånd och, om så sker, på ett tidigt stadium ansluta sig till det. Frågan huruvida det går att åstadkomma ett effektivt PIC-system blir naturligtvis i hög grad beroende av vilken ståndpunkt EG intar. Vad angår exportförbud innebär våra förslag att sådana skall kunna meddelas bara när det föreligger risk för allvarlig skada på person eller, i vissa fall, i miljön. De olika handels-

överenskommelser som vi är anslutna till, bl.a. frihandelsavtalet med EG, innefattar när det gäller däri intagna förbud mot handelshinder regelmässigt undantag som innebär att avtalet i fråga inte skall utgöra hinder mot bl.a. exportförbud som krävs för att skydda människors eller djurs hälsa eller liv, under förutsättning att förbuden inte utgör medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln (se närmare redogörelsen i vårt huvudbetänkande SOU 1987:24 s. 186 ff). Vi kan inte tänka oss att de av oss föreslagna möjligheterna att i vissa ovanliga fall av allvarlig fara meddela exportförbud skulle kunna uppfattas som handelshinder. Om EG, såsom synes sannolikt, antar ett produktsäkerhetsdirektiv med möjlighet bl.a. till ett säljförbud avseende hela den inre marknaden, utgör tvärtom en regel om exportförbud i den svenska produktsäkerhetslagen en direkt anpassning till EG:s reglering, såvitt avser export till EG:s medlemsländer.

När det gäller förbud av mer generell karaktär, avseende kemikalier eller läkemedel, skall sådana enligt våra förslag beslutas av regeringen. Eventuella handelspolitiska konsekvenser av ett förbud kan då vägas in vid bedömningen. En framställning från KO till marknadsdomstolen som rör exportförbud bör lämpligen föregås av ett samråd med kommerskollegium angående handelspoli-

tiska aspekter på frågan.

Vi kan inte heller finna att tillämpningen av förslagen skulle kunna medföra någon försvagning av det svenska näringslivets konkurrenskraft i förhållande till EG eller andra länder, eftersom förslagen torde överensstämma med praxis i näringslivet sett som en helhet.

5.1.8 Sammanfattning av vår allmänna bedömning

Vi förordar sålunda - förutom ett mer detaljbetonat förslag beträffande livsmedel - att det av kemikalieinspektionen föreslagna notifikationssystemet genomförs efter en anpassning till EG:s förordning i ämnet, att Sverige i det internationella arbetet verkar för att ett effektivt PIC-system kommer till stånd och på ett tidigt stadium ansluter sig till ett sådant, att regeringen bemyndigas att utfärda exportförbud för kemikalier och läkemedel för att förebygga att sådana produkter vållar allvarliga skador på person eller i miljön samt att i fråga om konsumentprodukter marknadsdomstolen skall kunna meddela exportförbud i enskilda fall när det av särskilda skäl krävs för att hindra att en vara vållar allvarlig skada på person.

5.2 Prior informed consent (PIC)

5.2.1 Inledning

Kemikalieinspektionen har, som framgår av avsnitt 5.1, föreslagit regeringen att ett system för notifikation skall införas i fråga om kemiska produkter vilkas användning förbjudits eller strängt begränsats i Sverige på grund av risker för hälsa eller miljö. Systemet grundar sig på rekommendationer av UNEP, OECD och FAO. Genom ett sådant system får vid export av farliga varor mottagarlandets myndigheter underrättelse om att varan kommer att införas i landet och kan därmed om det anses önskvärt vidta mått och steg för att stoppa importen eller underkasta varan den kontroll som behövs. Samtidigt får exportlandets tillsynsmyndigheter veta att varan är föremål för export.

Något hinder mot exporten från exportlandets sida innefattar emellertid inte ett sådant system. I internationella sammanhang ställs numera ofta längre gående krav på att exportländerna skall vid behov förhindra export av farliga varor. Sådana tankar har kommit till uttryck i den s.k. Brundtlandrapporten (se avsnitt 4.2.4). I rapporten sägs att det föreligger ett trängande behov av en strängare kontroll av exporten av vådliga

kemikalier både i fråga om sådana som används i industrin och sådana som används i jordbruket. De notifikationssystem som lanserats av UNEP och OECD är enligt rapporten vällovliga, men det är svårt att se hur systemen kan fungera för de mottagarländer vilka saknar kontrollorgan som kan fatta beslut med anledning av den erhållna informationen. Under hänvisning till situationens allvar rekommenderar kommissionen att alla regeringar bl.a. genom upprättande av "prior notification" och andra informationssystem strängt skall kontrollera exporten till u-länderna av sådana kemikalier som inte får säljas i tillverkningslandet.

En modell för sådan kontroll är s.k. "prior informed consent" (PIC), dvs. att export av en farlig vara förutsätter att mottagarlandets myndigheter efter information om varans egenskaper godkänt exporten. I avsnitt 4.2.2 och 4.3.2 redogörs för olika sådana PIC-system. I det följande lämnas en rekapitulation av denna redogörelse.

5.2.2 Internationella rekommendationer och lösningar

Enligt FN:s resolution 37/137 om skydd mot produkter som är skadliga för hälsa och miljö skall inte endast information om export lämnas till mottagarlandet. Export skall enligt resolutionen endast få komma till stånd,

om produkten i fråga är tillåten i det mottagande landet eller dess myndigheter godkänner att produkten exporteras dit.

Från u-länderna har rests krav inom UNEP på en hårdare kontroll av handeln med kemikalier. Vid UNEP:s session i Nairobi i juni 1987, då de s.k. London guidelines för utbyte av information om kemikalier i internationell handel antogs, uppstod en intensiv diskussion om så kunde ske utan att riktlinjerna tillfördes även ett avsnitt om "prior informed consent". Flertalet u-länder sade att de vägrade anta riktlinjerna om inte ett PIC-system infördes i dem. Nederländerna, Schweiz, Förbundsrepubliken Tyskland och USA förklarade sig godta principen om "prior informed consent" men framhöll att denna princip förutsatte att u-länderna hade en kemikaliekontroll, som var kompetent att tillämpa principen i praktiken, vilket både i- och u-länder visste för närvarande icke var fallet. Sverige framhöll att man hade full förståelse för u-ländernas reaktion mot de föreslagna riktlinjerna men också att det föreföll mindre meningsfullt att uppställa riktlinjer som kanske ej kunde tillämpas effektivt på länge. Beslut fattades om att en arbetsgrupp av experter skulle sammankallas för att utveckla olika modeller för PIC- eller andra system som kunde komplettera riktlinjerna och för att föreslå

metoder för att införa PIC-principen i riktlinjerna. Ett första sammanträde med arbetsgruppen har hållits i Dakar den 19-23 september 1988. Resultatet av mötet berörs i följande avsnitt.

Inom FAO har frågan om införandet av ett PIC-system vunnit förnyad aktualitet. En resolution med denna innebörd har antagits i november 1987. I resolutionen anges att PIC-systemet skall tillämpas för bekämpningsmedel före utgången av år 1989. Av redogörelsen för UNEP:s arbete framgår att genomförandet av ett sådant system torde komma att ske i samarbete med sistnämnda organisation.

Vad angår arbetet i EG bör till en början erinras om att europaparlamentet tidigare har antagit två resolutioner, en för läkemedel och en för kemikalier, med samma innebörd som FN-resolutionen. Europaparlamentets resolutioner innebär att export av riskfyllda produkter beviljas endast om importlandets regering begärt den aktuella produkten efter att ha blivit informerad om vilka kontrollåtgärder som gäller i exportlandet.

EG-kommissionen utarbetade år 1985 ett förslag som innebär att importlandet kan avböja import av en farlig kemikalie efter att ha erhållit information om vilka

restriktioner som gäller i EG. Om inte något svar avges inom 60 dagar efter lämnad information, är export tillåten. För att export skall förhindras krävs att importlandet skriftligen motsätter sig import av kemikalien i fråga. Förslaget innebär att det är kommissionen som skall handha skriftväxlingen och meddela tillstånd till export. I juni 1988 antog rådet en förordning (council regulation) med innebörden att medlemsländerna skall genomföra ett notifikationssystem. I förordningen sägs att rådet på förslag av kommissionen före den 1 juli 1990 skall överväga att införa principen om "prior informed choice" (se avsnitt 4.2.2).

Nederländerna är det enda land som i praktiken har tillämpat ett system med "prior informed consent". F.n sker detta på frivillig grund. Systemet omfattar endast u-länder. Dessa har inbjudits att delta. Systemet tillämpas endast i fråga om länder som anmält önskan om sådant deltagande och utsett en ansvarig myndighet som har befogenhet att godkänna importen av kemikalier. Systemet omfattar endast ett begränsat antal kemikalier som bedömts som särskilt riskabla vid användning i u-länderna¹. Före export av en kemikalie som omfattas

¹ Dessa motsvarar grovt räknat de som upptagits i beslutet av EG:s råd om tillämpning av ett notifikationssystem, se bilaga 2.

av systemet till ett land som deltar i det skall exportören underrätta den ansvariga myndigheten i mottagarlandet. Exporten skall inte tillåtas om den ansvariga myndigheten vägrar godkänna den av skäl som hänför sig till produktens risker för människor och miljö. Om något svar inte erhålls på lämnad notifikation eller svaret är oklart, görs flera försök att erhålla svar eller ett förtydligande. Om detta inte lyckas kommer exporten att ske i de fall det finns andra bevis för att ifrågavarande preparat kan godtas av mottagarlandets myndighet. Även i de fall myndigheten inte svarar efter upprepade notifikationer kommer export att ske.

När det gäller det praktiska genomförandet av det frivilliga PIC-systemet hade enligt en rapport som presenterades i juli 1987 av de 160 u-länder som tillfrågats 19 u-länder angett att de önskade delta i systemet. Åtta notifikationer hade gjorts, samtliga av ett och samma företag. I fem fall fick en påminnelse skickas då den första notifikationen inte ledde till någon reaktion. I ett fall meddelade mottagarlandet att importen av aldrin, dieldrin och andra "organocholorina" insekticider skulle upphöra. Företaget har nu upphört med exporten av sådana preparat till landet i fråga. Ett annat land angav att det provisoriskt tillät försäljning

och användning av en produkt innehållande aldrin, för ett par månader. Inga andra notifikationer medförde någon invändning mot importen av mottagarlandets godkännande myndighet.

I våra nordiska grannländer finns såvitt vi erfarit inga planer för ögonblicket att införa PIC-systemet. Från norsk sida har uppgetts att man är positiv till principen med ett PIC-system, men några konkreta förslag finns inte. Den finska inställningen är enligt vad som uppgetts under hand mer avvaktande och kommer i hög utsträckning att bero på vad man kan enas om internationellt.

5.2.3 Vår bedömning

Av bl.a. de förut omnämnda diskussionerna vid UNEP:s session i Nairobi i juni 1987 framgår att u-länderna, sedda som grupp, har en i princip positiv inställning till PIC-system. Ett PIC-system kan inte väcka sådana invändningar med hänsyn till u-ländernas nationella suveränitet som vissa former av exportförbud kan föranleda. Besluten inom ramen för ett PIC-system kan ge mottagarlandet anledning att se över den nationella regleringen av riskfyllda produkter. De nederländska försöken ledde, som framgår av föregående avsnitt,

till detta resultat i ett fall. Att mottagarlandet ser över och fattar beslut om användningen av vissa riskfyllda produkter är enligt vår mening just vad PIC-systemet bör resultera i. Detta är inte minst viktigt ur handelspolitisk synvinkel då all import genom ett generellt förbud kommer att behandlas lika, så att de exportländer som tillämpar PIC-systemet inte hamnar i en ofördelaktig konkurrenssituation.

En förutsättning för att ett PIC-system skall fungera väl är att mottagarlandet utsett ett organ som kan ta emot och fatta beslut i anledning av översända notifikationer. Erfarenheterna av de nederländska försöken visar att det kan vara svårt att få gensvar i det hänseendet. Att endast ett tjugotal av 160 tillfrågade länder kunnat utse samarbetsorgan ger en fingervisning om svårigheterna.

Vidare krävs att de utsedda organen inom en skälig tid reagerar på erhållna notifikationer. Också i detta hänseende tyder de nederländska erfarenheterna på att det är svårt att få systemet att fungera med erforderlig smidighet och snabbhet. Av de åtta notifikationer som sändes av det nederländska kemiföretaget resulterade endast tre i en omedelbar reaktion från det mottagande organet i mottagarlandet. I fem fall fick en påminnelse

skickas.

Samtidigt måste emellertid beaktas att Nederländerna hittills varit ensamma om att tillämpa ett PIC-system. Intresset från mottagarländernas sida måste självfallet påverkas av hur många exportländer som tillämpar samma eller liknande system. Att utarbeta rutiner för att hantera exportanmälningar från ett land, när de farliga varorna kanske i stället förs in från ett annat land utan några anmälningar, måste te sig föga meningsfullt. För att ett PIC-system skall göra verklig nytta krävs en ganska allmän uppslutning från industriländernas sida. Systemet bör bygga på internationell överenskommelse, så att samma rutiner kan tillämpas vid export från olika länder.

