

Sammen for et giftfritt miljø?

Gjennomgang av organiseringen av kjemikalieforvaltningen

Difi rapport 2010:6
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Miljøgiftsutvalget har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging av kjemikalieforvaltningen. Foreliggende rapport inngår som grunnlagsmateriale for utvalgets NOU som vil foreligge sommeren 2010.

Vi takker alle i forvaltningen som har bidratt i samtaler og intervjuer.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Arbeidet er utført av Margaret Hagevik, Ellen Rønning-Arnesen og Peter Chr. Bøgh, med sistnevnte som prosjektleder. Vivi Lassen (i 2009) og Eivor Bremer Nebben (i 2010) har vært prosjektansvarlige.

Statens forurensningstilsyn (SFT) skiftet 18.01.2010 navn til Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Vi har i rapporten stort sett brukt det nye navnet, også der hvor vi omtaler forhold før navneendringen.

Oslo, 19. mars 2010



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Bakgrunn og metode	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Metode.....	5
2 Regelverk og forvaltning av kjemikalieområdet	7
2.1 Regelverket.....	7
2.2 Sentrale tilsynsmyndigheter	7
2.2.1 Arbeidstilsynet	7
2.2.2 Klima- og forurensningsdirektoratet	8
2.2.3 Mattilsynet.....	8
2.2.4 Petroleumsstilsynet	9
2.2.5 Statens legemiddelverk	9
2.3 Regionale og lokale tilsynsmyndigheter	10
2.3.1 Fylkesmannen.....	10
2.3.2 Kommunene	11
2.4 Andre myndigheter og aktører	12
2.4.1 Forskningsrådet	12
2.4.2 Produktregisteret	12
2.4.3 Statistisk sentralbyrå	13
2.4.4 Tollvesenet	13
2.4.5 ØKOKRIM.....	14
3 Intervjuer med sentrale tilsynsmyndigheter og andre aktører	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Statens legemiddelverk - legemidler	15
3.2.1 Regelverk	15
3.2.2 Tilsyn.....	17
3.2.3 Informasjon	17
3.2.4 Kunnskapsutvikling.....	17
3.3 Mattilsynet - plantevernmidler	17
3.3.1 Regelverk	17
3.3.2 Tilsyn.....	19
3.3.3 Informasjon	20
3.3.4 Kunnskapsutvikling.....	20
3.4 Klima- og forurensningsdirektoratet - biocider.....	20
3.4.1 Regelverk	20
3.4.2 Tilsyn.....	21
3.4.3 Informasjon	22
3.4.4 Kunnskapsutvikling.....	22
3.5 Klima- og forurensningsdirektoratet og Mattilsynet – forbruker- produkter utenom kosmetikk.....	22
3.5.1 Regelverk	22
3.5.2 Tilsyn.....	23
3.5.3 Informasjon	24

3.5.4 Kunnskapsoppbygging	25
3.6 Klima- og forurensningsdirektoratet og Mattilsynet – kosmetikk	26
3.6.1 Regelverk	26
3.6.2 Tilsyn.....	27
3.6.3 Informasjon	28
3.6.4 Kunnskapsutvikling.....	28
3.7 Klima- og forurensningsdirektoratet og Petroleurstilsynet - offshore....	29
3.7.1 Regelverk	29
3.7.2 Tilsyn.....	30
3.7.3 Informasjon	30
3.7.4 Kunnskapsutvikling.....	30
3.8 Arbeidstilsynet - miljøgifter i arbeidsmiljøet.....	31
3.8.1 Regelverk	31
3.8.2 Tilsyn.....	32
3.8.3 Informasjon	33
3.8.4 Kunnskapsutvikling.....	33
3.9 Norges forskningsråd - miljøforskning	34
3.10 SSB - miljøstatistikk.....	34
3.11 Tolletaten – avgifter og innførselskontroll.....	36
3.11.1 Rollen som avgiftsmyndighet.....	36
3.11.2 Rollen som kontrollmyndighet ved innførsel.....	37
3.12 ØKOKRIM - miljøkriminalitet	38
3.12.1 Arbeidsmiljøkriminalitet	39
3.12.2 Forurensningskriminalitet	39
3.13 Oppsummering av synspunkter	40
4 Intervjuer med fylkesmannembetene.....	42
4.1 Om fylkesmannens arbeid med miljøgifter	42
4.1.1 Prioriteringer	42
4.1.2 Tilsyn.....	43
4.1.3 Ressurser	44
4.1.4 Kunnskapsgrunnlag - miljødatabasene.....	45
4.1.5 Utfordringer i miljøforvaltningen.....	46
4.1.6 Organisering av kjemikalieforvaltningen.....	48
4.1.7 Fylkesmannen: mulige tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter	49
4.1.8 Øvrig forvaltning: mulige tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter.	50
4.2 Om kommunenes arbeid.....	52
4.2.1 Regelverksforståelse og tilsyn.....	52
4.2.2 Samarbeid internt og på tvers av kommunegrenser	54
4.2.3 Organisering av miljøarbeidet i kommunene – styrker og svakheter..	55
4.2.4 Mulige årsaker til mangelfull forvaltning	55
4.2.5 Mulige tiltak for bedre forvaltning.....	56
4.3 Oppsummering av intervjuer ved 11 fylkesmannsembeter.....	57
4.3.1 Prioriteringer	57
4.3.2 Ressurssituasjonen	57
4.3.3 Utfordringer.....	57
4.3.4 Forvaltningssamarbeid	58
4.3.5 Tilsyn i kommunene.....	58

4.3.6	Organisering i kommunene	58
4.3.7	Årsaker til uhensiktsmessig forvaltning i kommunene	58
4.3.8	Hva kan kommunene gjøre?	58

5 Difis vurdering..... 59

5.1	Den sentrale forvaltningen av miljøgiftsområdet.....	59
5.1.1	Regelverket.....	59
5.1.2	Tilsyn.....	61
5.1.3	Informasjon	64
5.1.4	Kunnskapsutvikling.....	65
5.2	Fylkesmannen som forvalter av miljøgiftsområdet.....	65
5.2.1	Tilsyn.....	65
5.2.2	Informasjon/påvirkning	66
5.2.3	Miljødata	67
5.2.4	Kompetanse og ressurser.....	67
5.3	Kommunen som forvalter av miljøgiftområdet.....	68
5.3.1	Oppgaver	68
5.3.2	Kompetanse, ressurser og kapasitet	69
5.3.3	Tilsyn.....	70
5.3.4	Organisering og samarbeid.....	71

6 Difis forslag 73

6.1	Gjennomgang av kommunenes ansvar.....	73
6.2	Gjennomgang av Fylkesmannens ansvar	74
6.3	Policyutvikling overfor små virksomheter	75
6.4	Kunnskapsutvikling og statistikk	75

Vedlegg 1: Litteratur

Vedlegg 2: Intervjuguide tilsynsetater

Vedlegg 3: Intervjuguide Fylkesmannens miljøvernnavdeling

Vedlegg 4a: Regelverksoversikt

Vedlegg 4b: Regelverk- og myndighetstabell

Sammendrag

Oppdraget

På oppdrag av Miljøgiftsutvalget har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utredet dagens situasjon og eventuelle forslag til endringer når det gjelder regulering av miljøgifter.

Utredningen er foretatt i løpet av et relativt kort tidsrom, og er hovedsakelig basert på intervjuer med representanter for aktuelle HMS-etater og telefonintervjuer med representanter ved miljøvernavdelingen i 11 fylkesmannsembeter.

HMS-etatene er Statens legemiddelverk, Mattilsynet, Petroleumsstilsynet (Ptil), Arbeidstilsynet og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif). Andre statlige virksomheter som har viktige og ulike roller er Norges forskningsråd og deler av instituttsektoren, Statistisk sentralbyrå (SSB), tolletaten og ØKOKRIM. Kommunene har også et betydelig ansvar for gjennomføringen av kjemikaliepolitikken.

Regelverket

HMS-etatene, fylkesmannen og kommunene forvalter et omfattende regelverk som gjelder kjemikalier. De mest sentrale lovene er forurensningsloven og produktkontrollloven. På en del bruksområder for kjemikalier er det eget regelverk. Dette gjelder bl.a. legemidler, plantevernmidler og kosmetikk. Det varierer i hvor stor grad om og hvordan miljøhensyn kommer inn som en del av formålet med det enkelte regelverket som regulerer kjemikalier.

Regelverket på kjemikalieområdet og miljøgifter er sterkt påvirket av EUs forordninger og direktiver. Utviklingen i EU går i retning av at forordninger erstatter direktiver. EU-forordninger skal gjelde i Norge etter sin ordlyd, i motsetning til direktivene som kan tilpasses norsk regeltradisjon.

EU-samarbeidet preger både regelverksutviklingen og kunnskapsutviklingen. Dette forsterker et koordineringsbehov på norsk side mellom myndighetene. EU-regelverk kan også gi visse føringer med hensyn til hvordan forvaltningen organiserer seg.

Tilsyn

Tilsynsvirksomheten er risikobasert. Det brukes i stor utstrekning tilsynskampanjer og aksjoner. Disse vurderes som vellykkete av tilsynene, som også mener at bransjene er positive til denne formen for tilsyn. Enkelte mener likevel at aksjoner og kampanjer kun har kortsiktig effekt.

Tilsyn på kjemikalieområdet avdekker mange avvik. Det gis romslige frister for lukking av disse. Varsel om tvangsmulkt anses som et effektivt virkemiddel. Et gjennomgående trekk er at små virksomheter i mindre grad enn større virksomheter har oversikt over regelverk, over hvilke krav som gjelder og kunnskap om kjemikalierne de anvender. Særlig overfor de små virksomhetene ser det ut til at tilsynsbesøk for en stor del består av veiledning. Dette reiser

noen spørsmål om rolleavklaring, tilsynsmetodikk og virkemiddelbruk overfor små virksomheter.

Antall politianmeldelser er lavt og går ikke opp. De alvorligste avvikene politianmeldes, men ikke alle alvorlige saker. Terskelen for å politianmelde er antagelig for høy.

Informasjon

På kommunenivå er det store forskjeller mellom store og små kommuner med hensyn til hvordan miljøgifterarbeidet er organisert. Behovet for informasjon, veiledning og rådgivning er stort, særlig i de små kommunene, samtidig som fylkesmannen ikke greier å dekke behovet. Mye skjer ad hoc og er personavhengig.

Mange fylkesmannsembeter mener de har for få ressurser til å gi informasjon og veiledning til kommuner og andre.

Informasjon utgjør en viktig del av tilsynskampanjene og aksjonene. I tillegg har spredning av informasjon og tilgjengeligheten av denne fått økt fokus de senere år, noe som synes blant annet gjennom opprettelse av flere nye nettsteder.

Vurderinger som er gjort av offentlige nettsteder, viser at miljømyndighetenes nettsteder jevnt over holder høy kvalitet.

Kunnskapsutvikling og kompetanse

Antall kjemiske stoffer, stoffblandinger og produkter der dette inngår er stort, og nye kommer til hvert år. En del farlige stoffer er forbudt eller erstattet med andre stoffer (substituert), men tilveksten av nye stoffer tilsier et stort behov for mer forskning, utredning og overvåking av miljøet. Mye av dette arbeidet skjer i forskningsinstitutter og lignende, og ikke i myndighetsorganene. En god del av forsknings- og utredningsarbeidet skjer gjennom ”byrdefordeling” mellom landene.

De små kommunene har som oftest ikke egne personer som arbeider med miljøproblematikk. Det hevdes at kunnskapen om regelverk og kommunens ansvar er mangelfull.

Også kompetanse hos fylkesmannen er en utfordring, ved at miljøgiftområdet består av et bredt spekter av sakstyper som skal dekkes av et fåtall personer.

Miljødatabasene har til dels manglende datakvalitet. Statistikkarbeidet som gjelder miljøgifter skjer ikke ut fra en langsiktig plan, men er for en stor del mer prosjektbasert og finansieres fra år til år.

Flere peker på at forskningen på miljøgifter kan ha kommet noe i skyggen av klimaproblematikken.

Forslag

Difi foreslår:

- at muligheten for å bygge opp og beholde tilstrekkelig kompetanse på miljøgifter i de små kommunene utredes. Som et hastetiltak bør mer formaliserte samarbeidsfora mellom fylkesmannen og kommunene vurderes,
- at det vurderes en spesialisering mellom fylkesmannsembetenes miljøvernnavdelinger, der ett embete kan få nasjonalt ansvar for en bestemt sakstype. Dette vil særlig være aktuelt for sakstyper med lavt antall og stor vanskelighetsgrad. Omfanget av slik spesialisering vil også påvirke vurderingen av ansvarsdelingen mellom Klif og fylkesmennene,
- at manglende etterlevelse av krav hos de små bedriftene, som synes å være en felles problemstilling for flere av tilsynsmyndighetene, settes under lupen ved at det utarbeides et felles policydokument eller lignende som tar for seg informasjon, kontroll og reaksjoner overfor små virksomheter,
- at det vurderes å etablere et strategisk forum eller lignende for forskning på miljøgifter, som også bør se på statistikkutvikling og bruk av miljødatabasene.

1 Bakgrunn og metode

1.1 Bakgrunn

Miljøgiftsutvalget ble nedsatt ved kgl. res. våren 2009, med bakgrunn i St.meld.nr.14: Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid (Kjemikalie meldingen), og ledes av professor Ketil Hylland ved Universitetet i Oslo.

Miljøgiftsutvalget skal ta utgangspunkt i regjeringens målsetting om å stanse utslipp av miljøgifter innen 2020 og gi innspill til norske myndigheter om konkrete tiltak som kan iverksettes for å bidra til at målet nås. Utvalgets arbeid skal munne ut i en NOU og overleveres Miljøverndepartementet i juni 2010. Mer informasjon om utvalget og utvalgets mandat finnes på miljogift.no.

På bakgrunn av Statskonsults tidligere kartlegginger av kjemikalieforvaltningen ønsket Miljøgiftsutvalget at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skulle utrede dagens situasjon og eventuelle forslag til endringer, når det gjelder regulering av miljøgifter. Kjemikalieforvaltningen brukes som en samlebetegnelse for myndighetene som arbeider med å begrense risikoen for skade på helse og miljø ved bruk av kjemiske stoffer og produkter.

Difi fikk følgende oppdrag:

- 1) Utredningen skal kort redegjøre for dagens organisering av norsk offentlig forvaltning, samt de ulike direktoratenes virkemidler og håndheving av regelverket, når det gjelder:
 - a. regulering av miljøgifter i legemidler (Statens legemiddelverk),
 - b. regulering av miljøgifter i plantevernmidler (Mattilsynet),
 - c. regulering av miljøgifter i biocider (Klima- og forurensningsdirektoratet),
 - d. regulering av miljøgifter i forbrukerprodukter som kosmetikk og matvareemballasje (Mattilsynet og Klima- og forurensningsdirektoratet),
 - e. regulering av miljøgifter i offshorekjemikalier (Klima- og forurensningsdirektoratet og Petroleumstilsynet),
 - f. regulering av miljøgifter i arbeidsmiljøet (Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet).
- 2) Det skal gjøres en vurdering av i hvilken grad dagens regulering og praksis ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter, herunder om man sikrer en helhetlig og samlet innsats mot spredning og uønsket bruk av miljøgifter.
- 3) Det skal videre gjøres en vurdering av i hvilken grad dagens oppgave- og ressursfordeling mellom kjemikalieforvaltningen på statlig, fylkes- og kommunalt nivå ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter.
- 4) I forbindelse med ovenstående skal det fremmes forslag til endringer i regulering og praksis som kan bidra til et bedre og mer effektivt

forvaltningsregime.