Enligt vår bedömning präglas det internationella samarbetet numera av en positiv inställning till själva principen om "prior informed consent". Att UNEP tillsatt en arbetsgrupp som skall utveckla olika modeller för bl.a. PIC-system och föreslå metoder för att införa PIC-principen i UNEP:s notifikationssystem är ett tecken på denna positiva inställning. Det kan förutses att samarbetet förr eller senare kommer att leda till rekommendationer från framför allt UNEP:s och FAO:s, kanske också EG:s, sida om att ett PIC-system skall

tillämpas och med klara riktlinjer för dess utformning. Av skäl som vi närmare utvecklat i avsnitt 5.1 förordar vi att Sverige i det internationella arbetet verkar för att ett effektivt PIC-system skall komma till stånd och om så sker på ett tidigt stadium ansluter sig till det.

Ett PIC-system bör i första hand sikta till att hjälpa u-länderna att bemästra de svårigheter som de har vid import av farliga varor genom att deras produktkontroll ännu inte är utbyggd i tillräcklig omfattning. Systemet bör därför utformas med sikte särskilt på export till u-länderna.

En förutsättning för att ett PIC-system skall fungera är som förut antytts att det finns en samarbetspartner som kan godkänna eller motsätta sig exporten. Enligt vår mening är ett till vissa länder begränsat system, i vilket reaktioner kan förväntas från mottagarländerna, bättre än det i EG diskuterade systemet som bygger på att exportanmälningar skall gå till alla länder och att export får ske om någon reaktion inte förmärkts från mottagarlandet inom viss tid. Risken med sistnämnda typ av system är att det kan leda till fördröjningar i handelsutbytet utan motsvarande nytta. Ett PIC-system bör därför tillämpas endast i förhållande till länder som förklarat sig vilja delta i systemet och som utsett

myndigheter att godkänna eller motsätta sig export.

Vi räknar med att u-länderna kommer att bli alltmer medvetna om systemets fördelar och att kretsen av länder som förklarar sig vilja medverka och som utser godkännande organ därför kommer att öka.

Varugrupper

Man får räkna med att i det internationella arbetet samma avgränsningar kommer att användas beträffande de varor vilka omfattas av ett PIC-system som för de varor som skall omfattas av de internationella notifikations-systemen. Det blir alltså fråga om varor som är förbjudna eller vilkas användning är underkastad långtgående begränsningar på grund av risker för hälsa eller miljö.

De varugrupper som är aktuella i första hand är bekämpningsmedel och industrikemikalier. Det bör understrykas att principen för urvalet bör vara att systemet skall omfatta ämnen/produkter vilkas användning är förenad med stora risker för allvarlig skada på person eller i miljön.

Eftersom ett beslut att ett PIC-system skall omfatta ett visst ämne i realiteten kan få samma effekt som

ett exportförbud för ämnet i fråga, bör det enligt vår mening vara regeringen som beslutar om vilka ämnen/produkter som omfattas. Förslag till regeringens beslut bör utarbetas av kemikalieinspektionen i samråd med dels andra berörda myndigheter (arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket, livsmedelsverket), dels representanter för näringslivet. Ett sådant förfarande ger enligt vår uppfattning de bästa förutsättningarna för att systemet får en lämplig avgränsning. Avgörande bör vara produktens farlighet framför allt vid användning i u-länderna. Ämnen/produkter vilkas användning av hänsyn till risken för allvarlig skada på person eller i miljön förbjudits i Sverige bör givetvis omfattas.

I princip borde även bekämpningsmedel som i sig medför en så stor fara för hälsa och miljö att det otvetydigt skulle förbjudas för användning i Sverige, om en ansökan skulle aktualiseras, kunna omfattas av systemet, även om något förbud tidigare inte meddelats. Motsvarande borde kunna gälla också om ett bekämpningsmedel tidigare varit godkänt men beslutet om godkännande återkallats efter framställning från företagets sida och anledningen härtill var att medlet medför allvarlig fara för hälsa och miljö. Vi är emellertid medvetna om att ett sådant betraktelsesätt skulle kunna leda till praktiska olägenheter, eftersom det skulle framtvinga en bedömning av

ett bekämpningsmedel enbart med tanke på om det skall omfattas av PIC-systemet. Detta framstår som konstlat. Det är bättre att i sådant fall, om det behövs, direkt meddela exportförbud för ämnet/produkten i fråga enligt det förslag vi lägger fram i avsnitt 5.3.2.

Vad angår ämnen som är kringgärdade med olika beslut om begränsningar i fråga om användningen (severely restricted) bör enligt vår uppfattning sådana preparat vilkas användning enligt beslut har inskränkts till ett mycket begränsat område av hänsyn till de allvarliga skaderiskerna kunna ingå i systemet. Som exempel kan nämnas ett bekämpningsmedel vars användning inskränkts till någon speciell sjukdom på en enstaka växtart. Ämnen/produkter där föreskrifter m.m. ålägger tillverkare eller användare särskilda försiktighetsåtgärder, exempelvis krav om viss skyddsutrustning, bör inte redan på den grunden anses som "severely restricted".

Så mycket viktigare är det enligt vår mening att varor som kan medföra tidigare okända risker för allvarlig skada på person eller i miljön kommer att omfattas av systemet. Det skulle i annat fall kunna dröja länge innan andra länders myndigheter blivit medvetna om riskerna. De svenska tillsynsmyndigheterna bör vara

uppmärksamma på behovet att ta in nya ämnen i PIC-systemet och i förekommande fall lägga fram förslag därom till regeringen.

I takt med att internationella rekommendationer börjar tillämpas bör också vägledning sökas i hur urvalet skett i andra länder och vilka kriterier som legat till grund för deras bedömningar. Det är av många skäl, med hänsyn till såväl mottagarländernas hantering av anmälningarna som exportindustrins konkurrenssituation, angeläget att nå en så bred internationell enighet som möjligt om vilka ämnen/produkter som skall omfattas av systemet. Enligt vår uppfattning innebär detta att endast ett mycket begränsat antal ämnen/produkter kommer att beröras och att det därför blir fråga om varor vilkas farlighet inte kan betvivlas. En god uppfattning om omfattningen torde kunna erhållas med ledning av förteckningen över kemikalier som omfattas av EG:s notifikationssystem (se bilaga 2).

En särskild fråga är om ett PIC-system skall omfatta även läkemedel. Inom WHO finns informationssystem som gör det möjligt för u-ländernas kontrollorgan att få information om läkemedel i olika hänseenden såsom beträffande läkemedlets kvalitet och tillverkningsförhållanden. Vid allvarliga läkemedelsrisker går WHO ut med

omedelbar information. WHO har däremot inte något PIC-system. Fördelen är att WHO har upparbetade kanaler och ofta representanter i u-länderna varför garantier finns att information som lämnas kommer rätt organ till handa, något som ofta är ett problem i u-länderna. Några praktiska olägenheter torde inte inträda för den svenska läkemedelsindustrins vidkommande, om ett svenskt PIC-system får omfatta även läkemedel. Huruvida så skall vara fallet bör med hänsyn till det anförda bedömas på grundval av utfallet av de internationella överläggningar om ett PIC-system som vi förutsätter skola äga rum innan ett avgörande träffas för svenskt vidkommande.

Dävarande produktkontrollnämnden har i samarbete med socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och livsmedelsverket utarbetat och till FN överlämnat en förteckning över läkemedel, bekämpningsmedel, övriga kemikalier och livsmedelstillsatser som har förbjudits eller vilkas användning har kringgärdats med olika restriktioner. Förteckningen upptar ett hundratal olika ämnen. Jämfört med denna förteckning bör ett betydligt mindre antal ämnen/produkter omfattas av ett PIC-system. Som exempel kan nämnas att de livsmedelstillsatser som anmälts till konsoliderade listan inte torde böra omfattas. Skälet är att sådana kemikalier är kringgärdade med bestämmelser inom ett mycket speciellt användningsområde - som

livsmedelstillsatser - men tillåtna för annan användning exempelvis som industrikemikalier. Annorlunda förhåller det sig med de aktiva beståndsdelarna i bekämpningsmedel. Dessa kemikalier används i huvudsak enbart i olika bekämpningsmedel och om de förbjudits för detta användningsområde är i praktiken deras användning underkastad långtgående begränsningar (severely restricted). Anledningen är att dessa ämnen sällan har en alternativ användning.

För att få en uppfattning om hur frekvent tillämpningen av ett PIC-system skulle bli för svenskt vidkommande, om hänsyn tas till alla de läkemedel och kemikalier som Sverige anmält till konsoliderade listan, har vi försökt få fram vissa uppgifter med ledning av produktregistret. Av dessa uppgifter framgick att av de 60 kemikalier som anmälts från Sverige till FN:s konsoliderade lista (första utgåvan) nio i någon form finns upptagna i produktregistret såsom förekommande i Sverige. När det gäller läkemedel förekom i Sverige fyra farmaceutiska specialiteter av dem som har anmälts från svensk sida till den konsoliderade listan. Eftersom vi utgår från att ett PIC-system kommer att omfatta ett betydligt mindre antal ämnen än den konsoliderade listan torde det nyss anförda ge en fingervisning om att frågan om export av ämnen som omfattas av ett PIC-system inte

skulle aktualiseras särskilt ofta. De nederländska erfarenheterna talar i samma riktning.

Förfarandet

Under vårt arbete har vi diskuterat hur tillämpningen av ett PIC-system skulle kunna utformas. Vi har därvid kommit fram till ganska detaljerade ståndpunkter, väl vetande att den internationella utvecklingen kunde ta en annan bana och att denna i så fall borde accepteras av Sverige, under förutsättning att den ledde fram till ett effektivt PIC-system. Alldeles i slutfasen av vårt arbete har UNEP:s arbetsgrupp, som har till uppgift att utveckla olika modeller för bl.a. PIC-system och föreslå metoder för att införa PIC-principen i UNEP:s notifikationssystem, haft ett första sammanträde i Dakar den 19-23 september 1988. Arbetet inom UNEP fortsätter med ytterligare ett arbetsgruppssammanträde, troligen i början av år 1989, och därefter med behandling i UNEP:s råd.

Resultatet av mötet i Dakar - som vi behandlar i det följande - ger enligt vår mening en klar anvisning om vart UNEP är på väg. Vi har dock inte funnit det motiverat att lägga fram förslag till utformning av ett svenskt PIC-system, grundat på resultatet från Dakar-

mötet, eftersom UNEP:s arbete trots allt befinner sig på ett förberedande stadium. Samtidigt har vi funnit det angeläget att snarast möjligt lägga fram våra förslag i andra hänseenden. I denna situation har vi valt att mer skissartat redovisa de ståndpunkter beträffande förfarandet som vi hittills kommit fram till, eftersom vi anser att en sådan redovisning kan ge en vägledning i den fortsatta diskussionen. Avsikten är däremot inte att lägga fram förslag i fråga om förfarandet i ett PIC-system, utan det får rätta sig efter resultatet av det internationella samarbetet.

Vi har därvid utgått från de förutsättningar för ett PIC-system som hittills varit föremål för de mest ingående internationella diskussionerna och som tillämpas i Nederländerna, nämligen att efter notifikation av beslut om att förbjuda eller strängt begränsa användningen av en kemikalie, anmälan om tilltänkt export sker till mottagarlandet och att exporten inte tillåts om mottagarlandets myndigheter motsätter sig den.

Det exporterande företaget borde enligt våra tankegångar anmäla export av en vara som omfattas av PIC-systemet till den godkännande myndigheten i mottagarlandet första gången varan exporteras dit. En ny anmälan borde göras om inte exportanmälan gjorts under de två senaste åren.

Frågan om tillstånd till export borde enligt vår bedömning prövas av en och samma myndighet oberoende av vilken produkt som skulle exporteras. Ett PIC-system har många beröringspunkter med det av kemikalieinspektionen föreslagna notifikationssystemet, som enligt förslaget skall handhas av inspektionen i samråd med övriga berörda tillsynsmyndigheter. Eftersom ett PIC-system kan väntas i första hand komma att omfatta bekämpningsmedel, är det enligt vår mening lämpligt att också ett sådant system handhas av kemikalieinspektionen, självfallet även det i samråd med tillsynsmyndigheter såsom naturvårdsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

För att exporttillstånd skulle ges vid export till något av de länder som utsett godkännandemyndigheter borde det exporterande företaget i första hand prestera ett intyg om godkännande från vederbörande myndighet i mottagarlandet. Export borde också kunna beviljas, om företaget kunde visa att ifrågavarande produktslag generellt sett var tillåtet i mottagarlandet. En möjlig informationskälla för det exporterande företaget skulle kunna vara våra ambassader utomlands.

I de fall den godkännande myndigheten inte reagerade inom rimlig tid skulle det enligt vår uppfattning ej

vara motiverat att förbjuda exporten. Det skulle dock krävas att myndigheten först tillställts en påminnelse om exportanmälningen. En tidrymd av två månader, räknat från den första exportanmälningen, borde rimligen få förflyta innan tillstånd lämnades till export. Tillstånd borde också kunna ges om mottagarlandet motsatte sig exporten under åberopande av andra skäl än önskan att skydda hälsa och miljö, t.ex. brist på utländsk valuta, eller om det var uppenbart att andra skäl varit avgörande.

Det skulle ankomma på tullen att kontrollera efterlevnaden av systemet. Export utan erforderligt tillstånd blev att bedöma som varusmuggling.

De kostnadsökningar som ett system enligt den antydda modellen skulle kunna medföra skulle, enligt vår bedömning, bli mycket begränsade. Kemikalieinspektionens arbete med förberedande och införande av systemet borde kunna klaras inom ramen för inspektionens nuvarande verksamhet. Kostnaderna för inspektionens prövning av frågan om exporttillstånd borde kunna avgiftsfinansieras (jfr förordningen 1986:199 om avgifter för finansiering av kemikalieinspektionens verksamhet). Om det ansågs administrativt oförmånligt att direkt avgiftsbelägga ansökningar om exporttillstånd, kunde i stället hänsyn

tas till arbetet med exporttillstånd nästa gång det blev aktuellt att omreglera kemikalieavgifternas storlek.

Även näringslivets kostnader borde bli marginella, om antalet ämnen/produkter som omfattas av systemet hålls på en så begränsad nivå som vi förutsatt. Mot bakgrund av att endast ett fåtal ämnen som Sverige anmält till FN:s konsoliderade lista finns på den svenska marknaden och med hänsyn till det urval av produkter som är aktuella i EG-diskussionen och i den nederländska regleringen torde anmälningsplikten komma att omfatta endast ett mycket begränsat antal ämnen/produkter. När det gäller kostnaden för en enskild exportanmälan skulle denna bli i det närmaste försumbar då handeln med kemikalier, bl.a. genom de krav som ställs vid transport och överlåtelse av många kemiska ämnen och produkter, redan i dag reser krav på klassificering, märkning och information om produkten m.m. Däremot kunde vissa räntekostnader uppkomma i avvaktan på att frågan om exporttillstånd prövades, liksom självfallet inkomstbortfall om tillstånd vägrades.

Pågående arbete inom UNEP

Som förut redovisats har UNEP tillsatt en arbetsgrupp

med uppgift att utveckla olika modeller för bl.a. PIC-system och föreslå metoder för att införa PIC-principen i UNEP:s notifikationssystem. Arbetsgruppen har haft ett första sammanträde i Dakar den 19-23 september 1988. Det utkast till rekommendationer som arbetsgruppen därvid utarbetade avviker när det gäller förfarandet i väsentliga hänseenden från de ståndpunkter vi tidigare intagit. Arbetsgruppens resultat torde kunna anses innebära ett nytänkande i förhållande till den tidigare internationella diskussionen om ett PIC-system.

Liksom vi utgår arbetsgruppen från att mottagarländerna skall ta ställning till om de vill delta i ett PIC-system och att de i så fall skall utse nationella myndigheter som har att fatta beslut om import skall tillåtas eller ej. Systemet skall omfatta bekämpningsmedel och industrikemikalier som motsvarar de definitioner som i FAO:s kod för bekämpningsmedel och UNEP:s London-riktlinjer ges beträffande produkter vilkas användning förbjudits eller strängt begränsats på grund av risken för skada på hälsa eller miljö.

När det gäller förfarandet föreslås att mottagarländerna fattar beslut i samband med att de farliga kemikalier som omfattas av systemet förs upp på en enhetlig lista som upprättas och kompletteras i samarbete

mellan IRPTC (det internationella registret över potentiellt giftiga kemikalier) och FAO. Listan får ett visst drag av automatik såtillvida att vid i-kraftträdandet alla bekämpningsmedel och industrikemikalier som anmälts av minst tio länder, därför att deras användning förbjudits eller underkastats stränga begränsningar, omedelbart skall föras upp på listan. Produkter som anmälts av fem till nio länder skall föras upp på listan om en särskild bedömning av deras farlighet ger anledning till det. När proceduren har börjat tillämpas kommer varje notifikation om en kemikalie, som enligt definitionerna i koden och London-riktlinjerna anses förbjuden eller underkastad stränga begränsningar och som möter kriterierna för hälso- och miljöfarlighet, att delges mottagarländerna enligt samma förfaringssätt som gäller för de kemikalier som förts upp på den ursprungliga listan över riskfyllda kemikalier.

IRPTC och FAO lämnar information om kemikalierna till anslutna länder.

Sedan listan upprättats eller kompletterats har de nationella myndigheterna - som för övrigt kan vara olika i fråga om bekämpningsmedel och industrikemikalier - viss tid (90 dagar) på sig att till IRPTC meddela

sitt beslut eller eventuellt begära kompletterande uppgifter om produkten eller produkterna i fråga. Om den nationella myndigheten väljer att förbjuda användning och import av en kemikalie som omfattas av systemet eller att tillåta import bara under särskilda villkor, blir detta beslut bindande för exportländerna. IRPTC vidarebefordrar de nationella myndigheternas beslut till exportländerna, vilka ser till att export inte äger rum i strid mot dessa beslut. Om den nationella myndigheten i ett land som deltar i PIC-systemet inte svarar eller inte meddelar något beslut som har definitiv karaktär gäller status quo i fråga om export av kemikalien i fråga till det landet. Som vi har förstått rekommendationen innebär detta att export av kemikalien till det landet inte får ske med mindre mottagarlandet uttryckligen godkänner exporten eller användningen av kemikalien tidigare godtagits i mottagarlandet.

Åtskilliga frågor rörande den närmare utformningen av systemet återstår att diskutera, däribland metoden för att avgöra om produkter som notifierats motsvarar definitionen i FAO:s kod för bekämpningsmedel och London-riktlinjerna. Arbetsgruppen räknar med att hålla ett nytt sammanträde i början av år 1989 och därefter kommer förslagen att behandlas av UNEP:s råd.

Vi kan se klara fördelar från både internationella och svenska synpunkter med det sålunda skisserade systemet framför det av oss i det föregående skisserade systemet. U-länderna tvingas att på ett tidigt stadium fatta beslut om användningen av vissa riskfyllda kemikalier, något som enligt vad vi förut anfört är just vad ett PIC-system bör resultera i. Besluten får generell karaktär, vilket förhindrar diskriminering av exporten från vissa länder.

Från svensk synpunkt bortfaller visserligen Sveriges möjlighet att självt bestämma vilka kemikalier systemet skall omfatta. Om, som vi antagit, inga kemikalier av denna typ exporteras från Sverige innebär detta i praktiken ingen ändring för det svenska näringslivets vidkommande. Tvärtom medför systemet konkurrensneutralitet mellan de exportländer som är anslutna till systemet, vilket kan vara till fördel för svenskt näringsliv.

Systemet med exportanmälningar bortfaller. Från mottagarländernas sida bör det innebära en stor fördel att slippa fortlöpande bevaka och ta ställning till inkommande anmälningar från vitt skilda exportländer. Från exportländernas och särskilt exportörernas sida får systemet ett helt annat drag av förutsebarhet. I och med att ett visst land sagt nej till import av en

viss kemikalie vet exportörerna att det inte lönar sig att marknadsföra kemikalien där eller att planera för export dit. Om exportanmälningarna faller bort och förutsebarheten i systemet ökar, bör kostnaderna för hanteringen av systemet minska både hos de tillämpande myndigheterna och i näringslivet.

Rent praktiskt torde systemet kunna tillämpas så att regeringen förbjuder export av de bekämpningsmedel som förts upp på IRPTC:s och FAO:s enhetliga lista, med möjlighet för kemikalieinspektionen att tillåta export om mottagarlandet inte deltar i systemet eller godkänt import av kemikalien i fråga. Att en kemikalie förts upp på listan kan naturligtvis också utgöra en anledning för regeringen att totalförbjuda export av kemikalien enligt det förslag vi lägger fram i avsnitt 5.3.2.

Av det sagda framgår att när vi ansett oss kunna förorda svensk anslutning till ett PIC-system under de förutsättningar vi tidigare utgått ifrån, så ger oss de tankegångar som kommit fram under UNEP-mötet inte anledning att ändra vår grundläggande positiva uppfattning om PIC-principen. Med all reservation för den preliminära beskaffenheten av dessa tankegångar gör vi den bedömningen att det nu finns förutsättningar att utveckla ett internationellt PIC-system som kan fungera

väl i praktisk tillämpning.

5.3 Exportförbud

5.3.1 Inledning

Våra direktiv ger oss i första hand till uppgift att utreda om regler angående förbud mot export av varor som är allvarligt och direkt farliga för liv, hälsa och säkerhet bör införas och hur dessa regler i så fall bör utformas. Direktiven ger uttryck för en mycket försiktig inställning till införandet av exportförbud. Det understryks dock att det i vissa fall kan te sig stötande att varor skall få föras över våra gränser för en spridning som vi saknar kontroll över.

Internationellt sett har lösningar av de problem som export av farliga varor kan föra med sig i första hand sökts i krav på information från exportlandet till mottagarlandets myndigheter om exporten, ibland i förening med krav på exportförbud för det fall mottagarlandet motsätter sig exporten. Lösningar i form av exportförbud som ensidigt uppställs från exportlandets sida är mer sällsynta. Exempel därpå förekommer dock. Sådana skall här nämnas kortfattat. Utförligare redogörelser finns i avsnitt 4.2.3, 4.3.2, 4.3.3 (läkemedel)

och 4.3.5.

För våra överväganden är främst av intresse den rekommendation som OECD:s råd antog år 1979. I rekommendationen sägs att regeringarna i medlemsländerna skall sträva efter att, i enlighet med gällande nationella regler, tillse att sådana varor som är förbjudna eller återkallade inom respektive land, därför att de är så riskabla att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa eller säkerhet för konsumenterna, inte exporteras till andra länder. Hittills har rekommendationen vunnit efterföljd i Frankrike och Australien.

I Australien inträder automatiskt exportförbud för varor som belagts med säljförbud. I detta fall har man alltså kopplat ihop ett nationellt säljförbud med ett exportförbud. I Frankrike tillämpas ett annat system. Produkter som anses farliga kan förbjudas för export. Beslut fattas av Conseil d'Etat. I händelse av allvarlig eller omedelbar fara kan de ansvariga ministrarna temporärt förbjuda export av den farliga produkten.

Enligt den amerikanska läkemedelslagstiftningen får läkemedel, som inte är registrerade, inte exporteras till u-länderna.

Som tidigare framgått har kemikalieinspektionen föreslagit att ett notifikationssystem som bygger på rekommendationer av UNEP, OECD och FAO skall genomföras för svenskt vidkommande. Vi har vidare förordat att Sverige skall i det internationella arbetet verka för att ett s.k. PIC-system kommer till stånd och, om arbetet leder till en effektiv lösning, på ett tidigt stadium ansluta sig till systemet. Vi har emellertid i avsnitt 5.1 förordat att för vissa fall direkt exportförbud skall kunna meddelas. I detta avsnitt kommer vi att närmare behandla utformningen av sådana exportförbud. Vi behandlar i fortsättningen frågan särskilt med avseende på dels kemikalier och läkemedel (avsnitt 5.3.2), dels livsmedel i ett mycket speciellt hänseende (avsnitt 5.3.3), dels slutligen konsumentprodukter i allmänhet (avsnitt 5.3.4).

5.3.2 Kemikalier och läkemedel

Som vi redogjort för i avsnitt 3.2 kan användningen av bekämpningsmedel i u-länderna, som i och för sig medfört nytta i olika hänseenden, också innebära hälsorisker för användarna och allmänheten liksom risk för skador i miljön. Även användningen av jordbrukskemikalier i övrigt kan medföra skador, främst i miljön. Vad angår export av läkemedel till u-länderna kan konstateras att

sådan export - dock inte från Sverige - ibland medfört ett förvärrat sjukdomstillstånd och risk för svårbe-mästrade biverkningar.

Enligt lagen om kemiska produkter och tillhörande för-ordningar (se vidare avsnitt 2.4) föreligger inget förbud mot att exempelvis producera ett icke godkänt bekämpningsmedel för export. Enligt läkemedelsförord-ningen (avsnitt 2.5) kan också, åtminstone teoretiskt, läkemedel som inte registrerats tillverkas här och säljas utomlands.

Såvitt vi kunnat finna torde de farligaste preparaten över huvud taget inte tillverkas i Sverige. Detta gäller både kemikalier och läkemedel. I några fall har dock import förekommit av aktiva ingredienser i bekämpnings-medel som inte godkänts i Sverige och av icke registre-rade farmaceutiska specialiteter. När det gäller export av verkligt farliga kemiska produkter eller läkemedel, tillverkade i Sverige, har vi inte kunnat finna några exempel på att sådan förekommit. Vi kan emellertid inte bortse från möjligheten av att så trots allt varit fallet eller kan befaras inträffa i framtiden. Detta talar för att vi bör ha en beredskap så att export av verkligt farliga kemikalier och läkemedel kan förhindras om det behövs.

Som framhållits i Brundtland-rapporten (se avsnitt 4.2.4) är det svårt att se hur olika former av notifikationssystem skall kunna fungera för de mottagarländer som saknar kontrollorgan eller andra myndigheter vilka kan fatta beslut med anledning av den erhållna informationen. Det kan förväntas dröja länge innan ett PIC-system kan vinna effektiv tillämpning i förhållande till något större antal länder. Enligt vår mening är det, när fråga är om verkligt farliga kemikalier, nödvändigt att export av dem skall kunna förbjudas, om vi vill finna ett effektivt medel att hindra att de vållar skador främst i sådana länder som saknar myndigheter för en effektiv kontroll av produktsäkerheten. Vi vill också erinra om att ett svenskt notifikationssystem eller ett svenskt PIC-system torde komma att omfatta produkter som enligt tidigare beslut förbjudits eller vilkas användning strängt begränsats av hänsyn till risken för allvarliga skador på person eller i miljön. Det kan emellertid uppkomma frågor om export av varor som över huvud taget inte prövats tidigare för inhemskt bruk. Det ter sig som en onödig omgång att göra en sådan prövning, ifall det står klart att varan endast är avsedd för export. Det kan i sådant fall vara bättre att direkt meddela exportförbud.