- 5) Det skal gjøres en overordnet vurdering av fremtidige utfordringer for forvaltningen på ovennevnte områder, for eksempel når det gjelder samordning og ressursbehov.
- 6) Det kan tas utgangspunkt i følgende rapporter (det må imidlertid tas høyde for de endringer som har skjedd siden rapportene ble publisert):
 - a. Statskonsult rapport nr. 2001:01 - God kjemi?
 - b. St.meld. nr. 14 (2006-2007): Sammen for et giftfritt miljø - forutsetningen for en tryggere fremtid.

Temaer som skulle dekkes var:

- Regelverksutvikling
- Tilsyn
- Informasjon
- Kunnskapsoppbygging

Det ble ansett som aktuelt å rette spesiell oppmerksomhet mot EU-regelverk, mot ressursbehov, mot samarbeidsfora, samarbeidsavtaler og uformelt samarbeid i kjemikalieforvaltningen, mot mulige rollekonflikter og mot forskjellen mellom små og store aktører i bransjen.

1.2 Metode

Metoden har bestått i dokumentgjennomgang og intervjuer. Arbeidet er utført i perioden desember 2009 – februar 2010.

Aktuelle dokumenter og nettsteder er vist i vedlegg 1.

Det er foretatt ett eller flere intervjuer med de berørte tilsynene ut fra en intervjuguide, jf vedlegg 2 (ett av intervjuene ble erstattet med en skriftlig tilbakemelding på intervjuguiden).

Valg av virksomheter og personer i tilsynene er gjort ut fra ansvaret for en gitt miljøgift. For noen av miljøgiftene er det delt ansvar, jf punktene 1 a) – f) over. Medregnet intervjuet med Klifs ledelse er det gjort 11 intervjuer i de sentrale tilsynsorganene.

Videre er det foretatt telefonintervjuer med 11 fylkesmannembeter ved miljøvernavdelingen ut fra en egen intervjuguide, jf vedlegg 3. I tillegg er det foretatt mer uformelle telefonsamtaler med ytterligere tre fylkesmannsembeter og to kommuner.

Difi har også hatt 4 møter om mer avgrensede temaer med Statistisk sentralbyrå, Toll- og avgiftsdirektoratet¹, ØKOKRIM og Miljøverndepartementet.

¹ Møte med ved Særavgiftsseksjonen og telefonsamtale med Vareførselsseksjonen

Ansvars- og regelverksoversiktene i vedlegg 4 er utarbeidet i samarbeid med Klima- og forurensningsdirektoratet.

Det har i liten grad vært mulig å få inn tallmateriale som belyser omfang av tilsynsvirksomheten, hvilke funn som gjøres og reaksjoner på disse.

Difi understreker at gjennomgangen som har gjort, har visse begrensninger ved seg. Datamaterialet består for et meste av intervjuene, supplert med informasjon på nettsider. Det har ikke vært mulig å gå dypt inn i hvordan den enkelte miljøgiften reguleres. Gjennomgangen innebærer ingen evaluering. Det er i stor grad kjemikalieforvaltningens eget syn på status som fremkommer. På dette grunnlaget har Difi gjort noen vurderinger og fremmet enkelte forslag.

I kap. 2 presenteres myndigheter og andre aktører på kjemikaliefeltet. I vedlegg 4 a og 4 b er regelverket er listet opp.

I kap. 3 gjengis intervjuene med tilsynene og andre aktører på sentralt nivå.

I kap. 4 gjengis intervjuene med fylkesmennene og kommunene.

I kap. 5 kommer Difi med sine vurderinger.

I kap. 6 presenteres enkelte forslag.

2 Regelverk og forvaltning av kjemikalieområdet

2.1 Regelverket

Miljøgifter reguleres av et omfattende regelverk som håndheves av mange myndigheter. De viktigste og mest sentrale lovene på feltet er forurensningsloven og produktkontrollloven. Videre følger en rekke særlover som regulerer de enkelte produkter.

Tilsynsansvaret er tillagt de ulike HMS-etatene, i tillegg til kommunen og fylkesmannen. Miljøhensyn er en gjennomgående faktor i lovverket som spiller inn på reguleringen av kjemikalieområdet. I vedlegg 4a er relevante lover og forskrifter presentert, med angivelse av det enkelte regelverkets formål, og hvilken myndighet som fører tilsyn. I vedlegg 4b er dette presentert i tabellform.

Regelverket influeres av utviklingen internasjonalt, og spesielt EU/EØS-lovgivning spiller inn på den norske regelverksutviklingen. REACH-forskriften, som trådte i kraft 1. juni 2008, har til nå hatt størst effekt på den norske reguleringen av kjemikalier.

2.2 Sentrale tilsynsmyndigheter

2.2.1 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er en statlig etat underlagt Arbeidsdepartementet. Etatens oppgave er å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Staten består av et sentralt direktorat i Trondheim og 7 regionkontor. Under hvert regionkontor unntatt Oslo er det ett eller flere tilsynskontor.

En rekke riksdekkende oppgaver er fordelt ut på regionene. Således er det nasjonale fagansvaret i Arbeidstilsynet for REACH (registrering, vurdering, godkjenning og begrensnings av kjemikalier) lagt til Arbeidstilsynet Oslo, mens nasjonalt fagansvar for disponering/opphugging av fjernede innretninger (offshoreinstallasjoner) er lagt til Arbeidstilsynet Vestlandet.

Arbeidstilsynet har ansvar for forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen (kjemikalieforskriften). Ansvar for forskrift om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier (merkeforskriften) er delt mellom Arbeidstilsynet og Klima- og forurensningsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Ptil.

Antall ansatte er 557.

2.2.2 Klima- og forurensningsdirektoratet

Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) ligger under Miljøverndepartementet. De viktigste arbeidsområdene er klima, miljøgifter, hav og vann, avfall, luft og støy.

Klif beskriver sine roller og funksjoner slik:

- Overvåking av og informasjon om miljøtilstanden²
- Myndighetsutøvelse og tilsyn
- Forvaltning og håndheving av forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvotelovent.
- Styring og veiledning av fylkesmennenes miljøvernavdelinger
- Rådgiver og pådriver for økt miljøinnsats
- Deltakelse i internasjonalt miljøvern- og utviklingssamarbeid

Sammen med fylkesmannsembetene kontrollerer Klif at industri, importører, eksportører og forhandlere oppfyller kravene i forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvotelovent. Bedriftene med størst risiko kontrolleres oftere enn de med mindre risiko for skade på miljøet. Det ses i denne sammenheng på utslipp til luft og vann, avfallshåndtering og kjemikaliebruk. Kontrollene gjøres ute på bedriftene ved intervju av ansatte og inspeksjon av f.eks. tanker, renseanlegg, merking av kjemikalier og håndtering av avfall, og kontroll om dette stemmer med prosedyrer og rapporter.

Klif har 325 ansatte i Oslo. Fylkesmannsembetenes miljøvernavdelinger utgjør det regionale apparatet til Klif. Miljøvernavdelingene utfører også oppgaver for Direktoratet for naturforvaltning (DN).

2.2.3 Mattilsynet

Statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler (Mattilsynet) ble opprettet i 2004 og er en sammenslåing av fire statlige tilsyn og de kommunale næringsmiddeltilsynene. Mattilsynet består av ett hovedkontor (foredelt på flere steder), åtte regionkontorer og 54 distriktskontor fordelt på om lag 70 kontorsteder.

Mattilsynet er underlagt tre departementer: Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Det administrative ansvaret for etaten ligger hos LMD.

Mattilsynet forvalter alle lovene som omhandler produksjon og omsetning av mat. Dette omfatter alle virksomheter innen primærproduksjon, næringsmiddelindustri og småskalaproduksjon, importører, dagligvarebutikker og alle typer serveringssteder.

² KLIF har redaktøransvar for www.miljostatus.no, og er fagansvarlig for kjemikaliedelen. De fylkesvise miljøstatusrapportene utvikles av Fylkesmannens miljøvernavdelinger. Disse rapportene dekker bl.a. forurensning i fylket.

Mattilsynet har også tilsyn med veterinærer og annet dyrehelsepersonell, med de som behandler biprodukter (for eksempel slakteavfall), og med alle som holder dyr (også private). Det er også Mattilsynet som fører tilsyn med kosmetikk og kroppspeieprodukter, og med omsetning av legemidler utenom apotek.

Ved utgangen av 2008 hadde Mattilsynet til sammen 1322 årsverk.

2.2.4 Petroleumstilsynet

Petroleumstilsynet (Ptil) ble 1. januar 2004 etablert som et selvstendig, statlig tilsynsorgan, utskilt fra Oljedirektoratet.

Petroleumstilsynet er underlagt Arbeidsdepartementet og har myndighetsansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø på petroleumsanlegg til havs og for enkelte petroleumsanlegg på land.

Myndighetsansvaret dekker alle faser av virksomheten: planlegging, prosjektering, bygging, bruk og eventuell senere fjerning.

”Sikkerhet” i Ptils terminologi omfatter tap av tre kategorier verdier: Sikkerhet for menneskers liv, helse og velferd, det ytre miljø samt økonomiske investeringer og driftsregularitet.

Tilsynet holder til i Stavanger og har vel 160 medarbeidere. Tilsynet har ingen regional eller lokal struktur.

2.2.5 Statens legemiddelverk

Statens legemiddelverk (SLV) skal sikre at alle legemidler som blir brukt i Norge, har god kvalitet, er trygge å bruke og har den ønskete virkningen. Det stilles krav til produksjon, oppbevaring og salg av legemidler. Legemiddelverket fører tilsyn med at alle ledd i kjeden fram til pasienten oppfyller kravene.

Legemiddelverket er en etat under Helse- og omsorgsdepartementet, uten regionalt eller lokalt apparat.

Alle legemidler som selges i Norge skal være godkjent av Legemiddelverket, og må prøves ut i forskjellige pasientgrupper (klinisk utprøving) før en kan søke om godkjenning. Det er egne regler for markedsføring av legemidler, og Legemiddelverket overvåker at disse reglene blir fulgt.

Legemidler skal ikke gi bivirkninger som er større enn nytten de har. Legemiddelverket overvåker bivirkninger, og har en kontinuerlig vurdering av nytte og risiko ved bruk av legemidler.

Det er 210 ansatte i Legemiddelverket.

2.3 Regionale og lokale tilsynsmyndigheter

2.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er Kongens og regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. På vegne av flere departementer utfører fylkesmannen en rekke forvaltningsoppgaver i forhold til kommuner og enkeltpersoner, og er klagemyndighet og tilsynsmyndighet. Fylkesmannen er det viktigste kontaktpunktet mellom staten og kommunen på miljøområdet.

Fylkesmannen skal bidra til å gjennomføre den nasjonale miljøvernpolitikken ved å omsette nasjonale mål til regionale mål og tiltak på miljøvernområdet. Arbeidet er forankret i lover, forskrifter og retningslinjer³. Miljøverndepartementet, Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning er oppdragsgivere for dette arbeidet.

Fylkesmannen er forurensningsmyndighet for blant annet helse- og miljøfarlige kjemikalier. Fylkesmannen er også forurensningsmyndighet for de fleste avfallsanlegg. Dette omfatter anlegg for mottak, sortering og behandling av avfall, bilvraksplasser, deponier, forbrenningsanlegg og avfall fra skip.

Nærmere beskrivelse av de prioriterte områdene for Fylkesmannen fremgår av embetsoppdraget og tildelingsbrev fra Klif.

Fylkesmannens ansvar på kjemikalieforvaltning og miljøgifter er knyttet til avfall- og avfallshåndtering og forurensing. Konkret innebærer dette å:

- Behandle utslippssøknader fra ulike virksomheter og føre tilsyn med at tillatelsene overholdes.
- Avgjøre søknader om kloakkutslipp dersom utslippet er større enn 2000 personenheter ved utslipp til ferskvann eller elvemunning, og større enn 10 000 personenheter ved utslipp til sjø
- Behandle søknader om lagring av avløpslam
- Behandle søknader om mudring og dumping (noen kommuner har fått myndighet til å behandle slike søknader)
- Følge opp områder med forurenset grunn og nedlagte kommunale deponi
- Føre tilsyn og kontroll med at forurensningsloven, forskrifter og tillatelser ikke blir brutt
 - o Deltar i nasjonale og regionale tilsynsaksjoner
- Føre tilsyn med større kommunale utslipp, avfallsanlegg (deponier, forbrenningsanlegg etc.) osv.
- Oppdatere databasen "miljostatus.no"

Fylkesmannen fører også tilsyn med kommuner og fylkeskommuners plikter etter lov1992-09-25-nr 107 om kommuner og fylkeskommuner

³ Hovedoppgavene til Fylkesmannen er hjemlet i forurensingsloven, forurensingsforskriften og avfallsforskriften.

(kommuneloven) kap 10 A. Veiledning og oppfølging av kommunene er en viktig oppgave for fylkesmannen.

2.3.2 Kommunene

Kommunene har også ansvar for å ivareta hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter. Kommunene står sentralt i miljøvernarbeidet og utøver en rekke pålagte oppgaver. Kommunenes myndighet på kjemikalieområdet følger direkte av lov, forskrift eller delegeringer fra Miljøverndepartementet. Kommunen er pålagt plikter ("sørge for") etter forurensningsloven § 81, blant annet til å samle inn husholdningsavfall, ha ansvar for drift og vedlikehold av avløpsanlegg og sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning.

Kommunenes oppgaver fremkommer i forventingsbrevene⁴ som sendes fra Fylkesmannen hvert år. For 2009 fremkommer det at:

- Kommuner med forurenset sjøbunn skal utarbeide, vedta og gjennomføre plan for opprydding i forurenset sjøbunn i havneområder og tilgrensende sjøområder. Det nasjonale resultatmålet er at sedimenter (bunnmasser i vann) som er forurenset med helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.
- Kommunen skal bidra til kartlegging og tiltak for begrenning av miljøgifter i avløpsvann og slam, herunder kildesporing. Utslipp av miljøgifter via kommunale avløpsanlegg skal stanses innen 2020.
- Kommunen skal følge opp kravet om obligatoriske avfallsplaner i byggesaker
- Kommunen skal legge inn aktuelle data fra bygge- og gravesaker i grunnforurensningsdatabasen slik at den holdes oppdatert

Utover de oppgaver og plikter kommunene er gitt direkte i lov, etter forskrift eller etter delegasjon fra MD, har de plikter på lik linje med andre forurenserne. Dette er kommunenes aktørplikter og gjelder eksempelvis der kommunen er eier av forbrenningsanlegg for avfall eller ved utslipp av kommunalt avløpsvann

⁴ Intervjuene viser at de fleste fylkesmannsembetene sender ut forventningsbrev med unntak av ett.