Exportförbud för en kemikalie eller ett läkemedel torde vara motiverat endast om risken är stor för att människor i u-länderna vid användning av ifrågavarande preparat kommer att drabbas av allvarliga skador till liv eller hälsa eller för att allvarliga skador kan uppstå i miljön. Bland kemikalierna kan export av asbest, vinylklorid och vissa bekämpningsmedel nämnas som exempel. När det gäller läkemedel bör det vara fråga om preparat av liknande farlighetsgrad som oxikinolinpreparatet enterovioform.

Vad särskilt angår frågan, om risken för skador i miljön skall kunna leda till exportförbud, kunde visserligen anföras, att så länge inte människors liv och hälsa hotas export borde tillåtas och att myndigheter i landet där produkten används själva borde ta ansvar för skador som tillfogas miljön. Särskilt om det är fråga om bekämpningsmedel som på kort tid kan ge allvarliga och svårläkta skador i miljön, t.ex. vissa typer av herbicider, kan å andra sidan ett exportförbud vara motiverat av samma skäl som anförts beträffande hälsovådliga produkter, nämligen att många länder saknar kontrollmyndigheter. Det finns också all anledning för svenskt vidkommande att hävda en stark miljömedvetenhet. Vi har tidigare omnämnt freon vars användning på sikt utgör ett globalt hot och vars skadeverkningar inte kan be-

gränsas till den lokala eller ens regionala miljön. Vi menar därför att även export av kemikalier som vid användning orsakar skador på miljön skall kunna förbjudas. Om så skall ske eller inte i fråga om ett visst medel får bedömas framför allt med hänsyn till om skadeverkningarna av medlet i fråga kan anses väl kända i u-länderna eller ej. Det kan te sig tveksamt att exempelvis förbjuda export av DDT - ett medel med sedan länge kända effekter på miljön. Nya preparat som visar sig orsaka oförutsedda skadeverkningar kan däremot aktualisera behov av exportförbud.

Även om förhållandena i u-länderna utgör motivet för att export av särskilt farliga kemikalier och läkemedel skall kunna förbjudas bör inte ett exportförbud begränsas till att gälla enbart vissa länder. Förbud bör komma i fråga endast för ämnen/produkter som medför särskilt stora risker och det skulle te sig föga rimligt att acceptera att människor utsätts för sådana risker, även om det sker i i-länderna. Det skulle också vara svårt att avgränsa de länder som ett exportförbud skulle gälla för utan att beslutet framstod som diskriminerande. De ämnen/produkter som kommer i fråga för exportförbud torde i huvudsak vara sådana som är förbjudna också i andra i-länder, varför det ändå inte finns någon marknad för dem där. Om exportförbud får gälla generellt

slipper man också de överspillningseffekter som vållat bekymmer inom andra varuområden.

Som förut anförts torde förbud mot export av kemikalier och läkemedel bli sällsynta. De förutsätter handelspolitiska bedömningar, särskilt i det hänseendet att beslut bör meddelas endast när ett verkligt behov därav kan anses föreligga för u-ländernas vidkommande och inte får ge intryck av förmyndarmentalitet i förhållande till sådana länder. Som framgår av avsnitt 5.1 anser vi att förbud mot export av farliga kemikalier och läkemedel bör meddelas av regeringen.

Det bör ankomma på tillsmyndigheterna, främst kemikalieinspektionen, naturvårdsverket och socialstyrelsen, att för regeringen lägga fram förslag om att export av en kemikalie eller ett läkemedel skall förbjudas. Så bör ske endast i fråga om ämnen/produkter vilkas användning på grund av bristande sakkunskap och säkerhetskontroll i u-länderna kan tänkas medföra stora risker för allvarliga skador på människors liv och hälsa eller i miljön. Som framgår av det förut anförda har möjligheten att utfärda exportförbud ett förebyggande syfte. Det finns självfallet ingen anledning att meddela exportförbud beträffande ämnen/produkter som ej kan tänkas förekomma i Sverige. Det bör emellertid inte krävas att det

är klarlagt att en kemikalie eller ett läkemedel verkligen kommer att exporteras eller ens att produkten finns i Sverige för att exportförbud skall kunna meddelas av regeringen. Det får anses tillräckligt att misstanke föreligger om att så kan vara fallet.

I och för sig skulle det kunna vara möjligt att utfärda exportförbud på de grunder som nu angetts med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Även om exportförbud enligt de riktlinjer vi anfört kommer att bli sällsynta, har dock möjligheterna att meddela dem sådan principell innebörd att de bör framgå av de centrala produktförfattningarna, dvs. lagen om kemiska produkter och läkemedelsförordningen. Ytterligare ett skäl för detta är att dessa författningar utförligt reglerar andra frågor som tillverkning, distribution och annan hantering samt import. Om det anses angeläget att det införs en möjlighet att reglera även exporten, något som enligt vår mening är fallet, bör det ske i samma författningar som reglerar övriga frågor. Vi förordar därför att lagen om kemiska produkter och läkemedelsförordningen kompletteras med bestämmelser som ger regeringen möjlighet att utfärda exportförbud.

I lagen (1985:426) om kemiska produkter bör sålunda

fogas ett nytt andra stycke till 12 § vari föreskrivs att om det av särskilda skäl krävs för att hindra att en kemisk produkt orsakar allvarlig skada på person eller i miljön, regeringen får förbjuda export av produkten.

På samma sätt bör läkemedelsförordningen (1962:701) kompletteras med en ny paragraf, 9 §, med samma innebörd, dock med den skillnaden att risk för skador på miljön inte gärna kan orsakas av läkemedel och sålunda inte kan motivera exportförbud. Paragrafen skulle alltså få lydelsen att om det av särskilda skäl krävs för att hindra att ett läkemedel orsakar allvarlig skada på person, regeringen får förbjuda utförsel av läkemedlet.

Vårt förslag om exportförbud bör som framgår av det förut anförda ses i ljuset av den internationella diskussionen om PIC-system. I denna debatt har det framhållits att u-länderna många gånger saknar erforderliga kontrollorgan för exempelvis läkemedel och kemikalier. I takt med att fungerande kontrollorgan etableras i tredje världen och ett PIC-system etableras minskar behovet av att genom direkta exportförbud skydda u-landskonsumenter mot risker som vi inte anser att svenska medborgare bör utsättas för. Då kan i stället export förbjudas om mottagarlandet efter information

motsätter sig export. Om vi kan förutse att exportförbud enligt våra förslag kommer att bli sällsynta även i ett inledande skede, lär på lång sikt behovet av att meddela exportförbud på de grunder vi här anfört komma att upphöra.

5.3.3 Livsmedel

När det gäller livsmedel är, som framgår av avsnitt 2.6, kontrollen av vad som exporteras god. Den enda fråga som enligt vår uppfattning inte är tillfredsställande reglerad rör reexport av partier av livsmedel som avvisats vid gränsen. Det har förekommit att salmonellabesmittat kött som inte fått införseltillstånd i Sverige har reexporterats, troligen till något land med mindre hårda bestämmelser. I värsta fall kan livsmedelspartier, som inte fått införas, efter en rundvandring i världen återkomma till svenska gränser och ett nytt försök göras att få in dem.

I dag gäller, såsom vi redogjort för i avsnitt 2.2, enligt lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. att oförtlade livsmedel kan återutföras om de inte beviljas införsel i Sverige, trots att livsmedlet inte skulle få saluhållas och ej heller exporteras enligt gällande

livsmedelsbestämmelser.

Enligt förarbetena till lagen bör eventuella inskränkingar i de möjligheter som lagen ger att lägga oförtulade varor i frihamn m.m. ges i speciallagstiftningen. Enligt vår mening bör det vara möjligt att i särskilda fall hindra att besmittade eller otjänliga livsmedel reexporteras, för att inte heller utländska konsumenter skall utsättas för risker till liv och hälsa. Som exempel kan nämnas botulinförgiftade fiskkonserver. Livsmedelsverket bör kunna förbjuda att ett livsmedelsparti som kan orsaka allvarlig skada på person återutförs efter förvaring på tullupplag, tullager eller i frihamn. En möjlighet bör också finnas för vederbörande tillsynsmyndighet att låta förstöra ett sådant parti. Av samma skäl som anförts beträffande kemikalier och livsmedel bör frågan regleras i den centrala produktförfattningen och inte i föreskrifter utfärdade med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor. En bestämmelse i ämnet bör därför tas in i livsmedelslagen (1971:511) i form av ett nytt andra stycke i 11 §. Därin bör föreskrivas att om ett livsmedel, som förvaras på tullupplag eller tullager eller i frihamn, kan orsaka allvarlig skada på person, regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda att det återutförs. Vidare bör i

ett nytt tredje stycke i 27 § föreskrivas att en vara som omfattas av förbud enligt 11 § andra stycket får förstöras genom en tillsynsmyndighets försorg.

5.3.4 Konsumentvaror

När det gäller konsumentvaror i allmänhet, t.ex. leksaker, fritidsartiklar, el-materiel, föreligger inte på samma sätt som i fråga om kemikalier och läkemedel några problem som särskilt rör export till u-länderna. För dessa produkter får frågan om exportförbud ses utifrån en önskan att skydda konsumenter i såväl i-länder som u-länder från oväntade risker som kan medföra personskador.

Konsumentprodukter har som framgår av vårt huvudbetänkande (SOU 1987:24) Produktsäkerhetslag i åtskilliga fall visat sig kunna medföra risk för skador. Sådant kan bero på såväl konstruktionsfel som fabrikationsfel. I regel är det fråga om risker som är oväntade för konsumenterna. Bland många andra exempel kan nämnas en sulkyvagn som vållat dödsolyckor genom att den fällts ihop över barnet och kvävt det och en slipvirvel där stålpinningar bröts loss och slungades i väg med stor kraft.

Andra i-länder har i regel en produktkontroll som är mer eller mindre likvärdig med och ibland kanske bättre än vår egen. Att företag tillverkar produkter vilkas säkerhet är anpassad till utländska produktsäkerhetskrav får accepteras. Det kan finnas olika skäl till att länderna har olika säkerhetskriterier - den miljö produkten skall användas i, klimatologiska förhållanden eller helt enkelt en annan riskvärdering. Men produktutvecklingen är snabb och det kommer oavbrutet nya varor. Det är svårt för produktkontrollerande myndigheter och organisationer att hinna med utvecklingen. Fabrikationsfel kan också göra i och för sig bra produkter oväntat riskabla. Om en sådan oväntad risk uppträder i Sverige kan det finnas skäl att hindra att produkten exporteras till ett annat land, innan produktkontrollen i det landet hinner reagera.

Det av regeringen i proposition 1988/89:23 framlagda förslaget till produktsäkerhetslag innehåller bestämmelser om åläggande att lämna säkerhetsinformation eller varningsinformation eller att återkalla farliga varor och tjänster. Vidare kan en näringsidkare förbjudas att tillhandahålla vissa varor och tjänster. Ett av flera motiv för förslaget till produktsäkerhetslag är att utvecklingen - inte minst under påverkan av vad som sker inom EG - pekar mot att produkters säkerhet i

mindre grad kontrolleras på förhand av myndigheter och att i stället ett större egenansvar läggs på företagen. Detta medför ett ökat behov av åtgärder som kan sättas in om det visar sig att farliga produkter kommit ut på marknaden. En utveckling med ökad tyngdpunkt på marknadskontrollen kan komma att ytterligare aktualisera behovet av att snabbt kunna förbjuda export. Förhållandena kan vara sådana att den farliga produkten kan orsaka allvarliga skador i mottagarlandet innan dess produktkontrollmyndigheter hinner reagera. Det nu anförda skälet för exportförbud överensstämmer med synpunkter som framförts från OECD:s sida (se avsnitt 4.2.3).

En reglering av exporten kan vidare behövas för att förhindra att ett företag utomlands marknadsför en produkt som exempelvis ålagts säljförbud. Om utvecklingen går mot att förhandskontrollen minskar och att en större vikt läggs vid marknadskontrollen så kommer sannolikt antalet tillfällen när åtgärder av typ återkallelse och säljförbud är motiverade att öka. I och med detta så ökar också de fall där företag kommer att inneha lager av produkter som inte kan avsättas i Sverige. Frestelsen att söka avsättning för lagret utanför Sverige kan bli svår att övervinna.

Det sagda innebär att vad som behövs är en möjlighet

att med avseende på konsumentprodukter pröva frågan om förbud mot export av kvalificerat farliga sådana. Av skäl som vi närmare utvecklat i avsnitt 5.1 anser vi att marknadsdomstolen (MD) bör pröva frågan om sådant förbud. Mönster för en prövning kan hämtas från förslaget till produktsäkerhetslag. Lagen omfattar främst konsumentprodukter och ersätter inte den speciallagstiftning som finns för läkemedel, kemikalier etc.

En möjlighet att meddela exportförbud aktualiseras särskilt då en näringsidkare förbjuds att sälja en vara eller åläggs att återkalla varan. Det är dock inte lämpligt att låta ett svenskt beslut om säljförbud eller återkallelse automatiskt medföra exportförbud. Avvägningen i mottagarländerna mellan nytta och risk kan vara en helt annan än i Sverige. Ett skäl för återkallelse i Sverige kan exempelvis vara att en produkt inte motsvarar svenska säkerhetsföreskrifter och därför inte kan användas av konsumenterna på det sätt som de är vana vid. I ett land med andra säkerhetsföreskrifter kan produkten ge konsumenterna just det skydd som de förväntar sig. Det sagda talar för att frågan om exportförbud kan behöva prövas enligt andra grunder än de som gäller för den inhemska hanteringen. Som vi anført i avsnitt 5.1 bör förutsättningarna för exportförbud kunna uttryckas så att sådant av särskilda skäl krävs

för att hindra att en vara orsakar allvarlig skada på person (jfr 8 § fjärde stycket i förslaget till produktsäkerhetslag). Något behov av förbud mot export av tjänster lär inte föreligga.

Vad som i första hand kan bli aktuellt är att hindra export av varor som kan medföra oväntade risker och därför vålla skada innan det importerande landets egen produktkontroll hinner ingripa. Som nyss anförts kan det emellertid inte komma i fråga att automatiskt förena säljförbud eller åläggande om återkallelse enligt produktsäkerhetslagen med ett exportförbud. Det måste vara fråga om alldeles särskilda omständigheter som gör det nödvändigt att exportförbud meddelas. Hit hör sådana förhållanden som att främmande länders produktkontrollmyndigheter kan antas vara omedvetna om den tilltänkta exporten eller den hotande faran. Om risken är överhängande för att producenten kommer att exportera varan i fråga bör exportförbud under alla omständigheter kunna meddelas, när fara finns för allvarliga skador. Det får ankomma på tillsynsmyndigheten - i detta fall ofta konsumentverket - att undersöka om förhållandena är sådana att ansökan om exportförbud bör göras hos MD.

Förfarandet

Enligt förslaget till produktsäkerhetslag är det i första hand företagens egen uppgift att svara för en fullgod produktsäkerhet. Förslaget innebär inte att det grundläggande ansvaret för produktsäkerheten förskjuts från företagen till myndigheterna. Förstahandsansvaret i en risksituation skall ligga på företagen, inte minst därför att dessa har de bästa förutsättningarna att tidigt komma till insikt om och rätt värdera produktrisker liksom snabbt vidta nödiga åtgärder. Även när det gäller export av farliga produkter bör ansvaret i första hand vila på företagen.

I propositionen pekas på betydelsen av att åtgärder kan beslutas i samförstånd mellan tillsynsmyndigheterna och företagen. Förhandlingar mellan tillsynsmyndigheten och företaget blir den normala ordningen för att lösa uppkommande säkerhetsproblem.

Förslaget att uppkommande tvister om tillämpning av produktsäkerhetslagen i sista hand skall prövas av MD grundas på flera skäl. Viktigast är rättsäkerhetsaspekten. En domstol utgör en neutral och oberoende instans, inför vilken två parter kan argumentera för sin sak och

lägga fram bevisning. Inom marknadsrätten har man genomgående valt domstolslinjen och uppkommande tvister prövas av MD. Sannolikt blir det dock, med hänsyn till vad som förut anförts om företagens egenansvar och om samråd med tillsynsmyndigheten, endast ett litet antal fall rörande tillämpning av produktsäkerhetslagen som verkligen kommer att prövas av MD.

Det synes lämpligt att även frågan om förbud mot export av farliga produkter får vid behov tas upp till förhandlingar mellan företaget och vederbörande tillsynsmyndighet som när annan sådan inte finns är konsumentverket. Kan enighet inte nås skall som förut sagts frågan kunna prövas av MD.

Som regel torde frågan om exportförbud komma att tas upp i anslutning till frågan om annan åtgärd enligt produktsäkerhetslagen. Eftersom förutsättningarna för exportförbud som anförts torde böra vara strängare än förutsättningarna för andra åtgärder, torde exportförbud bara komma att meddelas när skäl finns också att meddela säljförbud inom landet. Det kan dock tänkas att företaget och tillsynsmyndigheten är överens om att varan inte skall säljas inom landet, och eventuellt också att den skall återkallas här, men att enighet inte kan nås om exportförbud, därför att man har skilda åsikter om

riskvärderingen i det land till vilket export kan tänkas ske. MD bör därför kunna pröva frågan om exportförbud, även om ifrågavarande produkt inte är föremål för prövning enligt de i produktsäkerhetslagen föreslagna åtgärderna.

Frågan är då vem som skall ha rätt att väcka och utföra talan i MD. Enligt förslaget till produktsäkerhetslag har den lösningen valts att konsumentombudsmannen (KO) för talan i MD. Skälen härtill är bl.a. att det är en fördel om talan enligt produktsäkerhetslagen kommer att utföras av någon som är väl insatt i förfarandet inför MD och som dessutom kan förväntas ha en överblick över domstolens praxis i produktsäkerhetsfrågor. Enligt vår mening bör KO vara den som för talan i MD även i frågor rörande exportförbud.

I propositionen anføres att det inte bör medföra några problem att låta KO vara den som för talan i MD också i ärenden som härrör från andra tillsynsmyndigheter än konsumentverket. Som regel bör tillsynsmyndigheten och KO efter samråd kunna komma fram till en gemensam bedömning av vad som krävs i en risksituation. När det gäller frågan om exportförbud tillkommer en aspekt nämligen effekten på vår utrikeshandel. Handelpolitiska frågor handhas av kommerskollegium (KK). Det kan finnas skäl

att, om man väljer den lösningen att låta KO även föra talan beträffande rena exportförbudsfrågor, ett samråd med KK äger rum. Ett sådant samråd kan lämpligen göras innan frågan förs till MD.

Förslaget till produktsäkerhetslag möjliggör även i vissa fall för andra att göra en ansökan hos MD. I 17 § andra stycket föreslås att om en tillsynsmyndighet i visst fall beslutar att inte överlämna ett ärende till KO eller om KO beslutar att inte göra ansökan hos MD, ansökan får göras av en sammanslutning av konsumenter, arbetstagare eller näringsidkare. Enskilda personer får sålunda möjlighet att genom sina intresseorganisationer ta initiativ för att förbättra produktsäkerheten. Däremot kan enligt förslaget inte andra myndigheter än KO föra talan i MD. När det gäller talerätt beträffande exportförbud förefaller samma ordning som föreslås i produktsäkerhetslagen ändamålsenlig.

Även exportförbuden bör vara vitessanktionerade och efterlevnaden bör övervakas av tillsynsmyndigheterna.

En viktig bestämmelse för möjligheten att snabbt meddela exportförbud kan bli 21 § i förslaget till produktsäkerhetslag. Där sägs att om särskilda skäl föranleder det ett åläggande eller förbud kan meddelas även för tiden

till dess frågan slutligt har avgjorts. Härtill ansluter vissa stadganden i lagen om marknadsdomstol m.m. vilka gör det möjligt för domstolen att mycket snabbt meddela ett interimistiskt beslut.

Då en tvistig fråga överlämnats till KO, kan åtgärden ha föregåtts av förhandlingar mellan tillsynsmyndigheten och berörda näringsidkare. Förhandlingsskedet kan ha inneburit en viss fördröjning. I en situation som präglas av allvarliga risker för att olycksfall skall inträffa kan det då te sig motiverat att snabbt få till stånd erforderliga säkerhetsåtgärder. Vid prövning bör hänsyn tas inte bara till befarade skaderisker utan också till de konsekvenser ett beslut får för den eller de näringsidkare som drabbas av det. Ett interimistiskt åläggande eller förbud bör meddelas endast om det är sannolikt att beslutet kommer att följas av ett slutligt avgörande med i stort sett samma innebörd. Konsekvensen av interimistiska beslut om exportförbud torde i regel bli mindre allvarliga än av t.ex. ett interimistiskt åläggande om återkallelse. Beaktas måste dock att kostnader kan uppstå för företaget, om leveranstider inte kan hållas. Andra problem kan aktualiseras om det gäller produkter med en begränsad hållbarhetstid. Kostnad för lagerhållning måste också vägas in vid bedömningen. Närmast torde verkningarna av ett interimistiskt ex-

portförbud kunna jämsställas med verkningarna av ett interimistiskt säljförbud.

Reexport

I våra direktiv påpekas att regler om exportförbud kan gripa in i civilrättsliga förhållanden och problem kan då givetvis uppstå. I direktiven nämns som exempel att ett företag importerar en produkt, som senare visar sig farlig, och önskar skicka tillbaka produkten till säljaren men kan komma att hindras av exportförbudsregler.

Det förefaller svårt att i fråga om exportförbud införa något generellt undantag för importerade produkter. En rimligare lösning synes vara att MD får pröva frågan om importörens behov att returnera varan från fall till fall. Bland faktorer som bör beaktas när frågan uppkommer, om reexport skall tillåtas, kan nämnas behovet för importören att faktiskt returnera godset. Kanske är det tillräckligt att skicka tillbaka prov som bevis för att produkten var behäftad med ett visst fel. Om produkten måste repareras eller annars rekonditioneras hos tillverkaren synes ett undantag från exportförbudet skäligt. I beslutet om exportförbud måste då anges vart varan utan hinder av exportförbudet får sändas. Exportförbudet blir i detta fall villkorat. En annan form av villkorat

exportförbud kan vara att produkten får exporteras sedan den gjorts ofarlig genom reparation.

Marknadsdomstolen kan, enligt 8 § i förslaget till produktsäkerhetslag, om särskilda skäl föreligger ålägga näringsidkaren att låta förstöra eller eljest oskadliggöra de återtagna exemplaren. De särskilda skälen kan bestå i att produkten på grund av sina egenskaper är mycket farlig, t.ex. starkt giftig, och därför inte bör finnas kvar. De kan emellertid också bestå i att omständigheterna beträffande näringsidkarens person eller verksamhet ger anledning befara, att produkten kan komma att på nytt släppas ut på marknaden, t.ex. i egenskap av lotterivinster eller genom försäljning från marknadsstånd.

Vid en bedömning av frågan om en importör bör tillåtas att reexportera en vara som ålagts exportförbud gör sig liknande synpunkter gällande som beträffande frågan, om en vara i återkallellesammanhang bör förstöras eller oskadliggöras. Orsaken härtill är bl.a. att, om reexport beviljas, det är svårt att ha någon kontroll över vad som faktiskt händer med produkten när den lämnat Sverige. Detta faktum bekräftas av generaltullstyrelsen som förklarar att det är så gott som omöjligt att kontrollera att godset verkligen hamnar i det land som

uppges. Faran för att en näringsidkare marknadsför farliga produkter utomlands är som förut antytts ett skäl i och för sig för exportförbud. Föreligger risk att reexport medför att produkten kommer att säljas på utländska marknader är detta ett skäl som starkt talar mot att reexport skulle tillåtas.

Lagreglering

En reglering av frågan om exportförbud enligt de riktlinjer som angetts i det föregående bör ske genom ett tillägg till den föreslagna produktsäkerhetslagen. Eftersom frågan har nära samband med möjligheten att meddela säljförbud, bör en bestämmelse i ämnet tas in i 6 § som handlar om säljförbud. I ett nytt andra stycke i paragrafen bör föreskrivas, att om det av särskilda skäl krävs för att hindra att en vara som tillhandahålls av en näringsidkare orsakar allvarlig skada på person, marknadsdomstolen kan förbjuda näringsidkaren att exportera den. På motsvarande sätt som i fråga om säljförbud bör gälla att exportförbudet även får avse annan liknande vara med samma skaderisk. Som lagrådet påpekat beträffande förslaget till produktsäkerhetslag måste med uttrycket "samma skaderisk" avses såväl nivån på risken som arten av skada. Vad som i 15-25 §§ förslaget till produktsäkerhetslag sägs om säljförbud bör gälla

också om exportförbud. Detta uppnås i huvudsak utan ytterligare ändringar genom placeringen av den nyss föreslagna bestämmelsen. Det blir alltså klart att bestämmelsen om vite och handläggningsreglerna samt bestämmelserna om tillsyn m.m. och överklagande blir tillämpliga också på exportförbud. Dock krävs ett tillägg till 22 § av innebörd att ett förbuds föreläggande får avse även förbud att exportera en vara. Vidare bör ett tillägg göras till 1 § som reglerar lagens tillämpningsområde. Däri bör som en ny punkt 5 anges att en näringsidkare enligt lagen får förbjudas att exportera varor.

5.3.5 Förhållandet mellan regeringens och marknadsdomstolens prövning

En fråga som uppkommer är hur gränsdragningen skall göras mellan exportförbud som beslutas av regeringen och exportförbud som meddelas av marknadsdomstolen. Enligt 3 § förslaget till produktsäkerhetslag får ett åläggande eller ett förbud enligt lagen inte meddelas i den mån det i annan författning eller i beslut av myndighet har meddelats särskilda bestämmelser om varan eller tjänsten med samma ändamål som åläggandet eller förbudet skulle fylla. Har regeringen i enlighet med vad vi förut föreslagit beslutat om exportförbud

beträffande en viss vara, kan inte marknadsdomstolen meddela exportförbud enligt produktsäkerhetslagen och något behov därav föreligger ju inte heller. Däremot kan de bestämmelser vi föreslagit om bemyndigande för regeringen att meddela exportförbud beträffande kemikalier och läkemedel inte anses hindra marknadsdomstolen från att meddela exportförbud beträffande en viss kemisk produkt eller ett visst läkemedel, så länge regeringen inte utnyttjat bemyndigandet beträffande samma kemikalie eller läkemedel. Med den föreslagna lösningen kommer alltså både regeringen och MD att ha möjlighet att förbjuda export av kemikalier och läkemedel under särskilda omständigheter.