2.4 Andre myndigheter og aktører

2.4.1 Forskningsrådet

Forskningsrådet⁵ er inndelt i fire divisjoner: Vitenskap, Store satsinger, Innovasjon og Administrasjon.

Forskningsrådets mandat er blant annet å gi myndighetene råd i forskningspolitiske saker, forvalte forskningsmidler, skape møteplasser og være nettverksbygger. Forskningsrådet skal være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ med ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og medvirke til å dekke det behovet samfunnet har for forskning ved å fremme grunnleggende og brukerrettet forskning og innovasjon.

Mange forskningsinstitutter får sin grunnfinansiering gjennom bevilgninger fra Forskningsrådet. På miljøområdet gjelder dette bl.a. Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Jordforsk og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU).

Det samlede budsjettet for Forskningsrådet for 2009 er på 6,165 mrd. kr. Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet er de største finansieringskildene og står samlet bak nærmere halvparten av Forskningsrådets finansielle midler. Av disse midlene er 400 millioner kroner avsatt til miljø.

De fire organisatoriske enhetene har til sammen rundt 350 tilsatte.

2.4.2 Produktregisteret

Produktregisteret er myndighetenes sentrale register over kjemiske stoffer, og er fra og med 2008 en seksjon i Klima- og forurensningsdirektoratet.

Alle farlige kjemikalier som det omsettes 100 kg eller mer av per år, skal i henhold til merkeforskriften⁶ deklarerer til Produktregisteret. Det er også deklarasjonsplikt for mikrobiologiske produkter. I tillegg er det mulig å deklare frivillig. Dette gjelder for eksempel nano-materialer.

Unntakene fra deklarasjonsplikten gjelder bl.a. faste, bearbejdede produkter, men her vil REACH-regimet innebære en grundig diskusjon av det enkelte stoff som kan inngå i slike produkter. For øvrig er det unntak for en rekke kjemikalier i bruksklar stand, bl.a. legemidler, kosmetikk og plantevernmidler. Disse er regulert gjennom egne regelverk, med egne registreringsordninger.

⁵ Forskningsrådet er i motsetning til de andre myndighetene og aktørene som er omtalt, ikke intervjuet av Difi.

⁶ Den nye forordningen om klassifisering merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (forkortet CLP) trådte i kraft i EU 20. januar 2009. CLP skal tre i kraft i Norge senest 1. desember 2010, og gjelde parallelt med dagens forskrift frem til 1. juni 2015. CLP-forordningen bygger på FNs globalt harmoniserte system for klassifisering og merking av kjemikalier (GHS).

Det er i overkant av 25 000 produkter registrert i Produktregisteret. Antallet øker med ca. 500 produkter hvert år. Opplysninger fra Produktregisteret blir brukt til følgende:

- Myndighetenes kontroll av produktmerking og kjemikaliedokumentasjon
- Risikoanalyser knyttet til kjemiske stoff- eller produkttyper
- Statistikk for myndighetene, samt kontroll av omsetningen av kjemiske stoffer
- Danner et av grunnlagene for Giftinformasjonens råd og veiledning i forbindelse med akutte forgiftninger

En ”mørketallundersøkelse” viste at det antakelig bare er 75 pst av de produktene som burde vært deklarerert, som faktisk er det. Men de store og farlige produktene er i større grad deklarerert enn de mindre og ufarlige, slik at dette tallet alene kan være misvisende.

Antall ansatte i Produktregisteret er 26.

2.4.3 Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. Oppgavene og virksomheten er regulert gjennom statistikkloven av 1989-06-16 og forskrifter gitt i medhold av denne.

SSB utarbeider blant annet ressurs- og miljøstatikk. Denne offisielle statistikken bidrar sammen med annen miljøinformasjon til faktagrunnlaget for miljø- og ressurstilstanden i Norge. SSBs statistikk og analyser viser utviklingen i Norge når det gjelder forurensning, avfall, utslipp og bruk av naturressurser. Statistikken belyser i hvilken grad utviklingen i det norske samfunnet er bærekraftig. I tillegg holder SSB oversikt over hvordan Norges areal brukes. Statistikk om miljøet har som mål å beskrive tilstanden nå, endringene som skjer og konsekvensene av de tiltak som gjennomføres. Miljøstatistikken omfatter helhetlige regnskaper blant annet over hvordan avfall håndteres og over utslipp til luft i kommunene.

Siden SSB lager statistikk både over miljøpåvirkninger og økonomisk statistikk over produksjon og forbruk, er det mulig å undersøke om økonomisk vekst medfører økt press på miljøet. Data fra nasjonalregnskapet og miljøstatistikken kan gi detaljert informasjon om veksten i ulike næringer og utviklingen i ulike typer utslipp fra de samme næringene. Tallene har hittil vist at klimagassutslippene har økt i forhold til 1990-nivå, men mindre enn det som svarer til den økonomiske veksten.

Ved inngangen til 2008 hadde SSB 998 medarbeidere (ekskl. 235 intervjuere). Disse fordelte seg med 612 i Oslo og 386 i Kongsvinger.

2.4.4 Tollvesenet

Tollvesenet er organisert i et sentralt direktorat og en lokalforvaltning bestående av seks tollregioner.

Tollvesenet skal hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Oppgavene er definert i lov 2007-12-21-nr 119 om toll og vareførsel.

Tollvesenet er avgiftsmyndighet ved bruk av stoffer eller produkter og kontrollmyndighet ved innførsel av stoffer eller produkter.

Det er 1864 ansatte i etaten (per 1. januar 2009).

2.4.5 ØKOKRIM

ØKOKRIM er den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. ØKOKRIM er underlagt Riksadvokaten og Politidirektoratet, og er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet.

ØKOKRIMs oppgaver er å

- avdekke, etterforske, påtale og føre egne saker for retten
- bistå nasjonale og utenlandske politi- og påtalemyndigheter
- heve politiets og påtalemyndighetens kompetanse og drive opplysningsvirksomhet
- drive kriminaletterretning, særlig motta og analysere rapporter om mistenkelige transaksjoner
- være rådgivende organ for sentrale myndigheter
- delta i internasjonalt samarbeid

Allmennprevensjon er et sentralt mål for ØKOKRIM. Gjennom arbeidet med konkrete straffesaker sender enheten ut et signal til allmennheten om at man risikerer straff dersom man overtrer reglene på våre områder. Den største andelen av ØKOKRIMs ressurser brukes på arbeidet med straffesaker.

Miljøkriminalitet er et av ØKOKRIMs ansvarsområder. Dette omfatter blant annet ulovlig forurensning, naturkriminalitet, kulturminnekriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet. Innenfor kjemikalieforvaltningen er forurensningskriminalitet og arbeidsmiljøkriminalitet de viktigste områdene, da sett i forhold til oppfølging av grove brudd på miljøgiftsregelverket.

ØKOKRIM hadde 152 ansatte i juni 2009.

3 Intervjuer med sentrale tilsynsmyndigheter og andre aktører

3.1 Innledning

Difis mandat har blant annet vært å redegjøre for de ulike direktoratenes virkemidler og håndheving av regelverket, når det gjelder regulering av miljøgifter i:

- legemidler (Statens legemiddelverk)
- plantevernmidler (Mattilsynet)
- biocider (Statens forurensningstilsyn)
- forbrukerprodukter som kosmetikk og matvareemballasje (Mattilsynet og Statens forurensningstilsyn),
- offshorekjemikalier (Statens forurensningstilsyn og Petroleumstilsynet)
- arbeidsmiljøet (Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet)

Et sett relativt detaljert spørsmål ble sendt disse informantene på forhånd (vedlegg 2). Omtalen av resultater fra intervjuene er imidlertid ikke direkte knyttet til de enkelte punktene i intervjuguiden. Selv om teksten til dels kan fremstå som faktabeskrivelser, vil vi understreke at den gjengir informantenes svar på spørsmål knyttet til regelverk, tilsyn, informasjon og kunnskapsutvikling.

Det er også gjennomført intervjuer med representanter for andre etater som har ulike roller i kjemikalieforvaltningen: Statistisk sentralbyrå, Tolletaten, ØKOKRIM. Til disse intervjuene ble det ikke utarbeidet en guide, men informantene fikk på forhånd forelagt emner/områder som det var ønskelig å få belyst, slik som etatens rolle på miljøgiftsområdet, forholdet til miljømyndighetene og status og utfordringer i arbeidet med miljøgifter.

3.2 Statens legemiddelverk - legemidler

3.2.1 Regelverk

Statens legemiddelverk (SLV) godkjenner legemidler til bruk på mennesker og dyr. Godkjenningen skjer i henhold til legemiddelforskriften. I forbindelse med godkjenningsprosedyren blir også miljørisiko vurdert, og det er et dokumentasjonskrav knyttet til dette.

Både for legemidler for mennesker og for dyr er det EU-regelverk som gjelder. EU-regelverket er hjemlet i legemiddelforskriften. Det kan ikke legges inn særskilte norske krav eller prosedyrer.

Når det gjelder legemidler for mennesker, vil en eventuell miljørisiko ikke være til hinder for markedsføring.

Når det gjelder legemidler for dyr, spiller miljørisiko en større rolle. Det finnes eksempler på at et middel ikke er blitt godkjent av miljøhensyn. Det er

veterinærer som står for vurderingene som gjøres i SLV. Ved komplekse stoffer innhentes ekstern hjelp.

Et område som er viktig for Norge når det gjelder veterinære legemidler som miljøgifter, er fiskeoppdrett og bekjempelse av lakselus.

Miljøriskoen på det veterinære området er knyttet til bl.a. vannkilder i nærheten av der dyr slippes ut på små områder. Generelt anses konsekvenser for vannlevende organismer sentralt. Oppmerksomheten rettes også mot mulig hormonliknende virkning, mulige kreftfremkallende og reproduksjonsskadelige stoffer samt antibiotikaresistens. Potente stoffer, der lav konsentrasjon kan tenkes å ha miljøeffekter, prioriteres.

En viktig side ved legemidler som mulige miljøgifter er avfallsproblematikken. I henhold til informasjon på SLVs hjemmeside er legemidler å betrakte som avfall (i henhold til avfallsforskriften) når det er klart at et ikke lenger skal anvendes. Med enkelte unntak regnes ikke legemidler som spesialavfall. Leger og veterinærer har som regel samme krav å forholde seg til med tanke på ubrukte legemidler. Det er en generell oppfordring om å samle inn ubrukte legemidler. Det drives imidlertid ikke tilsyn med dette. Lokalt apotek tar i mot ut fra et generelt forsvarlighetskrav, men det er ikke regulert hvordan apoteket skal håndtere returmedisin. I praksis sendes slik medisin til grossistene for destruksjon. Grossistene benytter forbrenningsanlegg som er godkjent av forurensningsmyndighetene.

Når det gjelder veterinære legemidler, skal bøndene ha minimalt med legemidler stående; det som er reseptpliktig kan de ha oppbevart som oppfølging. Dette anses av SLV å være et lite problem i miljøgiftsammenheng.

Helseinstitusjoner og sykehus er produsenter av store mengder legemiddelavfall. Håndtering av legemiddelavfall fra helseinstitusjoner og sykehus er ikke særskilt regulert, utover visse svært helsefarlige kjemikalier (kjemikalieforskriften, § 26 kreftfremkallende eller arvestoffskadelige kjemikalier, forvaltes av Arbeidstilsynet). Inspeksjoner og spørreundersøkelser som Klif har gjennomført i forbindelse med kartlegging av utslipp fra sykehus, viser at sykehusene har gode rutiner for avfallshåndtering. Helseinstitusjoner for øvrig vet man mindre om.

Innen EU er særlig Tyskland og Storbritannia engasjert i regelverksutviklingen. Sverige er også aktive på legemiddelområdet, og bærekraftig utvikling av legemidler er tatt opp under det svenske formannskapet.

Påvirkning overfor EU er en stor utfordring, men SLV har ikke selv økotoksikologisk kompetanse. Praksisen i Norge vil antagelig utvikle seg i takt med diskusjonen og retningslinjer innen EU, etter SLVs oppfatning.

Bortsett fra når det gjelder kunnskapsutvikling og innvirkning på prosessene i EU, er det ifølge SLV muligens ikke et stort samordningsbehov mellom berørte myndighetsorganer i Norge.

3.2.2 Tilsyn

SLV har en egen tilsynsavdeling som har et visst samarbeid med Mattilsynet. Omfanget av samarbeidet med Klif har gått litt opp og ned. På legemidler for dyr er det verken formelt eller uformelt samarbeid med Klif, noe som etter SLVs mening kunne ha vært naturlig når det gjelder fiskeoppdrett.

Klif på sin side anslår at de brukte 15 ukeverk på kosmetikk og legemidler i 2009, hvorav mesteparten på legemidler.

3.2.3 Informasjon

Vann- og avløpsbransjen har pekt på behovet for informasjonsarbeid rettet mot forbrukere.

Apotekkjedene har vist til at apotekene tidligere har gjennomført kampanjer for innlevering av overflødige legemidler, senest i januar 2008.

3.2.4 Kunnskapsutvikling

SLV har inntrykk av at miljøvurderinger tillegges større vekt nå en tidligere. Det stilles strengere krav for de nye legemidlene som skal på markedet nå, enn det ble gjort tidligere. Derfor vet man like mye om miljøeffektene av de nye midlene som av de gamle.

Det er imidlertid store kunnskapshull og usikkerhet. Man vet ofte ikke om et stoff har en miljøeffekt. Mange humane legemidler ender i avløpet, og dette er påvist å kunne være hormonforstyrrende for fisk. Klif gjør mye screening for å finne igjen stoffer, men man har liten kunnskap om effekten av lave konsentrasjoner. Der effekter påvises, foretas videre studier.

Klima- og forurensningsdirektoratet har forsøkt å kartlegge hvor mye som returneres, både av humane og veterinære legemidler. Flere tonn legemiddelrester leveres hvert år inn til apotek i Norge for destruksjon, men sannsynligvis er dette bare en mindre del av ubrukte legemidler. Ifm. dødsbo kommer det inn en del humane legemidler. Det finnes ingen oversikt over hvor stor mengde som i stedet havner på søppelfyllinger og i avløpssystemet, men det antas at mengden er betydelig.

På nordisk plan har SLV deltatt i en prosjektbasert undersøkelse som er finansiert av kjemikaliegruppen under Nordisk Råd.

Det europeiske legemiddelverket i London (MEA) har egne arbeidsgrupper på miljøgifter med utvalgte eksperter (dvs. ikke representanter for hvert land).

3.3 Mattilsynet - plantevernmidler

3.3.1 Regelverk

Plantevernmidler er definert som pesticider, dvs. virksomme stoffer som skal beskytte planter, og vekstforkortere. Mattilsynet foretar godkjenning av plantevernmidler, og krever inn avgift på disse.

Ingen av stoffene på prioritetslista er godkjent som plantevernmidler⁷.

Det er laget en oversikt der plantevernmidler er fordelt på ulike risikoklasser.

”Føre var”-prinsippet og substitusjonsprinsippet er sentrale i den norske reguleringen av plantevernmidler.

Pga. en annen klimatisk situasjon har man i Norden lenger nedbrytingstid og samtidig færre skadedyr. Dette gir grunnlag for en strengere regulering enn i EU/EØS for øvrig. Spesielle forhold må dokumenteres, og det blir da et ressurs spørsmål om man får gjort dette og dermed får unntak fra EU-regelverket.

Norge er stort sett observatører på EU-nivå, men skal være såkalt soneansvarlig for nordlig sone (Norden og Baltikum).

Det er ikke tatt stilling til om Norge skal implementere den nye EU-forordningen for plantevernmidler (1107/2009).

Plantevernmidelforordningen har klare likhetstrekk med biociddirektivet, bl.a. når det gjelder krav til data, vurderingsmetoder med mer. Virkestoffene er ofte de samme, og det er diskutert i EU å opprette en gruppe for å se på bedre samordning av risikovurderingene.

Tidligere var det et avgiftssystem i Norge der avgiften var en viss prosent av plantevernmiddelets verdi. I det nye avgiftssystemet⁸ tas det hensyn til helse- og miljøeffekten av det enkelte middelet. Tanken er at avgiften skal være stor nok til at det lønner seg å være miljøvennlig⁹. Dette kan antakelig opprettholdes ved eventuell implementering av EU-regelverk i Norge i og med at Danmark har samme type avgiftssystem.

LMD har utarbeidet en handlingsplan for perioden 2010-2014 for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler. Denne følges opp i tildelingsbrev fra LMD. Det er satt av midler til informasjon, veiledning, kunnskap, varsling og FoU.

⁷ Nonylfenoler og deres etoksyler var tidligere godkjent som formuleringsstoffer, men ble fjernet for noen år siden.

⁸ Avgiften er definert som en ordinær særavgift fra og med 2010 fordi den er vurdert til ikke å oppfylle de kriterier som følger av Finansdepartementets rundskriv R-112/2006 av 16. juni 2006 for å kunne defineres som sektoravgift.

⁹ En evaluering i 2003 viste at det var et lite prisforskjell mellom preparatene til at man fikk redusert bruken av preparater med størst risiko for helse og miljø. Systemet ble endret slik at det nå er større differensiering av avgiften mellom de beste og de mindre fordelaktige preparatene. Produksjonskostnader er ofte høyere på mer miljøvennlige midler. De nye har oppstartskostnader osv. som må tas inn gjennom høyere pris i starten.

En viktig endring de senere år er at det tidligere Råd for plantevernmidler er nedlagt. Rådet var et slags koordineringsutvalg som både vurderte risiko og kost/nytte. Det var ønske om klarere linjer og en uavhengig instans som kun uttaler seg om risiko. Dette har man fått gjennom Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM), som har en egen faggruppe for plantevern. På den annen side mistet man da en forbindelse til miljømyndighetene, som var representert i rådet.

3.3.2 Tilsyn

Regjeringens generelle mål om styrket kontroll, tilsyn og håndhevelse av regelverket har ikke ført til noen merkbar ”ny giv” når det gjelder tilsyn med plantevernmidler. Et styrket tilsyn vil kreve mer ressurser.

Det føres tilsyn med forhandlere, importører og brukere. Tilsynet er risikobasert, bl.a. ut fra risikoklassene som stoffene i et gitt plantevernmiddel inngår i. For øvrig driver grossister egeninitierte kontroller med brukerne.

Under det såkalte OK-programmet undersøkes bl.a. rester av plantevernmidler i næringsmidler, noe som er høyt prioritert. Dette gjøres med utgangspunkt i internasjonale grenseverdier.

Tilsynskampanjer holdes regionalt med tilsyn på gårdsnivå. Eksempelvis var det i 2009 tilsyn på salat, og i 2008 på jordbær.

Gjennom EU-forordningene om næringsmiddelhygiene og kontroll (”hygienepakken”)¹⁰, blir alle bønder i Norge et tilsynsobjekt. Hygienepakken stiller nye og flere krav til dokumentasjon av hva det er sprøytet med.

Allerede i dag skal det føres sprøytejournal. KSL¹¹ fører tilsyn med dette. Utstyr til sprøyting skal funksjonstestes fordi feil på utstyr er en miljørisiko. Mattilsynet får i dag lite informasjon fra KSL, og ser behov for et utvidet samarbeid.

Alle må gjennomgå visse tester for bruk og kjøp av plantevernmidler. Det skal dokumenteres at det er behov for plantevernmidler i yrket, og det må avlegges en eksamen i riktig bruk av utstyr. Da kan autorisasjon gis gjennom søknad via kommunen. Fylkesmannen har fått delegert myndighet med tanke på utstedelse av slik autorisasjon.

Mattilsynet mener å se en forskjell mellom de store aktørene som driver profesjonelt og i større skala, og mindre aktører. De store aktørene holder seg mer oppdatert.

¹⁰ Gjennomført ved forskrift som trådte i kraft 1. mars 2010.

¹¹ Stiftelsen KSL Matmerk, opprettet av LMD 1.1.2007 ved sammenslåing av KSL-sekretariatet (kvalitetssystem i landbruket) og Matmerk. KSL forvalter kompetansemidlene i landbruket (KIL-ordningen).

Det er generelt høy terskel for sanksjonering; det gis alltid tid til å rette opp avvik. Tidsrommet for rettelse avhenger av avviket. Det skjer svært få politianmeldelser. I enkelte tilfeller blir autorisasjonsbeviset trukket tilbake (gis tilbake etter ett til to år).

Mattilsynet sentralt rapporterer årlig på antall avvik og antall tilsyn, men ikke på type avvik. Distriktskontorene har oversikt over type avvik. Mattilsynets tilsynsdatabase (MATS) skal utvikles til å bli et felles elektronisk tilsynssystem.

Plantevernmiddeområdet i Mattilsynet har mange berøringspunkter med biocidområdet i Klif, bl.a. fordi det er mange av de samme virkestoffene som inngår i plantevernmidler og biocider. Desinfeksjonsmidler og insektmidler kan ligge i et grenseland. Det er utarbeidet en veiledning for grenseoppgangen. De to tilsynene har årlige samarbeidsmøter, og faste møter om klassifisering og merking. For øvrig er det relativt mye uformell kontakt.

Produktregisteret har ikke plantevernmidler inne. Innlemmelse av disse har vært foreslått, men strandet på grunn av ressursmangel hos Mattilsynet. Mattilsynet er imidlertid representert i fagrådet for Produktregisteret.

3.3.3 Informasjon

En viktig aktør mht. informasjon er Norsk landbruksrådgivning, som bl.a. formidler regelverk til landbruksnæringen og holder autorisasjonskurs. Det er jevnlig møter mellom Mattilsynet og Norsk landbruksrådgivning.

Mattilsynet arrangerer også bransjemøter for alle importører der Mattilsynet setter opp dagsorden. Disse holdes ca én gang per år.

3.3.4 Kunnskapsutvikling

Bioforsk driver JOVA-programmet (Jord Vann, overvåkingsprogram vedrørende vannforekomster i jordbruksområder).

3.4 Klima- og forurensningsdirektoratet - biocider

3.4.1 Regelverk

Biocider er midler til bekjempelse av skadedyr utenom jordbruket, slik som trebeskyttelsesmidler, rottmidler, bunnstoffer til båter og insektmidler. Bortsett fra kobber er stoffene som inngår i biocider ikke på prioritetslisten. Mange av midlene må nødvendigvis være persistente (konserveringsmidler) og/eller toksiske (skadedyrmidler).

Biocider blir regulert gjennom en godkjenningsordning etter biociddirektivet. Direktivet vil bli hjemlet i Produktkontrollloven og Forurensningsloven. Foreløpig er ingen produkter godkjent.

Direktivet vil bli erstattet av en biocidforordning som etter planen iverksettes fullt ut fra 2014. Til tross for likheter med plantevernmidler, jf kap. 3.2, vil

biocider i EU organisatorisk sett gjennom det nye direktivet kunne komme til å stå fjernere fra plantevernmidler.¹²

Biocider er i biociddirektivet delt inn i 23 produktgrupper fordelt på fire hovedgrupper. I alt vil det bli 1000 – 1200 produkter som skal godkjennes i Norge. Produktregisteret vil bli benyttet i denne sammenhengen.

For å bli godkjent må produktet kun inneholde aktive stoffer som står på ”positivlisten”.

For industrien vil det være relativt kostnadskrevende å fremskaffe data ifm. søknad om godkjenning, og det kan forventes at en del produkter da vil bli trukket fra markedet.

Autorisasjon av brukere av biocider kreves kun på noen få områder, slik som skadedyrbekjempelse.

Klif oppfatter at de er relativt alene om å vurdere potensialet for effekter på ytre miljø, men ser en bedring på veterinærsiden. Samtidig som det kan være en fordel at Klif har samlet mye av styringen av biocider hos seg, ser Klif at det er mye relevant kompetanse hos andre instanser.

Det innkreves en avgift på bakgrunn av data i Produktregisteret. Avgiften har ett element som beregnes ut fra en matrise med volum og farlighetsgrad. Avgiften skal dekke kostnadene ved godkjenningen.

3.4.2 Tilsyn

Klif bruker 4,5 – 5,5 årsverk på biocider, herav 0,2 årsverk på tilsyn.

Det er ingen egne tilsynsaksjoner på biocider.

Arbeidstilsynet oppfattes av Klif å bruke relativt lite ressurser på biocider. Arbeidstilsynet er med på en del felles tilsyn. Klif mottar ikke informasjon fra Arbeidstilsynet om biocider på bakgrunn av deres tilsyn med kjemikalier, men Arbeidstilsynet opplyser at Klif vil kunne få det på forespørsel.

Delt ansvar i Norge for biocider og plantevernmidler anses ikke av Klif som noe vesentlig problem.

Kontrollen med biocider skjer i praksis ved at det sjekkes om deklarerer er foretatt i Produktregisteret, og om merkeplikten er overholdt. Kommunene fører en viss kontroll med bedriftene som bruker biocider, bl.a. skal det påses at det føres sprøyte dagbok (jf. liknende ordning for plantevernmidler der stiftelsen KSL, og ikke kommunen, fører tilsyn). For øvrig skjer det meste av arbeidet med biocider på myndighetssiden på sentralt nivå.

¹² Forslaget som foreligger vil knytte arbeidet nærmere til REACH og ECHA. Arbeidet i Kommisjonen vil bli lagt til to forskjellige generaldirektorater (DGER).

3.4.3 Informasjon

Bransjen består av ca 300 bedrifter. Noen av disse er ifølge Klif ikke seriøse nok, men man mener å se en bedring. Mye av informasjonen går direkte til bedriftene, som skal være registrert i Produktregisteret.

3.4.4 Kunnskapsutvikling

Klif har ikke, og kan ikke ha, all nødvendig vurderingskompetanse selv. For noen produktgrupper finnes ikke kompetansen i Norge. Det er da viktig å ha oversikt over hvor relevant kompetanse befinner seg. Generelt er EU en viktig kilde.

Klif benytter eksterne oppdragstakere på biocidfeltet, primært Folkehelse, NIVA, Bioforsk og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). Dette beløp seg til rundt 1 mill. kr i 2009. I tillegg får Forskningsrådet midler fra MD, da et av hovedfeltene for miljøvernforskningen er helse- og miljøfarlige kjemikalier¹³.

Regelverket er komplisert, og det er derfor viktig med kontinuitet. Dette begrenser effektiviteten hos nye, eksterne konsulenter.

Nye miljøeffekter oppdages kontinuerlig, men et like viktig innsatsområde er kanskje å finne gode målemetoder og standardiserte risikovurderinger. Problemene er like internasjonalt, så mye kan hentes utenfra.

Klif vil gjerne styre forskningen mer i retning av noe som er mer anvendelig for forvaltningen. Det er behov for flere midler til utredninger. I dag går en relativt stor andel til overvåking.

3.5 Klima- og forurensningsdirektoratet og Mattilsynet – forbrukerprodukter utenom kosmetikk

3.5.1 Regelverk

Klima- og forurensningsdirektoratet forvalter regelverket knyttet til omsetning, import, eksport og bruk av miljøgifter i produkter. Aktuelt regelverk er produktkontrollloven og produktkontrollforskriften. Produktkontrollloven inneholder en substitusjonsplikt. Forurensingsloven kan også komme til anvendelse på forbrukerprodukter.

Klif er for øvrig utpekt i Norge til ”sentral myndighet” ifm. REACH, det nye kjemikalierregelverket i EU. Klif, Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Petroleumstilsynet (Ptil) fører tilsyn med at REACH-regelverket blir overholdt innenfor sine respektive myndighetsområder.

¹³ Miljøverndepartementet: Prop 1 S (2009-2010)

Når det gjelder forbrukerprodukter, er det også andre instanser som har et ansvar innenfor HMS:

Når det gjelder stoffer i matvareemballasje har Mattilsynet ansvar for helse- og miljørisiko etter matkontaktforskriften¹⁴. I matlovens formålsparagraf inngår også miljøhensyn, men det anses som uvisst om matloven i sin nåværende utforming gir Mattilsynet tilstrekkelig hjemmel til å kunne gripe inn overfor matkontaktprodukter som medfører miljøskade etter disponering av produktene som avfall. Det har ifølge Mattilsynet dannet seg en praksis på at bare helsehensynet ligger til grunn. Det miljømessige aspektet ved matemballasje ivaretas gjennom avfallshåndteringen.

DSB har et ansvar for produktsikkerhet, og har en koordinerende funksjon for det som er kalt samvirkeområde farlige stoffer. Farlige kjemikalier har et potensial for betydelig skade på helse, miljø og materielle verdier. Samvirkeområdet spenner over et vidt fagområde og omfatter både forebyggende og beredskapsmessige forhold knyttet til for eksempel giftige, etsende, miljøfarlige, radioaktive og brann- og eksplosjonsfarlige stoffer. DSB har ansvar for nasjonal oppfølging av saker og spørsmål knyttet til REACH for kjemikalier som har farlige egenskaper på det såkalte fysisk-kjemiske området.

Mht. klassifisering og merking av farlige produkter etter merkeforskriften har både Klif, DSB og Arbeidstilsynet myndighet.

Klif mener at de generelt i større grad enn andre aktører har en "føre var"-innstilling. Risikobetraktningene er basert på farlighet, volum og eksponering.

3.5.2 Tilsyn

Generelt drives mye tilsyn med forbrukerproduktet, og tilsynsfeltet er styrket. Det har siden 2003 vært tre landsdekkende og to regionale aksjoner, med betydelig mediedekning. Det er utarbeidet en generell handlingsplan for 2008-2010.