Utgångspunkten för regeringens respektive MD:s bedömning kommer dock att skilja sig åt. Om en näringsidkare förbjuds att sälja eller åläggs att återkalla en vara prövas frågan om exportförbud i MD.

När det gäller generella exportförbud i fråga om kemikalier och läkemedel som kan orsaka särskilt allvarliga skador för befolkningen i tredje världen åvilar, enligt vårt förslag, denna bedömning i första hand regeringen.

Frågan om förhållandet mellan förbud föreskrivna av

regeringen och förbud meddelade av MD skulle aktualiseras i det fall frågan om åtgärder enligt produktsäkerhetslagen mot ett läkemedel eller - mer troligt - en kemisk produkt skulle komma upp till prövning i MD.

Om det i sådant fall finns förutsättningar enligt produktsäkerhetslagen att meddela exportförbud, bör produktens art inte hindra MD från att förbjuda näringsidkaren att exportera läkemedlet eller kemikalien. Ingenting hindrar att regeringen senare utfärdar ett generellt exportförbud för ifrågavarande produkt.

Reservation av ledamöterna Lars Dahllöf och Anders Stenlund

Allmänna utgångspunkter

Konsumenter och företag har ett starkt och gemensamt intresse av att produktorsakade person-, egendoms- och miljöskador motverkas och förebyggs så långt detta är möjligt och rimligt. Frågor om skydd för bl.a. liv och hälsa får ofta en speciell dimension, men också komplexitet, för u-länder där levnadsförhållandena redan i sig är svåra. Industrinationerna kan och bör, i enlighet med de internationella rekommendationer som dessa ställt sig bakom, bidra till ökad produktsäkerhet också i importländer utanför den egna kretsen. Insatser av detta slag får dock inte medföra rättsosäkerhet eller konkurrenssnedvridning och måste vara sådana att de inte undermineras av korruption och liknande förfaranden. Det är vidare väsentligt att agerandet sker så, att detta inte uppfattas som förmynderi och intrång i länders oberoende och självbestämmande.

Mot denna bakgrund är vi övertygade om att ändamålsenliga åtgärder utan oönskade bieffekter endast kan vidtas på det internationella planet och i aktivt samarbete med de länder som skall skyddas. Aktioner från

enstaka länder riskerar uppenbarligen att bli slag i luften, något som knappast främjar saken men kan skada den egna industrin.

EG-anpassat notifikationssystem tillstyrks

Vi menar att det i första hand bör överlämnas till respektive land att självt besluta om vilka produkter som får importeras. Detta kräver emellertid underlag och kompetens som långtifrån alltid finns tillgängliga.

Vi är därför positiva till att det etableras ett notifikationssystem av den typ Kemikalieinspektionen föreslagit, givet att detta anpassas till det system som nyligen införts i EG. Vidare anser vi att de förslag bör stödjas som inom UNEP förts fram om teknisk assistans till importländer beträffande normering, systemuppbyggnad, utbildning m.m. på kemikalieområdet.

Svenskt exportförbud avvisas

Oberoende av regleringar och andra offentliga restriktioner har givetvis näringsidkarna att iaktta vad som är eller bör anses vara god affärssed. Export av farliga varor måste alltid präglas av ansvar och omsorg från exportörens sida. Denne bör vidta åtgärder i form av

information, utbildning, hjälp med kringutrustning etc. för att bidra till att produkten hanteras på ett säkert sätt. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att export över huvud taget inte bör ske.

Vår kommitté har kunnat konstatera att svenska företag väl uppfyller de anspråk som kan ställas. I själva verket har knappast ett enda fall av etiskt oförsvarlig export uppspårats. Som även majoriteten framhåller uppträder sålunda det svenska näringslivet ansvarsmedvetet när det gäller export av farliga varor och det finns inte belägg för att t.ex. kemikalier eller läkemedel säljs härifrån under förhållanden som medför att användarna i importländerna utsätts för oväntade skaderisker. Inte heller har något framkommit som ens antyder att oacceptabel export från Sverige kan befaras inom en överblickbar framtid. Trots detta föreslår majoriteten att möjligheter till exportförbud införs beträffande tre centrala varuområden och att produktsäkerhetslagen kompletteras med en särskild exportklausul.

Vi kan inte biträda dessa förslag.

Majoriteten vill ha till stånd lagstiftning därför att "Sverige bör föregå med gott exempel när det gäller att reglera de problem som export av farliga varor kan föra

med sig". Vi menar för vår del att lagstiftningsinstrumentet inte skall användas på det sättet, utan reserveras för situationer där missförhållanden kan påvisas eller annan konkret grund för ingripande föreligger. Det "goda exemplets" tyngd blir för övrigt tämligen måttlig genom att det avser sådant som inte förekommer.

Än mer svårbegriplig ter sig majoritetens ståndpunkt i ljuset av att den redan gällande lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor ger de möjligheter som förslagen om kemikalier, läkemedel och livsmedel åsyftar, något som även majoriteten slår fast. Det kan påpekas att 1975 års lag veterligen inte hittills behövt utnyttjas i det avseende som här är aktuellt. Mot denna bakgrund framstår skälen för en dubblyr av regleringen som föga bärkraftiga.

Att en statlig kommitté föreslår förbudslagstiftning inriktad på vissa angivna branscher kan, enligt vår bedömning, av omvärlden lätt uppfattas så, att utredningen faktiskt visar att oseriösa förfaranden tillämpas i en omfattning som kräver ingripande, oaktat motsatsen i och för sig framgår av betänkandet. Vi anser att man bör avhålla sig från att onödigtvis skapa utrymme för sådana feltolkningar och grundlösa misstänklighöroranden.

Beträffande den föreslagna exportklausulen i produktsäkerhetslagen kan sägas att en sådan från rättsteoretiska utgångspunkter kan te sig som ett naturligt komplement. Detta kan dock inte ensamt motivera lagstiftning. Inte heller de skäl som i övrigt redovisats av majoriteten synes oss tillräckliga. De fall där ett förbud, om möjligheten funnits, eventuellt skulle varit aktuellt är hittills få och det är knappast klarlagt att skaderisken inte ändå kunde förhindras.

Emellertid skulle en exportklausul kunna utgöra ett led i EG-anpassningen på området. Dessvärre är det ännu ovisst vad EG:s produktsäkerhetsnormer slutligen kommer att innehålla. Utvecklingen bör därför enligt vår mening avvaktas innan en svensk bestämmelse införs. Vidare bör möjligheterna till reciprocitet undersökas, t.ex. på EFTA-basis.

Internationellt PIC-system godtas

Grundtankarna med ett PIC-system för kvalificerat farliga produkter ter sig inte helt invändningsfria, men framförallt är PIC-principens omsättning i praktiken förenad med betydande problem.

Bl.a. måste ett system av detta slag vinna stor internationell anslutning för att vara meningsfullt. Det

förutsätter vidare viss kompetens hos mottagarländernas myndigheter och en beslutsordning som inte kännetecknas av godtycke. Ett ytterligare krav är att tillämpningen inte medför en tidsutdräkt som stör eller omintetgör affärstransaktioner enligt gängse rutiner.

Vi hävdar att det PIC-system som skisserats inom kommittén och som bygger på exportanmälningar, påminnelser, godkännande från mottagarlandet etc. i det enskilda fallet, inte garanterar ett acceptabelt förfarande. Inga anspråk ställs t.ex. på hur mottagarlandets beslut tillkommer, trots att det förutsätts få rättsverkan i Sverige och kunna läggas till grund för lagföring här. Över huvud är osäkerheten alltför stor i systemet och detta öppnar sig även för oegentlig påverkan.

En stor del av dessa problem synes emellertid kunna undvikas med ett system enligt den modell som f.n. diskuteras inom UNEP med deltagande från Sverige (Kemikalieinspektionen). Genom en internationellt fastställd lista tillgodoses på ett helt annat sätt kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet; risken för godtycke i beslutsprocessen torde minska betydligt. Vi ställer oss sålunda i princip positiva till ett sådant system, förutsatt att det når täckning av ett stort antal länder. Det betyder inte att vi också ställer oss bakom detaljer i UNEP-modellen sådan den nu presenterats. Vad

■ som bör gälla i fråga om den närmare utformningen kan inte avgöras på detta stadium. Vi vill dock framhålla att ett ämne bör föras upp på listan först sedan ett förbud har klart internationellt stöd, baserat på vetenskapliga fakta.

Bilaga 1

Tilläggsdirektiv till produktåterkallelsekommittén (H 1982:06)

Dir 1985:9

Beslut vid regeringssammanträde 1985-03-14.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att produktåterkallelsekommittén får i uppdrag att utreda om regler angående förbud mot export av varor som är allvarligt och direkt farliga för liv, hälsa och säkerhet bör införas och hur dessa regler i så fall bör utformas.

2 Bakgrund

2.1 Regler i Sverige om försäljning och användning m. m. av farliga varor samt om export

Produktsäkerhet ägnas stor uppmärksamhet i vårt land. Lagstiftning riktad mot farliga varor finns på ett flertal områden. Reglerna tar delvis sikte på att skydda speciella grupper, såsom konsumenter och arbetstagare. De kan vidare vara avsedda att skydda mera allmänna intressen, t. ex. på miljövårdsområdet, eller vara inriktade på speciella produktslag. Som

exempel kan nämnas läkemedelsförordningen (1962:701), livsmedelslagen (1971:511), lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, marknadsföringslagen (1975:1418) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Lagstiftningen om farliga produkter rör i stor utsträckning kontroll och tillståndsgivning i samband med att bestämda krav ställs på produkterna eller på tillståndshavarna. Den vanligaste principen är därvid att det totala utbudet kontrolleras och att användning, försäljning etc. inte är tillåten om inte kraven uppfylls. Marknadsföringslagen utgör ett undantag genom att den ger möjlighet till förbud mot försäljning av enstaka produktvarianter som upptäcks vara farliga. Enligt arbetsmiljölagen kan också generellt förbud riktas mot användning av viss typ av maskin eller annan teknisk anordning eller visst slag av ämnen.

Lagstiftningen har byggts ut successivt och vissa förbättringar av konsumentskyddet är f. n. aktuella. Här kan nämnas att när det gäller konsumentvaror i allmänhet det f. n. endast finns möjlighet att förbjuda försäljning från detaljist. Frågan om försäljningsförbud skall kunna riktas mot tidigare led, dvs. mot tillverkare, grossister och importörer kommer att behandlas i den proposition om ändring i marknadsföringslagen som är aviserad till våren. Frågan om återkallelse av farliga varor och tjänster som ett komplement till gällande lagstiftning om produktsäkerhet utreds vidare av produktåterkallelsekommittén (II 1982:06). Kommitténs uppgift är bl. a. att överväga frågan om lagstiftning för att möjliggöra ingripanden i syfte att avlägsna farliga varor från marknaden.

Frågan om förbud mot export av farliga varor har i olika sammanhang tagits upp med utgångspunkt i konsumentpolitiken. Krav har rests på att olika länder måste visa solidaritet med varandra och söka hindra export av kvalificerat farliga varor som finns på de inhemska marknaderna. Sverige har stött sådana krav när de tagits upp i olika internationella sammanhang. Diskussionen har i stor utsträckning rört förhållandena mellan industri- och utvecklingsländer. Export av läkemedel med allvarliga biverkningar har varit i blickpunkten vid flera tillfällen. Det har exempelvis förekommit internationell handel med anabola steroider och medel mot diarréer, något som fått allvarliga konsekvenser för användarna i bl. a. utvecklingsländer. Spridningen internationellt av helt andra typer av farliga varor har också uppmärksamats, bl. a. leksaker som medfört livsfara för barn.

Export av varor regleras i olika författningar. Riksdagen har givit regeringen ett allmänt bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor (SFS 1975:85). Regeringen får meddela sådana föreskrifter om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomi eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövården, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning. Sedan den 1 april 1984 gäller i Sverige en ny förordning om import- och exportreglering (SFS 1984:53) som ger en allmän frihet att införa eller utföra varor. För licensbeläggning krävs direkta föreskrifter i författningsform. Härutöver gäller att import och export av vissa slags varor regleras i särskilda författningar. Reglering finns bl. a. när det gäller krigsmateriel, miljöfarligt avfall, narkotika, äldre kulturföremål samt utrotningshotade vilda djur och växter. När det gäller

livsmedel sker en kvalitetskontroll vid exporten. Andra möjligheter att hindra export av varor på grund av att de är farliga för liv, hälsa och säkerhet finns f. n. inte.

2.2 Internationella åtaganden m. m.

Problemet med export av farliga varor har behandlats i flera internationella organisationer. Syftet har varit att söka motverka spridningen av farliga varor länder emellan. Därvid har man bl. a. vidtagit åtgärder för att öka kunskapen om vilka produkter som är farliga och på vilka marknader de finns samt för att standardisera och harmonisera produktsäkerhetsarbetet. Flera internationella notifieringssystem har också byggts upp i detta syfte.