Tidligere skjedde kontroll med produktet ad hoc på bakgrunn av henvendelser fra publikum. Det er nå utviklet rutiner med tollvesenet, der Klif får oversikter volumet av ulike produkter. Dessuten er det meldeplikt til Klif. De mest aktuelle produktene er:

- Leker
- Tekstiler
- Elektronikk
- Byggevarer
- Møbler

¹⁴ Matkontaktmaterialer er et videre begrep enn matemballasje. Under matkontaktmaterialer kommer materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler, for eksempel kjøkkenredskaper som kjeler, kopper og skjærefjølere. Norge har brukt sikkerhetsklausulen i direktivet i forbindelse med forekomst av høye nivåer av kadmium og bly i dårlig brent keramikk (krus) og for svakt EU-regelverk i den sammenheng. Videre er en del kjøkkenredskaper av plast med for høyt innhold av anilin blitt forbudt.

Kontroll foretas ut fra risiko knyttet til det enkelte produkt, som er basert på stoffene som inngår. Så gjøres det et tilfeldig utvalg, samtidig som de største aktørene prioriteres. Mye importeres fra Asia, og det påhviler importøren et stort ansvar.

Det samarbeides med DSB om leketøy, der DSB ser på fysisk sikkerhet og brannfare, og Klif ser på stoffene som inngår og på støy.

Frister for lukking av avvik gis med realistiske frister. Når det gjelder elektronikkprodukter og kjemikalier, er det relativt nytt med politianmeldelser.

Overfor mindre virksomheter vil det være mye veiledning ifm. tilsynsbesøk. Klif skiller mellom på den ene siden veiledning, som gjelder hva som er regelverkets bestemmelser med tilhørende krav, og på den andre siden rådgivning, som gjelder løsninger. Klif opplyser at rådgivning ikke blandes inn ved tilsynsbesøk.

Når det gjelder kjemikalier, spiller Produktregisteret en viktig rolle. De har erfaring med firmaene ifm. deklarerer, og mottar data fra tolletaten. På dette grunnlaget kan de gi innspill til tilsyn og kontroll. Det er færre unnlaterer på deklarerer enn tidligere, men fortsatt er mørketall et problem.

Generelt vurderer Klif samarbeidet med andre aktører som DSB, Arbeidstilsynet og SSB, som godt. Rapporter fra tilsyn utveksles, men det kunne nok vært mer av dette. Det er noe samarbeid med Arbeidstilsynet om felles tilsynsbesøk. Videre samarbeides det om møter på europeisk plan.

Særnorske regler oppfattes ikke som noen farbar vei, annet enn som et pressmiddel for å få med seg de andre i Europa (slik Norge gjorde med flalater i leker).

REACH antas generelt å styre mye fremover. Dette gjelder også for matemballasje og de stoffrelaterte miljøproblemene disse produktene måtte medføre¹⁵. Norge sitter i gruppe for tilsyn og kontrollaksjoner under ECHA (kjemikaliebyrået i Helsinki).

3.5.3 Informasjon

Klif har en aktiv og god infoseksjon, og har fått skryt for hjemmesiden sin¹⁶. Mye informasjonsmateriell er nettbasert. Det lages faktaark (som fungerer best for de små aktørene) og veiledere (overfor importører). Dette foreligger bl.a. for produktgruppene leker, elektronikk og byggevarer.

¹⁵ Et stoff som har fått mye oppmerksomhet er flalater DEHP. DEHP er forbudt i kosmetikk og i leker for barn, men er tillatt i matkontaktplast opp til 0,1%. I juni 2009 gikk ECHA ut med en anbefaling om å prioritere DEHP for oppføring i REACH- forordningens Annex 1. Skjer dette må det før 2013 gis en autorisasjon for videre bruk av stoffet for spesielle formål.

¹⁶ I Difis årlige vurdering av kvaliteten på nettstedet fikk daværende SFT i 2009 fem av seks oppnåelige stjerner, se nærmere vurdering i kap. 5.1.3.

Klif vurderer kunnskapsnivået i små virksomheter som ikke noe bedre enn hos vanlige forbrukere.

Resultatene fra aksjonene legges ut. Klif publiserer da det som er riksdekkende, og gir stoff til fylkesmannsembetene som de kan legge ut på sine hjemmesider. Klif viser frem de som har fått sanksjoner. Bransjeorganisasjonene aksepterer dette, mens det kommer enkelte negative reaksjoner fra firmaer som føler seg hengt ut.

Klif jobber med en ny side rettet mot forbrukere spesielt: www.erdetfarlig.no. Informasjonen er forenklet og fokus er på prioriterte kjemikalier. Videre vises bl.a. også hvor miljømerkete produkter finnes.

Kriteriene for hva det er viktig å informere om er farligheten, mengde, helse/miljø-effekter, bruksområde og antall produkter.

Svanemerket er det offisielle nordiske miljømerket, vedtatt av Nordisk Ministerråd i 1989, og det miljømerket flest kjenner til i Norge. Merket garanterer at produktet/tjenesten holder en høy miljø- og kvalitetsmessig standard.

Blomsten er det offisielle europeiske miljømerket, opprettet av EU-kommisjonen i 1992. Det er nå en del av EUs produktorienterte miljøpolitikk (Integrated Product Policy). Kriteriene i EU utvikles i nært samarbeid med den nordiske ordningen. I Norge finnes det blomstermerkede produkter innenfor blant annet maling, tekstiler og barnesko.

Stiftelsen miljømerking forvalter Svanemerket og Blomsten i Norge. Stiftelsen har et eget styre, og ligger under BLD.

3.5.4 Kunnskapsoppbygging

Klima- og forurensningsdirektoratet opplever at det alltid er noe som mangler når det gjelder risikovurderinger og bruksområder. Det er komplisert å skaffe oversikt over produsenter og bruk. Kombinasjonseffekter av stoffer er også en betydelig utfordring. Nye kjemikalier kommer stadig til. Sånn sett kan 2020-målet sies å være urealistisk i følge Klif.

REACH skal dekke opp for dette, men det tar tid. Klif opplyser at det foreligger mye kunnskap om det som finnes, mens det er mer problematisk med nye stoffer. Forekomster er alltid uønsket og det er derfor viktig med overvåking og å følge med på hvor stoffene dukker opp og hvilke effekter de har.

Folkehelsa og NIVA får bevillinger hvert år fra MD som rammetilskudd mens Klif gir oppdragene. Også andre forskningsmiljøer brukes. Ved siden av MD er Forskningsrådet en viktig finansieringskilde.

For øvrig gjennomføres utredninger av konsulentfirmaer.

Mye av kunnskapsoppbyggingen skjer på grunnlag av og innenfor rammene av internasjonalt samarbeid. Spesielt er det EU-samarbeidet som styrer SFTs

kunnskapsoppbygging. Nordisk samarbeid fungerer godt for å få frem kunnskap som kan spilles inn i internasjonale fora (EU, FN osv.).

3.6 Klima- og forurensningsdirektoratet og Mattilsynet – kosmetikk

3.6.1 Regelverk

Ansvar for kosmetikk er delt mellom Mattilsynet og Klima- og forurensningsdirektoratet. Mattilsynet har ansvaret for stoffenes helserisiko¹⁷, mens Klif har ansvaret for stoffenes miljørisiko.

Mattilsynet har et kosmetikkregister (omtalt nedenfor), men dette er uten volumdata. Kosmetikk deklarerer ikke i Produktregisteret. Det har vært vurdert å inkludere kosmetikk i Produktinformasjonsdatabanken.

Ifølge Mattilsynet utgjør kosmetikk kun 0,02 % av volumet av stoffer registrert i Produktregisteret og som er klassifisert innen rammen av det generelle kjemikalierregelverket.

I St. meld. nr. 14 (2006-2007) heter det at Regjeringen vurderer å inkludere kosmetiske produkter i deklarasjonsplikten overfor Produktregisteret. Kemikalieinspeksjonen i Sverige gjennomførte i 2003 en analyse i forhold til det tilsvarende svenske produktregisteret. Konklusjonen var at nytteverdien ikke stod i rimelig forhold til kostnadene¹⁸.

I EUs kosmetikkdirektiv¹⁹ ligger en liste over stoffene som er tillatt å bruke i kosmetikk, ut fra et helseperspektiv. De fleste stoffene i kosmetikk finnes også i andre produkter, det er mao. få kosmetikkspesifikke stoffer. Kosmetikk kan inneholde stoffer på prioritetslisten, for eksempel muskxylen (et lukstoff) og triclosan. For øvrig står det sykliske siloksanet D5 på listen over nye stoffer der det skal skje en vesentlig reduksjon innen 2020.

D5 antas å være under behandling i ECHA (EUs nye kjemikalieinstitusjon i Finland), og Klif skal ifølge Mattilsynet ha planer om å ta opp triclosan samme sted²⁰.

¹⁷ Kosmetikkloven, som Mattilsynet har ansvar for, inneholder imidlertid også et miljøformål. Kosmetikkloven har ellers et videre virkeområde enn kosmetikkforskriften. Virkeområdet for kosmetikkforskriften tilsvarer virkeområdet for EUs kosmetikkdirektiv.

¹⁸ Opplyst av Mattilsynet. Norges internasjonale forpliktelser ved EØS-avtalen kan også være et hinder for slik deklarasjonsplikt, ifølge Mattilsynet.

¹⁹ Erstattes av kosmetikkforordningen, som har som formål bl.a. å øke produktsikkerheten for kosmetiske produkter, jf rapporten fra Arntzen deBesche.

²⁰ Miljøproblemet med kosmetikk skal ha vært tema på et møte 18. mars 2009 mellom MD og HOD i forbindelse med oppfølging av St.meld. nr. 14 (2006-2007). Etter det Mattilsynet forstår, var det enighet om at miljøproblemet med kosmetikk begrenser seg til D5 og triclosan.

Miljøskadelige ftalater er forbudt i kosmetikk. Parabener anses ikke som en miljørisiko, ifølge Mattilsynet.

Virkeområdet for kosmetikkforskriften tilsvarer virkeområdet for EUs kosmetikkdirektiv. Forskriften er ment for implementering av direktivet med endringer. Kosmetikkdirektivet regulerer stoffbruk kun på grunnlag av helsemessige vurderinger. Kommisjonen har gjentatte ganger understreket at miljøproblemer forbundet med kosmetikkbruk skal løses via REACH.

Det er foreløpig få erfaringer med reguleringen under REACH. Klif antar at REACH, som de har ansvar for i Norge, vil innebære mer kunnskap om miljøeffekter av kosmetikk. Det vil være en registreringsordning administrert av ECHA, noe som vil gi oversikt over volumer.

Klif og Mattilsynet samarbeider når det gjelder innspill mv. overfor EU. Videre er det samarbeid rundt nettstedet www.erdetfarlig.no. Samarbeidet er nedfelt i et mandat. Sett fra SFT er det ingen spesielle utfordringer med organiseringen i dag. I stor utstrekning er det regelverket som bestemmer ansvarsdelingen.

I Klif er det én person som arbeider med kosmetikk som produktgruppe. På kosmetikk og legemidler medgikk 15 ukeverk i 2009, hvorav det meste på legemidler.

3.6.2 Tilsyn

Rester av kosmetikk havner for en stor del i avløp, og blir ikke håndtert som farlig avfall. Ved screening finner man igjen stoffer som *bl.a.* forekommer i kosmetikk.

Tilsyn med kosmetikk inngår for Klifs vedkommende inn i annen type tilsyn.

Det dukker stadig opp nye stoffer, noe som blir et problem også på dette produktområdet.

Mattilsynets tilsynssystem er under omlegging/utvikling slik at det per i dag ikke foreligger en oversikt mht. antall årsverk brukt til sammen på kosmetikktilsyn rundt om på de 65 distriktskontorene. På hovedkontoret ble det brukt 1,5 - 2 årsverk.

Bruken av D5 har gått ned de siste årene, og det gis årlig ut rapport om tilstanden ved hjelp av konsulentfirma. Bruken av triclosan er også gått betydelig ned.

Mattilsynet har i 16 år drevet et register over ansvarlige markedsførere (produsenter og importører) av kosmetikk og kroppspfleieprodukter, som er pliktige til å stå registeret. Registeret omfatter ca 1000 virksomheter. Bedrifter med en årsomsetning over kr 100 000 svarer årlig en avgift til statskassen ved å stå i registeret. Mattilsynet tar inn avgiften. Avgiften brukes til direkte tilsynsvirksomhet.

Europakommisjonen har for ca. 2 år siden opprettet et eget forum for medlemslandene for fremming av tilsynsarbeid på området, og Mattilsynet deltar her og i nordisk samarbeid.

På nordisk basis har det også i en viss tid pågått et arbeid med sikte på å bedre datagrunnlaget. Mattilsynet mener imidlertid å kunne registrere en dalende interesse for dette i de andre nordiske landene. Dette skyldes muligens ECHAs økende betydning.

3.6.3 Informasjon

Det er hovedsakelig Mattilsynet som driver informasjon på kosmetikkområdet.

Informasjon fra myndighetene om kosmetikk er for øvrig tilgjengelig på erdetfarlig.no, miljogift.no og regelhjelp.no.

Det er dialog med Kosmetikkleverandørenes forening (KLF), bl.a. om D5, ”svanemerking” og substitusjon. Det ligger imidlertid begrensninger i hvor langt man kommer i dialogen pga. interessene som KLF som bransjeorganisasjon ivaretar. En evaluering fra den svenske bransjeorganisasjonen KTF viser en del svakheter ved ordningen.

Svært få produkter er ”svanemerket” per i dag, og bidraget i miljøsammenheng er dermed begrenset. Men Stiftelsen Miljømerking jobber aktivt med å få miljømerking av flere kosmetiske produkter. Sekretariatene i Nordisk Miljømerking la fram forslag til nytt, revidert kriteriedokument for miljømerking av kosmetiske med høringsfrist 18. januar 2010.

3.6.4 Kunnskapsutvikling

Screening er en viktig del av kunnskapsutviklingen ved at det viser hvilke stoffer man finner igjen i miljøet.

Klif skal ikke være fageksperter på den måten konsulenter eller ekspertinstitusjoner kan være. Heller ikke Mattilsynet har egne ressurser til forskning på kosmetikk.

Det er generelt mye man ikke har full oversikt over, og det er avgjørende for kunnskapsutviklingen med internasjonalt samarbeid, ikke minst gjennom REACH og ECHA.

Fra norsk side må en ofte bruke fagpersoner fra utlandet for å få gjennomført sine forpliktelser når det gjelder utredning av stoffer.

Når det gjelder miljøeffekter, har man hittil manglet et like solid datagrunnlag som man har for human helse. Det ligger nær å tro at arbeidet i REACH ved ECHA vil bøte på dette. Etter Mattilsynets inntrykk foregår det omfattende studier av ingredienser, som for eksempel D5, i denne institusjonen. Under REACH vil alle resultater fra alle studier bli samlet og vurdert av eksperter og dette vil resultere i en samlet vurdering i EU/EØS.

Sannsynligvis vil det uansett være en relativt begrenset miljøeffekt av kosmetikk, sammenliknet med andre produktgrupper.

3.7 Klima- og forurensningsdirektoratet og Petroleumstilsynet - offshore

3.7.1 Regelverk

Man kan i virksomheten på sokkelen skille mellom naturlig forekommende miljøgifter og tilsatte kjemikalier. Både mål og tiltak vil være forskjellige for disse.

En viktig naturlig forekommende miljøgift er produsert vann. Reguleringen av forurensing i produsert vann skjer iht. forurensningsloven, nullutslippsarbeidet og OSPAR²¹. Produsert vann kan inneholde tungmetaller, noe det per i dag ikke er renseteknikk for. Andre miljøgifter kan renses, men det blir en avveining av ulemper ved rensing mot fordeler. Ulemper kan være at det skaper klimagassutslipp. Norge ligger under det som er satt som standard på oljeinnhold i produsert vann. Når det gjelder borekaks, vil eventuell deponering på land måtte vurderes i forhold til sikkerheten under transporten og miljøhensyn på land.

Balanse mellom hensyn til klima og til rent hav kan bli vanskelig med tanke 2020-målet.

Når det gjelder tilsatte kjemikalier, har det fra 1998 vært et mål om nullutslipp i 2005. Bruken gikk dramatisk ned fra 2002 til 2003 av ”røde” og ”svarte” kjemikalier, og det er i dag lite av tilsatte kjemikalier. Gjengefett og hydraulikk er to sentrale bruksområder. Praksis ved søknadsbehandling er streng. Man har god oversikt over det som brukes. Mye av årsaken til den gunstige situasjonen ligger nok i at substitusjon med hjemmel i produktkontrollloven er billigere enn rensing. I søknadssammenheng står myndighetene ganske sterkt på substitusjonsprinsippet.

Substitusjon er et gammelt tema i oljeforvaltningen. Samtidig er oljemiljøet på mange måter konservativt, og det er lite teknologiutvikling (det brukes for eksempel kjemikalier med lavt kokepunkt, noe som er et arbeidsmiljøproblem).

Når man har kommet så vidt langt mht. å redusere utslipp i Norge, kan det forklares med et godt samarbeid mellom bransjen og myndighetene. En rekke kostnadseffektive tiltak har vært basert på frivillighet.

Det er en begrenset aktivitet fra Ptil på kjemikalier. Det er kun én person på ytre miljø, og vedkommende har også andre oppgaver. Ptil er involvert i

²¹ Konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav (Oslo-Paris-konvensjonen). Landene er forpliktet til å innføre vedtak fattet av OSPAR i sine nasjonale regelverk, enten i lover, forskrifter eller enkeltvedtak som utslippstillatelser.

forvaltningsplanen for havner, og i REACH-arbeidet. Ptil har en avtale med Arbeidstilsynet om enkeltkjemikalier.

3.7.2 Tilsyn

Tilsynet er basert på en risikotilnærming, og dessuten på ”føre var”-prinsippet. Tilsynet består både av kontroll og veiledning. Det er et samspill mellom ulike tilnærminger, og det er dialog.

Kontrollen gjelder bl.a. at det ikke jukes på rapportering av type stoff og risiko. Lagring av kjemikalier har vært ett tilsynsystema.

I 2008 var boreslam prioritert i tilsynssammenheng, og man så da bl.a. på ”livssyklusen” til boreslam. Dette ble gjort i et samarbeid mellom Ptil og Klif og i henhold til samme regelverk.

Det hender at tilsynsmyndighetene avslører at de er blitt feilinformert, eller at det er forhold de ikke er informert om. Avvik på kjemikaliesiden kan gjelde lukkede systemer (som viser seg ikke å være lukkede), for utrygg lagring og manglende testing. Avvik følges konsekvent opp. Det er få anmeldelser som gjelder kjemikalier og generelt, og færre enn før. Industrien og bransjen er aktive på oppfølging selv.

Det som er skrekkscenariet mht. ytre miljø er lekkasje av olje til sjø. Ved normal drift er det få problemer. Risiko for lekkasje av olje til sjø minimaliseres ved brønnsikring og sikring mot utblåsing.

Klif og Ptil har noen felles tilsyn, og formalisert tilsynsplanlegging. Hver annen måned er det videokonferanse, der kjemikalier kan være tema. Enkelte hevder at samarbeidet kunne vært bedre når det gjelder omfang og kvalitet, men samtidig ses det på som naturlig at det kan opptre målkonflikter.

3.7.3 Informasjon

Det har vært et godt samarbeid mellom bransje og myndigheter, og det er lite omfang av ”juks”, ifølge Ptil. Det er forskjell på operatørene mht. kompetanse, bl.a. hvor kritiske de er til data om kjemikalier fra leverandørene. De små operatørene gjør ofte ikke egne vurderinger av kjemikalier.

Det drives en del veiledning overfor industrien. Det er etter Ptils vurdering mest hensiktsmessig å gå på utviklingsmiljøene. Ptil har bl.a. hatt et heldagsmøte med Statoil og leverandørene av borevæske, der substitusjon ble etterspurt fra Ptil. Det er ikke snakk om å kreve utfasing pga. ytre miljø, det må skje en avveining der ytre miljø er ett av flere hensyn.

3.7.4 Kunnskapsutvikling

Oljevirkksomheten til havs står kun for noen få prosent av de nasjonale utslippene av miljøgifter. Men det er liten kunnskap om langtidseffektene av produsert vann. Klif er med i et forskningsprogram i regi av Forskningsrådet om dette.

Mengden produsert vann vil øke fordi det i gamle felt vil være svært høy andel vann ift. produsert mengde olje. Fire gamle felt står for halvparten av utslippene. Utviklingen vil være avhengig av bl.a. konjunkturer i oljebransjen.

Når det gjelder de kjemikaliene som er i bruk på sokkelen, er de godt utredet.

En del innretninger er gamle, og det må da skje en fornyelse for å opprettholde opprinnelig HMS-nivå. Samtidig øker produksjonskostnadene per produsert enhet. Når nye aktører kommer inn og overtar, er noe av grunnlaget lavere standarder.

Miljøprofilen er viktig for legitimiteten, noe Ptil ønsker å understøtte.

Det er ekstra høy oppmerksomhet på miljøaspektene ved oljeaktivitet i nordområdene. På nye anlegg på sokkelen vil det være planlagt for injisering fra starten. Ved utbygging i nordområdene vil dette være et krav. Også for borekaks er det strengere regler i nordområdene.

Renseteknologien for CO₂ er basert på aminteknologi, og aminforbindelser er potensielt miljøskadelig. Dette kan bli et stort område også for Ptil, og kreve tilførsel av kompetanse og kapasitet. Det vil være et samarbeid med Klif og dette antas av Ptil å kunne håndteres under nåværende avtale.

Det kreves samordning, og dette kan bli mer effektivt, for eksempel ifm. målkonflikter. Dette har hittil ikke forhindre at man på saks- og fagnivå har gode samarbeidsprosjekter.

3.8 Arbeidstilsynet - miljøgifter i arbeidsmiljøet

3.8.1 Regelverk

Ifm. omorganiseringen og flyttingen av direktoratet ble fagavdelingene nedlagt og direktoratet fikk en mer strategisk rolle. Fagkunnskapene skal sitte i regionene. Det er definert 7 satsingsområder, som er lagt til hver sin region. Ett av satsingsområdene er kjemi i vid forstand, herunder stråling og støy. Regelverksarbeidet i Arbeidstilsynet er svekket med den nye organiseringen. Bare én person jobber med kjemiområdet i Trondheim, resten er spredt rundt i alle regionene.

Mens Klif har ansvar for ytre miljø, har Arbeidstilsynet ansvar for arbeidsmiljø iht. arbeidsmiljøloven. Det er et enkelt regelverk. Både lov og forskrifter er hensiktsmessige. Arbeidstilsynet får ikke tilbakemeldinger om noe annet. Ansvaret er klart lagt på arbeidsgiver.

Det er den internasjonale påvirkningen og ny kunnskap som styrer utviklingen. Klif og Arbeidstilsynet er enige om at begge skal være "competent authority" etter merkeforskriften (saken ligger p.t. i dept.).

Hovedsakelig kommer alt regelverk på kjemikalieområdet fra EU. Arbeidstilsynet er med arbeidsgrupper under samarbeidet SLIK-samarbeidet (i Bilbao), som har en kampanje på Risk Assessment på kjemikalieområdet.

Det er sjelden av Arbeidstilsynet forbyr en miljøgift (i motsetning til Klif). Arbeidstilsynet er mer opptatt av bruk av verneutstyr, og av substitusjon.

3.8.2 Tilsyn

Ved tilsynsbesøk ser en som regel på flere forhold enn kjemi i snever forstand.

Arbeidstilsynet har et tilsynsprosjekt som heter Bedre kjemi. Hensikten er å redusere kjemisk helsefare. Tilsynsvirksomheten designes og planlegges ett sted, ledet av en prosjektleder, og gjennomføres så i alle regioner (dette er det generelle måten å føre tilsyn på i Arbeidstilsynet).

Arbeidstilsynet har god faglig kontakt med Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og NOA (Norsk overvåking av arbeidsmiljø – ligger under STAMI). Tilsyn gjennomføres på bakgrunn av statistikk og er risikobasert, der en går til bransjer som har fare for arbeidsskader. Det er gjennomført felles tilsyn med andre HMS-etater på renseanlegg og noen på bilpleievirksomheter. I 2010 er det bergverk/tunneler, frisorer og oljeservicenæringen (i samarbeid med Ptil) som er valgt ut.

De store bedriftene har mange ansatte, men ikke så store mangler. De små bedriftene har større, ifølge Arbeidstilsynet. Dette må avveies ifm. risikovurderingene.

Arbeidstilsynet føler at de har de dataene de trenger for å planlegge tilsyn, og at kompetansen og kapasiteten er tilstrekkelig på kjemikaliefeltet. Det bes om lister fra Produktregisteret i forbindelse med utvelgelse av virksomheter/bransjer som skal prioriteres, men det er mulig Produktregisteret kunne vært brukt enda mer.

Under tilsynsbesøket sjekkes stoffkartotek og rutiner, og man snakker med daglig leder og hovedverneombud.

Det har vært sjekket om tilstanden er bedre ved de bedriftene der det har vært tilsyn tidligere, enn i andre bedrifter. Det viser seg at tilsyn har en effekt, det har skjedd en positiv utvikling.

Det er de små bedriftene som i minst grad har sine ting på stell. De store og bransjeorganiserte bedriftene har gjerne egen kompetanse. En del småbedrifter, for eksempel innen bilpleie, har hyppige endringer mht. eier og drift, og har mange mangler mht. HMS.

Det kreves ikke tilsynsgebyr.

Ifm. tilsyn kan det gis veiledning, pålegg, varsles tvangsmulkt og – i svært få tilfelle på kjemisiden – foretas politianmeldelse. Politianmeldelse brukes mer

når det gjelder sosial dumping, men man vil i slike tilfelle også kunne slå ned på medbrakte kjemikalier.

Det er viktig med bransjekontakt. Arbeidstilsynet involverer bransjen i planleggingen av kampanjer, jf Bedre kjemi, og får innspill.

Det er gjort noen forsøk hvor Arbeidstilsynet samarbeider med industrien i selve tilsynet. Uten å bruke pålegg får man virksomheten til å lage planer og iverksette tiltak. Dette har vært vellykket i aluminiumsbransjen, der det er store aktører og hvor den interne kompetansen er til stede. Det er et motiverende at tiltak gjøres uten at det kommer pålegg fra myndighetene.

Avvik følges opp hovedsakelig ved innsendt dokumentasjon; enten at de har gjennomført tiltak, eller at de har konkrete og tidfestede planer om det. Tvangsmulfter er det lite av. Det holder oftest med et varsel om tvangsmulkt.

3.8.3 Informasjon

Det er laget mye informasjonsmateriell. Det drives veiledning på tilsyn og i forbindelse med tilsynskampanjer. I forbindelse med kampanjearbeid er det mye kontakt med bransjen ved utarbeidelsen av informasjonsmateriell.

Det er veldig mange små virksomheter²², og det er en utfordring hvordan disse skal nås: De er ofte ikke organisert, verken på arbeidsgiver- eller arbeidstakersiden. Det er mao. ingen bransjeorganisasjon e.l. som kan videreformidle informasjon. Derfor nås denne gruppen bare ved fysisk tilsyn.

3.8.4 Kunnskapsutvikling

Det er generelt lite fokus i Arbeidstilsynet på forsknings- og fagutvikling. Nå er det et veldig stort press på tilsyn. Omfanget av tilsyn gikk betraktelig ned i forbindelse med omorganiseringen, og det skal nå opp på det nivået en hadde tidligere. Dette går på bekostning av fagutvikling.

Det er stort sett STAMI som driver med forskning på arbeidsmiljø, men i relativt begrenset omfang på kjemikalieområdet. Kunnskap må ofte søkes i utlandet.

I etaten er det fire kompetansenettverk på tvers av hele etaten, for støy, biologi og kjemi, teknisk og psykososialt.

Arbeidstilsynets FoU-midler fordels på 7 satsingsområder. Det er en samarbeidsavtale med STAMI, og ellers kjøper man arbeidsmedisinske utredninger m.v. særlig fra universitetene i Bergen og Trondheim. Arbeidstilsynet har selv en arbeidsmedisiner som er sentral, og dessuten kjemikere som er langt fremme faglig.

Det er lite forskningsrådsmidler på arbeidsmiljø.

²² Gjennomsnittlig er det 7 ansatte i alle virksomheter i Norge. Veldig få har over 100 ansatte (opplyst av Arbeidstilsynet).

Det arbeides nå med å opprette en database (EXPO) som vil tilhøre STAMI. Målet er at alle virksomheter i landet skal legge inn de stoffene de bruker. Da får man en bra oversikt over hvilke stoffer som brukes og hvem som bruker dem. Oppstart skjer med forsøk i fire bransjer (aluminium, olje, glassfiber (GUP) og overflatebehandlere). Målet er at det etter hvert skal forskriftfestes krav om at virksomhetene legger inn målinger i basen.

3.9 Norges forskningsråd - miljøforskning

Forskningsrådet finansierer ulike typer FoU, bl.a. forskningsprogrammer og frittstående prosjekter. Innen forskningsprogrammene finnes det såkalte ”store programmer”, men ingen av disse gjelder miljøgifter.

I perioden 2000-2005 hadde Forskningsrådet et forskningsprogram om forurensninger (PROFO), herunder om kilder, spredning, effekter og tiltak. Dette er senere gått inn i Norsk miljøforskning mot 2015 (Miljø 2015), som er et bredt, tverrfaglig forskningsprogram som skal gi kunnskap om sentrale miljøspørsmål og danne grunnlag for framtidig politikkutforming. Opprettelsen av Miljø 2015 ble vedtatt etter en utredningsprosess i 2005-2006, med bred involvering av forskningsmiljøer, forvaltning og andre brukere.

Miljø 2015 er organisert i en faglig struktur med fire spesifiserte tematiske områder: SAMFUNN, LAND, VANN, FORURENS, og et overgripende forskningsområde: TVERS.

Temaområde FORURENS gjelder forurensninger og kretsløp og har som mål å skaffe til veie økt kunnskap om de samvirkende effektene av forurensning over tid.