Sådana system har byggts upp inom Förenta nationerna (FN), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Europeiska gemenskapen (EG), Nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor (NÄK) samt inom fristående internationella konsumentorganisationer.

Ett annat sätt för varning länder emellan om farliga varor är exportnotifieringar. Inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) har ett sådant system införts. Det innebär att medlemsländer skall notifiera GATT om varor som produceras och exporteras och som inte får säljas på hemmamarknaden på grund av risker för hälsa och säkerhet.

Inom FN pågår arbete med en kod för multinationella företag. Ett förslag som tagits fram innebär bl. a. att sådana företag skall lämna information till de länder i vilka företagen verkar om produktförbud och andra restriktioner som andra länder förelagt företagen från säkerhetssynpunkt.

När det gäller mycket riskfyllda varor har hållningen internationellt varit hårdare. Det har på många håll inte ansetts tillräckligt med information länder emellan i samband med att farliga varor upptäcks på en marknad. Krav har rests på att export av sådana varor bör förbjudas.

OECD:s råd utfärdade år 1979 en rekommendation som innebär att medlemsländerna skall sträva efter att förbjuda export av varor som ej får säljas eller som är återkallade från hemmamarknaden, därför att de är så farliga att de medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet. FN:s generalförsamling antog år 1982 en resolution som innebär att varor som förbjudits för att de är farliga för hälsa och miljö endast bör exporteras om ett land efterfrågar varan eller om den är officiellt tillåten i importlandet. Vidare har Frankrike, Norge, Storbritannien och Förenta staterna vissa generella möjligheter att gripa in mot export av farliga varor.

2.3 Riksdagsbehandling m. m.

Riksdagen behandlade år 1982 frågan om exportförbud med anledning av motioner om regler för export av farliga maskiner och processer samt om internationell handel med vådliga kemikalier och farliga farmaceutiska produkter. Riksdagens behandling mynnande ut i att regeringen skulle ägna de nämnda frågorna önskvärd uppmärksamhet och att Sverige liksom tidigare skulle ta aktiv del i det internationella samarbetet på detta område (NU 1982/83:6).

Våren 1983 behandlade riksdagen flera motioner med yrkande om förbud mot export av kärnkraftsreaktorer och kärnkraftsteknologi. I en motion föreslogs en lag som generellt skulle förhindra export av varor och teknik som inte fick saluföras i Sverige. I sitt yttrande över denna motion hänvisade näringsutskottet (NU 1982/83:24) till riksdagens ställningstagande till hithörande frågor hösten 1982. Utskottet underströk också att det var angeläget att vid all export tillräcklig hänsyn togs till mottagarlandets förmåga att hantera de importerade varorna.

Konsumentverket har i en skrivelse till regeringen den 14 december 1983 föreslagit att det övervägs om regler bör tillskapas som gör det möjligt att förbjuda svensk export av produkter som är så farliga att de på grund härav förbjuds för försäljning inom Sverige. Bakgrunden till verkets skrivelse är dels Sveriges internationella åtaganden när det gäller farliga varor, dels förekommande export av farliga varor från Sverige.

I en motion till riksmötet 1983/84 har bl. a. föreslagits att riksdagen hos regeringen begär förslag till lag om förbud mot export av varor som är förbjudna i Sverige. Näringsutskottet anförde i sitt betänkande med anledning av motionen bl. a. att en utgångspunkt bör vara att varje land i princip självt skall avgöra om och hur en viss produkt eller teknik skall få användas i det egna landet. En annan utgångspunkt bör vara att Sverige genom internationellt arbete aktivt bör verka för att andra länder stärker sitt skydd för människors hälsa och miljön. Likaså bör Sverige aktivt stödja försök att i tillämpliga fall få till stånd internationella regelsystem och överenskommelser. Utskottet menade dock att det uppenbart kan inträffa fall av export av förbjudna varor av så allvarig art att den ansvarsfördelning mellan export- och importland som angetts kan ifrågasättas. Situationen kan enligt utskottet dessutom motivera omedelbara ingripanden så att skadeverkningar undviks. Graden av skaderisk i kombination med tidsfaktor skulle sålunda i vissa fall kunna motivera att exportlandet ensidigt ansvarar för att berörd vara genom exportförbud inte sprids utanför landet. Utskottet uttalade att det sagda gäller både farliga förbjudna läkemedel, kemikalier och konsumentprodukter i vid bemärkelse. Med hänvisning till att frågan om förbud mot export av farliga varor bereds inom regeringskansliet hemställde utskottet att riksdagen skulle avslå motionen. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets hemställan (NU 1984/85:2, rskr 85).

2.4 Produktåterkallelsekommittén

Som jag har nämnt överväger f. n. produktåterkallelsekommittén frågan om lagstiftning för att möjliggöra återkallelse av farliga varor. Kommittén tillkallades under senare delen av år 1982.

Kommittén skall kartlägga innebörden av gällande rätt på olika produktområden när det gäller farliga varor samt undersöka vilka utomrättsliga förfaranden som tillämpas. Kommittén skall vidare granska de praktiska erfarenheterna från hittillsvarande arbete hos de myndigheter som övervakar produktsäkerhet samt söka bedöma tänkbara kommande situationer där farliga varor skulle kunna nå ut på marknaden. Finner kommittén att någon form av återkallelse-system bör inrättas, skall kommittén överväga utformningen av ett sådant system. En huvudfråga blir då att avgränsa de områden

inom vilka återkallelse skall kunna ske. En annan viktig fråga är hur kvalificerad farligheten skall vara för att återkallelse skall bli aktuell.

3 Utredningsuppdraget

Enligt min mening är tiden nu mogen för överväganden om förbud mot export av farliga varor. Jag vill här sammanfatta skälen för mitt ställningstagande samt vissa utgångspunkter för det utredningsarbete jag föreslår skall göras.

Den principiella utgångspunkten vid all export från Sverige är att varje mottagarland självt måste få avgöra om och hur en viss produkt eller teknik skall få användas i det egna landet. Som jag har redovisat finns dock vissa inskränkningar i rätten att exportera från Sverige. Regeringen får meddela föreskrifter om in- och utförseln av varor bl. a. om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhällsekonomin eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården och miljövården, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning. Reglering av exporten finns f. n. på några få områden. Här kan nämnas miljöfarligt avfall, narkotika och krigsmateriel. För livsmedel sker en kvalitetskontroll vid exporten. Några generella regler som gör det möjligt att förbjuda export av varor som förbudits för försäljning eller användning i Sverige på grund av att de bedömts farliga i olika avseenden finns inte idag.

Den internationella handeln med farliga varor har dock kommit att begränsas på andra vägar. Inte minst beror detta på det successivt förbättrade konsumentskydd som utvecklats i många länder. Sverige har i olika internationella sammanhang verkat för att andra länder stärker sitt konsumentskydd. Vi har därutöver arbetat för att internationella regelsystem tillskapas och överenskommer träffas som stärker produktsäkerheten genom standardisering och harmonisering av krav på varor samt genom förbättrad etik hos företagen. De notifieringssystem som byggts upp inom flera internationella organisationer har som syfte att harmonisera och standardisera produktsäkerhetsregler men också att begränsa flödet av farliga varor mellan länderna.

Jag anser att spridningen av farliga varor också i fortsättningen i första hand bör motverkas genom arbete i internationella organisationer men även bilateralt, genom bl. a. uppmuntran till bättre produktkontroll, där så bedöms lämpligt, särskilt när det gäller utvecklingsländerna. Företagen själva måste givetvis också känna ett ansvar för att farliga produkter inte tillverkas och sprids på olika marknader. Det kan dock uppenbart inträffa fall av export av förbjudna varor som företer en så allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet att de åtgärder som jag nu har nämnt är otillräckliga. Alla nationer har inte den lagstiftning och organisation som gör det möjligt för dem att reglera och kontrollera importen av farliga varor samt försäljningen av dem på hemmamarknaden även om de fått en notifikation om att farliga varor har exporterats till dem. I sådana eller liknande fall kan det te sig stötande att varorna skall få föras över våra gränser för en spridning som vi saknar kontroll över. Detta gäller särskilt när riskbedömningen delas av mottagarlandet.

I Sverige ges produktsäkerhetsfrågorna hög prioritet och det bör vara naturligt för landet att söka leva upp till sina internationella åtaganden på området. Jag anser därför att mycket nu talar för att det bör prövas om regler kan skapas som möjliggör ingripanden mot farliga varor i enlighet med den rådsrekommendation från OECD och den FN-resolution som jag har nämnt tidigare.

Samtidigt som jag anser det angeläget att man söker hindra export från vårt land av varor som medför en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet, vill jag stryka under att en reglering av exporten i detta avseende kan föra med sig problem. Det bör vara en uppgift i utredningsarbetet att också dessa kartläggs och analyseras som ett underlag för ställningstagande till om regler om förbud mot export av farliga varor är möjliga och lämpliga att införa.

Ett problem är hur ett eventuellt exportförbud lämpligen avgränsas. En väsentlig fråga är därvid inom vilka områden exportförbud bör kunna meddelas. Det synes naturligt att ett sådant förbud bör kunna bli aktuellt i fråga om produkter, tekniska anordningar, ämnen etc. för vilka försäljnings- eller användningsförbud gäller i Sverige. Utredningen bör inte behandla de varuområden som f. n. är föremål för exportreglering. Det är sannolikt att regler om återkallelse av farliga varor och tjänster kommer att finnas i framtiden. Ett eventuellt exportförbud bör utformas med beaktande härav.

En annan viktig fråga är hur kvalificerat farlig en produkt skall vara för att exportförbud skall kunna bli aktuellt. Exportförbud är ett långtgående ingripande, och det ligger därför i sakens natur att ett eventuellt exportförbud måste begränsas till de kvalificerat farliga produkterna. Det kan vidare inte bli fråga om att hindra export av alla de varor som inte får säljas eller användas i Sverige. Bl. a. måste beaktas att olika länder, ofta efter noggranna överväganden, kan ha valt olika gränsvärden, risknivåer m. m. för sin produktsäkerhetsreglering. Det kan självklart inte komma ifråga att genom exportförbud hindra svenska exportörer från att leverera varor som på ett sådant sätt accepteras i mottagarländerna. Vidare måste också av utrednings- och kostnadsskäl en eventuell reglering begränsas till export av särskilt farliga varor. Ett särskilt problem i detta sammanhang som bör belysas är att produkter kan vara farliga i en viss användning men inte i en annan. Exempelvis kan en produkt vara farlig för enskilda konsumenter men ha sin berättigade användning i yrkeslivet. När det gäller graderingen av hur farliga olika produkter är och i vad mån olika åtgärder är påkallade för mer eller mindre farliga varor vill jag här erinra om att produktåterkallelsekommittén har att ta ställning till liknande frågor i sitt arbete.

Även om ett eventuellt exportförbud måste begränsas till varor som är så farliga att de förete en allvarlig och direkt fara för liv, hälsa och säkerhet, kan det behövas information länder emellan om andra typer av farliga varor. Jag vill här påminna om de internationella notifieringssystem som finns och de exportnotifieringar som görs från vissa länder. Det bör ingå i utredningens uppgift att överväga behov av åtgärder från svensk sida i de avseenden jag nu har berört och hur de olika åtgärdsalternativen på bästa sätt kan samspela.

En bärande princip i svensk utrikeshandel är frihandelsprincipen. Sverige

Dir 1985:9

agerar på flera fronter för att värna och förstärka den. Regler om förbud mot export av farliga varor kan komma i konflikt med dessa strävanden. Utredningen bör uppmärksamma de eventuella handelspolitiska aspekterna på exportförbudsfrågan, liksom över huvud Sveriges internationella förpliktelser i tillämpliga delar.

Vidare bör utredningen belysa omfattningen av den export som kan komma att beröras liksom konsekvenserna för svenska tillverkare och distributörer. Jag vill här erinra om regeringens strävanden att motverka regler som är onödigt kostnadskrävande, försvära strukturförändringar eller får konkurrensbegränsande effekter. I detta sammanhang bör det strykas under att den erfarenhet som f. n. finns talar för att det endast i ett begränsat antal fall torde bli aktuellt med exportförbud.

Regler om exportförbud kan gripa in i civilrättsliga förhållanden och problem kan då givetvis uppstå. Som ett exempel kan nämnas att ett företag importerar en produkt som senare visar sig farlig och önskar skicka tillbaka produkten till säljaren men kan komma att hindras av exportförbudsregler.

De frågor jag nu har tagit upp har klara beröringspunkter med det arbete som f. n. bedrivs av produktåterkallelsekommittén. Det kartläggningsarbete som behöver göras för övervägandena överensstämmer i stort. Flera av de principiella frågor som måste lösas är gemensamma. Jag finner det sålunda rationellt att uppdraga åt produktåterkallelsekommittén att överväga om regler för förbud mot export av farliga varor bör införas och hur de i så fall bör utformas.

Kommitténs huvuduppgift bör vara att med utgångspunkt i de skäl för att exportförbud som jag har angivit och en analys av de problem som ett sådant system kan medföra ta ställning till om regler angående förbud mot export av farliga varor bör införas. Internationella erfarenheter av förbud mot export av farliga varor bör också tjäna som underlag för övervägandena.

Finner kommittén att regler bör införas bör förslag lämnas angående systemets konkreta utformning.

Det bör ankomma på kommittén att i sådant fall lämna förslag till hur ett exportförbud skall administreras och kontrolleras. En utgångspunkt måste vara att ett eventuellt exportförbud för att vara effektivt förutsätter snabba ingripanden. Frågor om försäljnings- och användningsförbud, återkallelse och eventuellt exportförbud kommer sannolikt att i stor utsträckning aktualiseras samtidigt och beslut kommer att grundas på väsentligen samma underlag. Detta talar för att en organisation för ett eventuellt exportförbud bör få en nära anknytning till hittillsvarande organisation för produktsäkerhetsarbetet. Den bör vidare utformas så att handelspolitisk kompetens tillförs vid prövningen av ett eventuellt exportförbud. Vid överväganden om beslutsordning måste beaktas att olika sektorsmyndigheter kan komma till olika beslut avseende farligheten hos en produkt eftersom denna kan variera beroende på användningsområde. Kommittén bör också överväga om beslut i exportförbudsfrågor – t. ex. av handelspolitiska skäl – är av sådan natur att någon form av fastställelseordning med regeringen som prövande instans kan behövas. En sådan prövning kan också tänkas som en förutsättning för att exportförbud skall kunna beslutas.

Kommittén bör belysa vilka kostnader ett exportförbudssystem kan

medföra för staten och näringslivet. Jag utgår ifrån att formella ingripanden blir sällsynta och att ett eventuellt system sedan det etablerats borde komma att medföra blygsamma kostnader.

Jag vill i sammanhanget erinra om de generella direktiv som gäller för kommittéer och särskilda utredare (Dir 1984:5).

Utredningen skall både vid arbetets början och under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer – och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor – och bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter allt såvitt avser statliga myndigheter.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar det uppdrag som tidigare har lämnats till produktåterkallelsekommittén, i enlighet med vad jag nu har anfört.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

No L 1552/2

22.6.88

Official Journal of the European Communities

COUNCIL REGULATION (EEC) No 1734/88
of 16 June 1988
concerning export from and import into the Community
of certain dangerous chemicals

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Economic Community, and in particular Article 130 S thereof,

Having regard to the proposal from the Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament,

Having regard to the opinion of the Economic and Social Committee,

Whereas certain provisions of Community legislation, and in particular Directives 76/769/EEC, and 79/117/EEC, restrict the marketing and use of certain dangerous substances and preparations and prohibit the placing on the market and use of plant protection products containing certain active substances in the Member States of the Community; whereas these provisions do not apply to those products when they are intended for export to third countries;

Whereas international trade in certain chemicals which are banned or severely restricted in countries of

1 OJ No C 177.15.7.1986, p. 5.

2 OJ NO C 281.19.10.1987, p. 199.

3 OJ No C 232.31.8.1987, p. 55.

4 OJ No L 262.27.9.1976, p. 201.

5 OJ No L 33.8.2.1979, p. 36.

export has caused international concern on grounds of protection of man and the environment,

Whereas measures are necessary for the protection of man and the environment, both in the Community and in third countries;

Whereas schemes for notification and information concerning international trade in such substances have been set up within the framework of international organizations, namely the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the United Nations Environment Programme (UNEP) and the Food and Agriculture Organization (FAO);

Whereas the Community and its Member States have actively participated in the work of these and of other international organizations relating to banned and severely restricted substances; whereas it is appropriate that the Community acts upon the results of this work through uniform Community procedures;

Whereas the export of chemicals to which this Regulation applies should be made subjects to a common notification procedure which would permit the Community to notify third countries with regard to such exports;

Whereas it is necessary to ensure that the rules applicable within the Community for the packaging and labelling of banned or severely restricted chemicals should apply to such chemicals when destined for export;

Whereas it is necessary to inform all the Member States of notifications received from third countries with regard to import into the Community of substances banned or severely restricted under the legislation of those countries;

Whereas the common notification procedures should also provide a basis for an appropriate exchange of information within the Community, including information on the implementation of the international notification scheme;

Whereas to this end the Commission will report to the Council and to the European Parliament, before 1 January 1990 and thereafter every two years, in particular on any possible reaction from the country of destination; whereas on the basis of this report, and on a proposal from the Commission, the Council will consider before 1 July 1990, the possibility of

introducering into this Regulation the principle of prior informed choice;

Whereas the list of chemicals in Annex 1 should be subject to review at intervals and amendment as necessary; whereas any such amendment to Annex 1 should be made on the basis of proposals from the Commission and should be the subject of a decision by the Council by a qualified majority;

Whereas to facilitate the amendment of Annex II, a system should be set up providing for close collaboration between the Member States and the Commission by means of the Committee for the adaptation of that Annex to technical progress;

Whereas the Commission, in the light of the operation of this Regulation, may propose to the Council appropriate amendments thereto,

HAS ADOPTED THIS REGULATION:

Article 1

Objectives

The purpose of this Regulation is to establish a common system of notification and information for imports from and exports to third countries of certain chemicals which are banned or severely restricted on account of their effects on human health and the environment.

Article 2

Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

1. 'chemical subject to notification':
the chemicals listed in Annex 1, whether on their own or in preparations for which there is a labelling obligation;
2. 'export':
(a) the permanent or temporary export of products

meeting the conditions of Article 9 (2) of the Treaty,
 (b) the re-export of products not meeting the conditions referred to in (a) which are placed under a customs procedure other than transit procedures;

3. 'reference number':
 the number assigned by the Commission to each chemical when it is exported for the first time to a third country. This number remains unchanged for every subsequent export of the same chemical from the Community to the same third country.

Article 3

Designation of authorities

Each Member state shall designate the authority or authorities, hereinafter referred to as the "designated authority" or "designated authorities", competent for the notification and information procedures laid down by this Regulation. It shall inform the Commission of such designation.

Article 4

Exports to third countries

1. When a chemical subject to notification is exported for the first time from the Community to a third country, the designated authority of the State, from which it is exported, shall take the necessary measures to ensure that the appropriate authorities of the country of destination receive notification of the fact. Such notification, which shall as far possible take place prior to export, must comply with the requirement set out in Annex II.

The designated authority shall send a copy of such notification to the Commission, which shall forward it to the designated authorities of the other Member States and to the International Register of Potentially Toxic Chemicals (IRPTC).

The Commission shall assign a reference number to each notification received and communicate it immediately to the designated authorities of the Member States. It shall periodically publish a list of these reference numbers in the Official Journal of the European Communities, stating the chemical concerned, and the

third country of destination.

2. The designated authority of the relevant Member State shall inform the Commission as soon as possible of any significant reaction from the country of destination. The Commission shall ensure that the other Member States are informed as soon as possible of that country's reaction.

3. Every subsequent export of the chemical concerned from the Community to the same third country shall be accompanied by a reference to the number of the notification published in the Official Journal of the European Communities pursuant to the provisions of the third subparagraph of paragraph 1.

4. Notification must be given afresh, whenever major changes are made to the rules concerning the substances in question.

5. As regards the transmission of information within the meaning of paragraph 1, the Member States and the Commission shall take account of the need to protect the confidentiality of data and ownership, both in the Member States and in the countries of destination.

Article 5

Packaging and labelling

Any of the chemicals listed in Annex I which are intended for export shall be subject to such measures on packaging and labelling established in pursuance of Directive 67/548/EEC, as last amended by Directive 88/302/EEC, or as appropriate of other Directives covering dangerous preparations, as are applicable in

6 OJ No 196.16.8.1967. p. 1/67.

7 OJ No L 133.30.5.1988. p. 1.

8 Directive 73/173/EEC (OJ No L 189.11.7.1973. p. 1), as amended by Directive 80/781/EEC (OJ No L 229.30.8.1980. p. 57);

- Directive 77/728/EEC (OJ No L 303.28.11.1977.p. 23), as amended by Directive 83/265/EEC (OJ No L 147.6.6.1983. p. 11);

- Directive 78/631/EEC (OJ No L 206.29.7.1978. p. 13), as amended by Directive 81/187/EEC (OJ No L 88.2.4.1981. p.29).

the Member State from which the goods are to be exported or in which they have been produced. This obligation shall be without prejudice to any specific requirements of the importing country.

Article 6

Notification from third countries

1. Where the designated authority of a Member State receives a notification from the competent authority of a third country concerning the export to the Community of a chemical whose manufacture, use, handling, consumption, transport and/or sale is subject to prohibition or substantial legal restriction under that countrys legislation, it shall send forthwith to the Commission a copy of that notification together with all relevant information.
2. The Commission shall forward forthwith to the Member States any notification received either directly or indirectly, together with all available information.
3. The Commission shall periodically evaluate the information received by the Member States and, if necessary, submit appropriate proposals to the Council.

Article 7

Exchange of information and monitoring

1. Member States shall regularly forward to the Commission information on the operation of the notification system provided for in this Regulation.
2. The Commission shall regularly compile a report on the basis of the information provided by the Member States and forward it to the Council and the European Parliament. This report shall consist, *inter alia*, of information on participation in international notification systems, on the cover provided by such systems and on how they are complied with by third countries.
3. As regards the information supplied pursuant to paragraphs 1 and 2, the Member States and the Commission shall take account of the need to protect the confidentiality of data ownership.

Article 8

If a Member State applies, with respect to substances other than those in Annex I, a national system using similar information procedures in respect of third countries to those laid down in this Regulation, it shall inform the Commission, specifying the substances concerned.

The Commission shall forward this information to the Member States.

Article 9

Updating of Annexes

1. The list of chemicals in Annex I shall be reviewed by the Commission at intervals particularly in the light of experience gained in implementing this Regulation, with special regard to information received pursuant to Article 8, and on the basis of developments in Community rules and of developments within the framework of the OECD, the UNEP and the FAO. It shall be amended as necessary by decisions taken by the Council by qualified majority on a proposal from the Commission.

2. The amendments required for adapting Annex II to scientific and technical progress shall be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 21 of Council Directive 67/548/EEC.

Article 10

This Regulation shall enter into force 12 months after its publication in the Official Journal of the European Communities.

This regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Luxembourg, 16 June 1988.

For the Council
The President
K. TOPFER

ANNEX I

List on chemicals banned or severely restricted to certain uses owing to their effects on human health and the environment

Chemical	CAS- number 9	EINECS number10
1. Mercuric oxide	21908-53-2	2446547
2. Mercurous chloride (calomel)	10112-91-1	2333075
3. Other inorganic mercury compounds		
4. Alkyl mercury compounds		
5. Alkoxyalkyl and aryl mercury compounds		
6. Aldrin	309-00-2	2062158
7. Chlordane	57-74-9	2003490
8. Dieldrin	60-57-1	2004845
9. DDT	50-29-3	2000243
10. Endrin	72-20-8	2007757
11. HCH containing less than 99,0 % of the gamma isomer	608-73-1	2101689
12. Heptachlor	76-44-8	2009623
13. Hexachlorobenzene	118-74-1	2042739
14. Camphechlor (toxaphene)	8001-35-2	2322833
15. Polychlorinated biphenyls (PCB), except mono- and dichlorinated biphenyls	1336-36-3	2156481
16. Polychlorinated terphenyls (PCT)	61788-33-8	2629682
17. Preparations with a PCB or PCT content higher than 0,01 % by weight		
18. Tris (2,3 dibromopropyl) phosphate	126-72-7	2047999
19. Tris-aziridinyphosphin oxide	545-55-1	2088925
20. Polybrominated biphenyls (PBB)		
21. Crocidolite	12001-28-4	

- (9) CAS - Chemical Abstracts Service
 (10) EINECS - European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances

ANNEX II

Information required pursuant to Art. 4

1. Identity of the substance or preparation to be exported:

1.1 Substances:

- name in nomenclature of the International Union of Pure and Applied Chemistry,
- other names (usual name, trade name, abbreviation),
- CAS-number (if available),
- main impurities of the substance, when particularly relevant.

1.2 Preparations:

- trade name or designation of the preparation.
- for each substance listed in Annex I, percentage and details as specified under

2. Information on precautions to be taken, including category of danger and risk, and safety advice.
3. The name, address, telephone and telex numbers of the designated authority from whom further information may be obtained¹¹
4. Summary of regulatory restrictions and reasons for them.
5. Expected date of export.
6. Reference number, if known.
7. Country of export and country of destination.

¹¹ Where the designated authority provides that the notification be made by the exporter, the data given under this point may be those concerning the exporter.

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. Utgått.
6. Provnings 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.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfällig handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat presstödd. U.
49. Arbetsmarknadsstriden III. A.
50. Arbetsmarknadsstriden IV. A.
51. Ut med musiken. U.
52. Att följa medicinutvecklingen. U.
53. Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. Ju.
54. Om semester. A.
55. Hushållens skuldsättning. Fi.
56. Export av farliga varor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-export. [15]

Justitiedepartementet

Utgått. [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]
Domarbanan - Utbildning och meritvärdering. [53]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIESTA - 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 - Samverkansmetoder 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]
Vissa internationella skattefrågor. [45]
Tillfälligt handel. [46]
Hushållens skuldsättning. [55]
Export av farliga varor. [56]

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]
Reformerat presstödd. [48]
Ut med musiken. [51]
Att följa medicutvecklingen. [52]

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]
Arbetsmarknadsstriden III. [49]
Arbetsmarknadsstriden IV. [50]
Om semester. [54]

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]
Frikommunförbundet. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]
Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]
Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatning. [34]
Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

KUNGL. BIBL.

1988-12-29

STOCKHOLM