Forskningsrådet erkjenner at miljøforskningen på mange måter har kommet litt i skyggen av klimautfordringene, men mener at en ny organisering vil gi mer rom for miljøgifter, langtransporterte forurensninger og langtidsvirkninger av dem²³.

Forskningsrådet har utarbeidet en strategi for perioden 2009-2012. Her står det bl.a. at Forskningsrådet vil ta et tydeligere ansvar for å få fram den beste kunnskapen på områder hvor forskningen har store implikasjoner for politikkutforming, og også la kritisk forskning komme til orde.

3.10 SSB - miljøstatistikk

Seksjon for miljøstatistikk har 22 årsverk og en relativt bred portefølje, organisert i 5 grupper. Arbeidet kan deles inn i offisiell statistikk og utviklingsprosjekter.

²³ Kirsten Broch Mathisen på www.forskningsradet.no. Forskningsrådet er ikke intervjuet av Difi.

Den primære oppdragsgiveren er Finansdepartementet gjennom statsoppdraget. Seksjonen har et inntjeningskrav på 8 mill. kr hvorav omtrent halvparten kommer fra prosjektmidler fra Klima- og forurensningsdirektoratet. På området miljøgifter er anslagsvis 75 pst av aktiviteten avhengig av prosjektmidler. Seksjonen har akseptert mye ad hoc-oppdrag av ressursmessige årsaker.

Det anslås at 1,5-2 årsverk brukes på ”farlige stoffer”, hvorav 4 månedsverk til ren statistikk.

Av 18 ”bærekraft-indikatorer” handler 1 om kjemikalieutslipp. Dette ble bestemt i 2005 og er således relativt nytt.

Seksjonen samhandler med Produktregisteret og andre deler av Klima- og forurensningsdirektoratet, og samarbeidet vurderes av seksjonen som godt og som noe bedre enn tidligere. SSB er med i Produktregisterets fagråd og brukermøter.

Når det gjelder rapportering fra kommunene til staten (KOSTRA), er dette en forhandlingssak mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, KS og aktuelt fagdepartement. Det skal rapporteres på klare kommunale oppgaver som vann, avløpslam og avfall. Ut fra den infrastrukturen som finnes, er det ifølge seksjonen godt mulig å tenke seg KOSTRA brukt til ytterligere rapportering og med relevans for miljøgifter, men dette er ikke vurdert konkret. Per i dag er det ingen KOSTRA-tall som gjelder miljøgifter direkte²⁴.

Når det gjelder miljøgifter, har SSB betydelig kortere tidsserier og mindre offisiell statistikk enn på klima og luftforurensing.

Klima- og forurensningsdirektoratet utarbeider selv en del miljøstatistikk i tillegg til å være en viktig mottaker av statistikken fra SSB.

På en del områder mener seksjonen at datakvaliteten er i bedring, men det gjenstår en god del problemer knyttet særlig til koding/kategorisering. For eksempel når det gjelder avfall så deles dette inn i kategoriene tekstiler, papir, tre, slam, glass, betong, metall og farlig avfall. Kategoriseringen (iht. vedlegg til avfallsforskriften) er komplisert og kan variere på kommunenivå. Import- og eksportstatistikk på avfall er ikke dekkende nok per i dag, men det er en særskilt rutine for farlig avfall.

En annen problemstilling når det gjelder datakvalitet, er andel av farlige stoffer i produkter man vet noe om som helhet, men hvor det ikke er krav til spesifisert

²⁴ Kommunefordelte tall finnes for:

- Miljøgifter i avløpsvann (mange miljøgifter, primært de organiske, er ikke inkludert)
- Omfanget av høygradig rensing av avløpsvann
- Kvaliteten på avløpsnett
- Utsortering fra husholdningsavfall av forskjellige typer avfall
- Restavfall til deponi og til forbrenning

registrering av stoffinnhold. Dette gjelder for eksempel gulvbelegg og klesplagg.

Av og til har man data om verdien på produktene, men ikke volumene. Ytterligere en problemstilling er at små mengder av et produkt kan medføre omgåelse av meldeplikten (cut-off).

På den annen side finnes det også data som kunne vært utnyttet bedre og som det vil være etterspørsel etter, men som man av ressursmessige årsaker må la ligge.

Arbeidet med miljøstatistikk i SSB oppleves som relativt isolert og kortsiktig når det gjelder relasjonen til eksterne samarbeidspartnere. Det vurderes som ønskelig:

- å få mer tilbakemeldinger på det som publiseres
- å jobbe mindre ad hoc og mer langsiktig
- å møte et mer samlet Klif
- å få til et bedre samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
- at forvaltningen presser mer på for å få en samlet og hensiktsmessig rapportering

3.11 Tolletaten – avgifter og innførselskontroll

Tolletaten kan sies å ha to roller når det gjelder miljøgifter. Den ene er som avgiftsmyndighet, den andre er som kontrollmyndighet ved innførsel.

3.11.1 Rollen som avgiftsmyndighet

I Særavgiftsutvalgets rapport (NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene) fremkommer det at særavgifter kan være et svært effektivt virkemiddel for å begrense utslipp av miljøfarlige stoffer²⁵. De administrative byrdene for næringslivet er relativt små sett i forhold til inntektene til staten, i følge Finansdepartementet²⁶.

Når det gjelder avgiftene på TRI og PER har disse ført til at stoffene nå nesten er ute av bildet. Men det er bare der det finnes erstatninger at avgift kan være et egnet virkemiddel for å fjerne miljøfarlige stoffer.²⁷

Det er en del forutsetninger som bør være til stede for at særavgift på miljøgifter skal være et hensiktsmessig virkemiddel, sett fra tolletaten:

²⁵ Om indirekte skatter, se også Prop. 1 S (2009-2010) side 50-88.

²⁶ Samarbeidsprosjekt med NHD der konsultentselskapet Oxford Research gjennomførte dybdeintervjuer med bedrifter som har ansvaret for å oppkreve særavgifter.

²⁷ Liste over særavgifter på klimagasser finnes i St.prp 1. S (2009-2010) og på Finansdepartementets budsjettportal.

- Avgiftsgrunnlaget må være klart. Varen må være skikkelig merket med varedeklarasjon, og det må fremgå mengdeinnhold av det enkelte stoffet som varen inneholder.
- Det er krav til stor grad av målenøyaktighet for å vite om et stoff/produkt skal avgiftsbelegges. Dette gjelder spesielt når det foreligger ulike satser per mengdeinnhold av et avgitt stoff.
- Det må stilles krav til merking av et produkt: Dersom en bestemt vare inneholder et forbudt stoff (eller over tillatt andel av et stoff) og det ikke stilles krav til merking, vil produsenten antakelig unnlate å merke produktet for å slippe unna avgiftsplikten.

Når det gjelder forbud mot visse stoffer, er det selvsagt en forutsetning at Toll- og avgiftsdirektoratet blir orientert slik at aktuelle produkter kan stoppes ved innførsel. Også ved endring av avgiftsgrunnlaget fra miljømyndighetenes side er det essensielt at orientering gis.

Tolletaten bruker et ensartet datasystem for alle typer avgifter. Dette anses som rasjonelt og effektivt administrativt sett. Derfor blir dataregistrering ingen stor arbeidsbelastning for tolletaten. Nye særavgifter, for eksempel på en miljøgift, vil derfor ikke medføre store problemer eller kostnader, så lenge de nevnte kravene er oppfylt.

Når Klima- og forurensningsdirektoratet vurderer å innføre avgift som virkemiddel, tas det kontakt med tollmyndighetene. Dialogen med Klima- og forurensningsdirektoratet om klimagasser og stoffer anses som god fra tolletatens side.

Det foreligger en samarbeidsavtale mellom Toll- og avgiftsdirektoratet og daværende SFT. Den er nå under revisjon. Avtalen sier noe om felles områder og samarbeid. Det er også etablert et lederforum hvor man møtes jevnlig. Kontakten har utviklet seg til å bli bredere og hyppigere enn før. Det er også under utarbeidelse en samarbeidsavtale med DSB.

Tolletaten oversender løpende importdata til SSB. SSB registrering er et speilbilde av importregistreingen hos tolletaten.

Mange fylkesmenn har meninger om avgiftsspørsmål i forbindelse med avfallsavgifter og deponering av avfall, og bedriftene i fylket retter seg etter det de har fått vite hos fylkesmannen. Det er stor forskjell på hvordan de ulike fylkesmennene forholder seg i disse spørsmålene, og det gis ikke alltid riktig informasjon. Det er behov for en rolleavklaring, og tolletaten ønsker at Klif orienterer fylkesmennene om hva som er tolletatens rolle.

Det er også en utfordring når miljømyndighetene endrer avgiftsgrunnlaget, her må det være god kontakt med og mellom andre aktuelle myndigheter.

3.11.2 Rollen som kontrollmyndighet ved innførsel

Ved innførsel av varer må tollvesenet bruke skjønn da man ikke har egen miljøkompetanse. Varer som ikke er CE-merket, som ikke er ”konforme” (dvs. at det er uoverensstemmelse mellom følgedokumenter og kontroll) eller som ser

farlige ut, prioriteres. Prosedyren vil i slike tilfelle være at DSB eller Klif varsles. Etter regelverket har da disse fagmyndighetene 3 dagers frist.

Det er tredjelandsvarer dette er mest aktuelt for. Varene kan for eksempel komme fra Kina via transitt i Tyskland, og ikke være kontrollert ved ankomst Norge.

Utfordringen administrativt sett er å finne best mulig løsning i det enkelte land. Tolletaten trenger en *operativ* samarbeidsløsning med det enkelte tilsyn, jf den korte fristen. Tolletaten må ha enkle fremgangsmåter for å vurdere stoffer som er farlige for miljøet.

En problemstilling når det gjelder ny samarbeidsavtale med Klif er om det skal være Klif selv eller Miljøvernavdelingen hos fylkesmannen som skal være den operative samarbeidspartneren.

Fremover kan det ventes et relativt stort press på grensen pga. økende vareflom. En selvdeklarasjonsordning med kontroll er på trappene. Hurtighet vil her være et stikkord fordi varestrømmen ikke skal forstyrres²⁸.

3.12 ØKOKRIM - miljøkriminalitet

ØKOKRIMs miljøteam består av et tverrfaglig team på 14 personer. Ansvarsområdet til miljøteamet er stort og består både av å følge opp overtredelser som rammer naturmiljøet rundt oss, samt ulovlige inngrep mot miljø som er menneskeskapt eller menneskepåvirket. Mange miljølovbrudd begås innenfor rammene av, i utgangspunktet, lovlig næringsvirksomhet. Eksempler på dette er forurensning fra industri og landbruk.

Miljølovbrudd gir politiet noen særskilte utfordringer, spesielt i forhold til prioritering av ulike felt og oppgaver som stadig vokser. Etter påpekninger fra Riksrevisjonens etter deres gjennomgang i 2002²⁹, har ØKOKRIM merket et påtrykk i saker fra Klif.

ØKOKRIM blir i første rekke trukket inn i en sak som omhandler miljøgifter etter anmeldelse fra Klif, eller de tar over for lokalt politidistrikt etter anmeldelse fra fylkesmannen. Etterforskning har da startet hos politiet i det distriktet hvor overtredelsen har funnet sted. ØKOKRIM er ikke overordnet politidistriktene, noe som blant annet betyr at ØKOKRIM ikke kan pålegge et politidistrikt å etterforske en sak. Dette setter begrensninger for deres virkemiddelbruk.

²⁸ Nærmere info finnes på www.prosafe.org - Product Safety Enforcement Forum of Europe.

²⁹ Dokument nr. 3:9 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

På området for miljøgifter er det spesielt arbeidsmiljø saker og forurensningssaker og som er relevante:

3.12.1 Arbeidsmiljøkriminalitet

Arbeidsmiljøkriminalitet er brudd på regelverk som beskytter arbeidsmiljøet. De sentrale lovene er arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven og allmenngjøringsloven. Kravene til arbeidsgiver skjerpes når det gjelder utførelse av farlige arbeidsoppgaver og i tilfeller hvor arbeidstakeren kan bli skadet av farlige kjemikalier og andre stoffer. Typiske overtredelser kan være manglende opplæring eller instruks som fører til død eller personskade; feil ved utstyr og maskiner som fører til død eller personskade; svikt i opplæring, rutiner eller utstyr som skaper fare for ulykker eller mangler ved bedriftens internkontrollsystem.

3.12.2 Forurensningskriminalitet

Den viktigste loven på området er forurensningsloven. Andre sentrale lover som beskytter mot forurensning, avfall og helse- eller miljøfarlige produkter er produktkontrollloven, skipssikkerhetsloven og matloven.

Forurensningssaker er ofte komplekse og omfattende, spesielt der det også har medført økonomisk vinning for enkelte aktører. Dette stiller både forvaltningen og ØKOKRIM overfor store utfordringer.

Det er straffbart å slippe ut mer enn man har tillatelse til og det er også forbudt å kaste eller plassere avfall i naturen. Typiske overtredelser i forbindelse med forurensningskriminalitet kan være ulovlige utslipp til vann, luft eller grunn; ulovlig dumping eller nedgraving av avfall; ulovlig import/eksport av farlig avfall; ulovlig innførsel og omsetning av farlige produkter (kjemikalier og helsefarlige næringsmidler) eller manglende/mangelfullt internkontrollsystem.

De fleste miljølover har en strafferamme på bøter eller fengsel i ett år, eventuelt to eller tre år ved grove overtredelser. Det er likevel satt en strengere strafferamme for alvorlig miljøkriminalitet på opp til seks års fengsel. Innenfor forurensningskriminalitet er maksimumsstraffen for de mest alvorlige overtredelsene satt til 15 års fengsel, dette inkluderer også grovt uaktsomme overtredelser. Høyesterett har uttalt at regelverket har blitt strengere de senere år og dette er fulgt opp av rettspraksis. ØKOKRIM kan reagere med straff både overfor personer og foretak, og de fokuserer spesielt på å straffe ledelsen der saker er spesielt graverende.

Politianmeldelse er etatenes strengeste reaksjonsform, og for å sikre at alvorlige lovbrudd vurderes med tanke på eventuell straff, bør etatene ha utviklet kriterier for når et forhold skal politianmeldes³⁰. Trusselen om anmeldelse er alltid til

³⁰ ØKOKRIM, daværende SFT og Arbeidstilsynet har tidligere kommet fram til enighet om at politianmeldelser er særlig aktuelt når brudd knyttes til særlig helse- eller miljøfarlige kjemikalier, overtredelse knyttet til foretak som tidligere har fått advarsler eller pålegg,

stede, men alt for ofte erfares det at forvaltningen unnlater å anmelde miljølovbrudd.

ØKOKRIM er avhengig av samarbeid med øvrige forvaltningsorganer. De har jevnlig kontakt og samarbeid med de ulike aktørene som forvalter og følger opp regelverket på området for miljøkriminalitet; Klima- og forurensningsdirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktoratet for naturforvaltning, politidistriktene og fylkesmennene. Det eksisterer også et nasjonalt miljøforum i tillegg til fylkesforum, og begge fora møtes minst en gang i året. Det er likevel varierende oppfølging fra politidistrikt til politidistrikt, og det synes også å være tilløp til forskyvning av ansvar når det ikke er noen koordinerende instans for å følge opp brudd på miljøregelverket.

ØKOKRIM opplever at det er et forbedringspotensial når det kommer til å følge opp dagens situasjon som gjenspeiler et stadig voksende område med flere stoffer som kommer til. Det pekes spesielt på at utviklingen burde gå mer i retning av samarbeid mellom politidistrikter og forvaltningsorganer. I den forbindelse påpekes viktigheten av å ha en kontaktperson som følger opp, samtidig som dette ikke må bli for personavhengig.

ØKOKRIM jobber stadig med å øke sin kapasitet og forsøker spesielt å bistå Klif og i en viss utstrekning, og også fylkesmennene. Herfra mottar de hyppige henvendelser i forbindelse med håndtering av enkeltsaker. De ser selv at de har utviklet seg til å bli et kompetansesenter for øvrig forvaltning på området, og de bistår ofte med formidling av kontakt til ulike ledd i forvaltningen.

Sett i en internasjonal kontekst gjør Norge det godt i europeisk sammenheng da det er fokusert på å bygge opp god kompetanse gjennom mange år. Likevel opplever ØKOKRIM at andre land på flere miljøområder håndhever miljøkriminalitet på en bedre måte enn det Norge gjør. Regjeringens Soria Moria-erklæring stadfester at det skal satses på bekjempelse av miljøkriminalitet. ØKOKRIM har blitt tillagt nye oppgaver, men peker på at det hverken følger tilstrekkelig med ressurser til oppgavene eller at det foretas en nedprioritering eller fjerning av oppgaver i deres portefølje.

3.13 Oppsummering av synspunkter

Virksomhetene i kjemikalieforvaltningen ivaretar ut fra sine regelverk forskjellige hensyn, slik som arbeidsmiljø, helse, ytre miljø og sikkerhet. Tiltak for å ivareta ett av hensynene, vil ofte slå positivt ut også for andre av hensynene. Men virksomhetene kan også ha ulik vurdering av et stoff.

I intervjuene er det ikke fremkommet noen prinsipielle motforestillinger mot dagens organisering av regelverk og ansvar mellom de sentrale tilsynsorganene.

overtredelser som har medført en konkret hele- eller miljøvirkning, eller der overtredelsene er grovt uaktsomme eller forsettelige, særlig når overtredelsen er økonomisk motivert.

Det er koordinering og oppfølging av det som skjer på EU-nivå som synes å være det viktigste.

Det er mange kontaktpunkter og mye kontakt i kjemikalieforvaltningen, både ad hoc og mer formalisert. Dette gjelder både mellom tilsynene, og mellom disse og forskningsinstituttene. Det foreligger en rekke samarbeidsavtaler, noen overordnede og noen mer spesifikke. Mange instanser sier at det bilaterale samarbeidet de har med andre instanser innefor miljøgiftsområdet har blitt bedre enn tidligere. Samtidig er det en del som sier at det kanskje kunne vært noe mer samarbeid.

Klima- og forurensningsdirektoratet er ”navet” i kjemikalieforvaltningen. Klifs sentrale posisjon synes å være ukontroversiell. Det er overfor Difi ikke gitt uttrykk for vesentlige problemer med måten samarbeidet foregår på.

4 Intervjuer med fylkesmannembetene

Difis mandat har også vært å vurdere om oppgave- og ressursfordeling mellom kjemikalieforvaltningen på statlig, fylkes- og kommunalt nivå ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter.

Difi har i denne forbindelse gjennomført intervjuer med representanter for 11 fylkesmenn.

Et sett spørsmål ble sendt informantene i forkant av intervjuene (vedlegg 3; det enkelte spørsmål er også gjengitt nedenfor som innledning til det enkelte temaet). Da intervjuene ble foretatt per telefon, valgte vi å følge spørsmålsrekken ganske slavisk. Sammenliknet med intervjuene i direktoratene er resultatene fra fylkesmannsundersøkelsen mer direkte basert på informantenes svar på spørsmålene.

4.1 Om fylkesmannens arbeid med miljøgifter

4.1.1 Prioriteringer

Hvordan foretas prioriteringer mellom fylkesmannens nevnte ansvarsområder, og hva er det som prioriteres?

Samtlige informanter opplyste at fylkesmannen prioriterer føringer fra Klif og følger opp tilsynsaksjoner som iverksettes på landsbasis. Løpende saker må også prioriteres, som for eksempel søknader om utslippstillatelser. Virksomhetsplan og tilsynsplaner utarbeides ellers på grunnlag av en risikovurdering av bransjen, arbeid med utslippstillatelser og oppfølging av hvilke virksomheter som har fått utslippstillatelser og oppfølgingssaker.

Lokale tiltak iverksettes i den utstrekning man har ressurser og er oftest hendelsesbasert. Forurensning i sjøbunn og grunn nevnes av mange som lokalt prioriterte tiltak. Lokalt ønsker man også å prioritere farlig avfall/utslipp fra bedrifter eller deponier som har utslipp av miljøgifter. Spesiell lokale tiltak som ble nevnt spesielt:

- oppsamling og håndtering av biprodukter i fiskeindustrien
- forurensning i havner og på verft
- avrenning fra deponier
- utslipp fra forbrenningsanlegg
- avfall fra bygg- og anleggsvirksomhet

Noen informanter nevnte også spesielle områder som er nedprioritert i fylket. Blant annet nevnes oppfølging av miljødatabasene (jf kap. 4.1.4). Andre områder som er nedprioritert er kildeopsporing av avløp og generell opprydning. En nevnte at det er et stort problem at man har mindre og mindre kontroll med forbrukerprodukter og hvor de havner.

4.1.2 Tilsyn

Hvordan foretas planlegging, gjennomføring og oppfølgingen av tilsyn på fylkesmannens område?

Generelt

Samtlige informanter fortalte at det utarbeides en egen tilsynsplan ved starten av hvert år. Mange bruker Felles tilsynsdatabase (FTD) som grunnlag for planleggingen. Tilsynet gjennomføres enten som systemtilsyn eller stedlig tilsyn på en eller flere dager. Virksomheter som ikke er risikoklassifisert, men har tillatelse eller er plassert i lav risikoklasse, kontrolleres bare i forbindelse med klage eller hendelser. Disse kan imidlertid bli kontrollert i forbindelse med aksjoner.

Spesielt om aksjoner

De fleste informantene sa at de har gode erfaringer med tilsynsaksjoner, både sentralt initierte og egne. Når det gjelder de landsomfattende aksjonene, fikk vi vite at Klima- og forurensningsdirektoratet gjør en del av grunnlagsarbeidet, tilrettelegger info, lager rapporter. Dette syntes informantene er en effektiv måte å drive tilsyn på: ”Vi får god drahjelp fra Klif”. En informant mente imidlertid at Klif av og til overdriver litt med volumet på antall spørsmål. En annen sa at sentralt initierte aksjoner er stimulerende, men at det samtidig kan oppleves som lite smidig når dette arbeidet legger seg i veien for andre store lokale saker.

Informantene ga uttrykk for tilsynsaksjoner er høyt prioritert og at nytteverdien er stor. Informanten for ett av fylkene beskrev det slik: ”I 2009 hadde vi en bra aksjon. Vi besøkte 90 % av de aktuelle virksomhetene. De siste tre årene har vi hatt aksjoner mot bygg- og anleggsbransjen. Gjennom aksjoner i forbindelse med innføring av substitutter, ser vi at 2 av 3 virksomheter har fått i stand dette med å erstatte farlige stoffer med substitutter (gjelder BA-bransjen). Men det er fortsatt noe å gjøre her.”

Også temabaserte lokale aksjoner syntes informantene er nyttig. Men det ble også nevnt at noen aksjoner er mindre positive. Som eksempel ble nevnt forhandlerkontroller (elektronisk avfall), hvor det ble gitt uttrykk for at man er usikker på effekten. En informant uttrykte det slik: ”Pålegg blir rettet når vi har vært på besøk, men et halvt år etter er det like ille igjen.”

Spesielt om avvik og sanksjoner

De fleste informantene ga uttrykk for at det er en god del avvik, særlig i forhold til etterlevelse av internkontrollforskriften og til krav om dokumentasjon. Men det er sjelden grove overtredelser, eller akutte forhold.

De fleste informantene ga uttrykk for at avvik alltid blir fulgt opp. Man ber om tilbakemeldinger og bruker ofte varsel om tvangsmulkt. Dette oppleves som et effektivt virkemiddel, også i tilfeller hvor det kan være aktuelt å trekke tilbake tillatelser. Som regel rettes forholdet slik at det ikke blir aktuelt å iverksette vedtak om tvangsmulkt. En informant sa følgende: ”Varsel er effektivt, vi ringer et par dager før dette går ut!” Samtlige informanter sa at politianmeldelser nærmest skjer unntaksvis.

En av informantene ga uttrykk for at tidligere hadde hatt for dårlig oppfølging av de påviste avvikene, at de kviet seg litt for å gi pålegg om tvangsmulkt. Det ble sagt at fylkesmannen hadde vært "litt for mye bedriftenes venn enn å stille krav. De har nå tatt tak i dette, og har fått bedre rutiner. Informanten mente imidlertid at også Klif burde tatt tak i dette. Det ble også opplyst at Klif har utarbeidet en veiledning/prosedyrehandbok for disse sakene.

4.1.3 Ressurser

Følger det tilstrekkelige ressurser med de oppgavene som er lagt til fylkesmannen på miljøgiftområdet?

Informantene sa at den nye ordningen med gebyrinntekter på konsesjonsbehandling og tilsyn har gitt et løft på tilsyn på miljøgiftområdet. En informant sa: "Nå er det ingen unnskyldning lenger for ikke å drive tilsyn!"

Vedkommende opplyste at det har vært en endring fra et fåtall kontroller per år i form av systemrevisjon til ca 200 tilsyn i året (både temabasert og flerdagstilsyn). "Fra å bruke 1 ½ årsverk på tilsyn, bruker vi nå 4 årsverk. 2 av disse årsverkene er gebyrfinansiert. 60 prosent av gebyrinntektene går til tilsyn og 40 % går til behandling av tillatelser. Vi regner med at tilsyn vil øke og behandling av tillatelser vil gå ned. På slutten av 2009 måtte vi redusere tilsynsaktivitetene. Da hadde vi nådd taket på hva vi kunne tjene inn.³¹ Fra 2010 er rammen doblet, så nå er det fullt kjørt igjen. Vi har planlagt å få til enda ett årsverk til gebyrfinansiert tilsyn."

De fleste informantene ga imidlertid entydig uttrykk for at de har for lite ressurser til å utføre de oppgavene de er pålagt. Opplevelse av ressursmangler var således uavhengig av størrelsen på fylket og omfanget av tilsynsobjekter med potensiell miljøfare. Mange oppgaver må nedprioriteres. Som eksempler ble følgende miljøproblemer nevnt: støy, avfall fra havner, kommunale reguleringsplaner og kommunale avløp. Noen pekte også på at veiledningsfunksjonen overfor kommunene har blitt nedprioritert de senere årene, noe som ble opplevd som problematisk. Med ressursmangel ble det både referert til for få personer, for liten kompetanse og for knappe økonomiske rammer. En informant som mente at fylket hadde for lite ressurser, føyde til at det kanskje kan diskuteres hva som er tilstrekkelige ressurser?

³¹ Finansdepartementet skal ha satt en øvre beløpsgrense for hvor mye som kan tas inn i gebyrfinansiert tilsyn på ett år.

4.1.4 Kunnskapsgrunnlag - miljødatabasene

*Hvordan er datakvaliteten og oppdateringen av miljødatabasene?*³²

Informantenes beskrivelse av forholdene gikk fra rene elendighetsbeskrivelser til optimistiske håp for fremtiden. Noen sa rett ut at de hadde nedprioriter dette arbeidet, eller at de i beste fall forsøkte å holde seg på et minimum. Det ble skyldt på manglende ressurser og at dette er et møysommelig arbeid som krever tid og nøyaktighet. Der kommunene skal legge inn egne data (grunnforurensning) er det betydelige svikt både når det gjelder selve rapporteringen og fylkesmannens kvalitetskontroll.

En informant sa at kommunene er ganske gode på å legge inn data i forurensningsdatabasen, mens en annen sa at det her er mye svikt. En annen pekte på at det er rimelig bra, men at det kan variere fra miljøgift til miljøgift. I ett fylke har datakvalitet og oppdatering av databasene vært et satsingsområde i 2009 og vil fortsette å være det i 2010. Informanten uttrykte det slik: ”Vi har hevet datakvaliteten vesentlig. Dette vil vi fortsette med. Målet er presentasjon på nettstedet norskeutslipp.no. Vi mangler imidlertid informasjon om avfallsdeponier. Her er det dårlig med innlagte data. Det finnes data, men dette er ikke godt nok organisert. Her er det en jobb å gjøre og det ligger inne i våre planer. Alle gamle deponier skal gjennomgås. Arbeidet har sammenheng med grunnforurensningsprosjektet – her har vi også fått en egen stilling. Grunnforurensningsdatabasen skal gjennomgås. Da går vi også gjennom bedrifter som har forurenset grunn. Vi ser både på nye utslipp og ”gamle synder”. ”

Et synspunkt som ble fremmet var at det generelt er det lite data å legge inn fordi det gjøres så få undersøkelser om miljøgifter. Næringsstoffer i avløpsvann sjekkes, men ikke miljøgifter.

En informant mente at overvåkingsdata i mye større grad burde vært standardisert, både i forhold til bedrifter, kommuner og basisovervåking og pekte på at det er svært vanskelig å kvalitetssikre data uten å kjenne bedriften svært godt, detaljer ved den konkrete overvåkingen, målingen i forhold til prøvetaking og deteksjonsgrenser og andre forhold ved utslipp, bedriften etc., spesielt når settet med data er så forskjellig fra bedrift til bedrift. Vedkommende uttrykte det slik: ”Vi setter i for liten grad krav til kvaliteten på data, både i forhold til formen de blir rapportert på, hva som skal rapporteres, deteksjonsgrenser etc. Alle data burde bli rapportert på samme type skjema og overført til databasene. Så skulle vi fått ut rapportene for bare det som det er rapportert på. Da vil en i større grad kunne kvalitetssikre og vurdere om det er riktig det en har fått.” Informanten hadde også følgende forslag: ”Overvåkingsdata burde kunne settes sammen til et større bilde for å få et inntrykk av miljøgiftsituasjonen for området. Da ville også meningen med å få fram miljødata blitt større, dvs. de ville blitt brukt og etterlyst.”

³² Nærmere omtale av miljødatabasene finnes under kap. 5.2.3.

En informant hadde følgende å si til situasjonen i sitt fylke: ”Det er elendig. Dette har vært nedprioritert gjennom en rekke år. Vi bringer dette inn både til Klif og gjennom de vanlige kanaler oppover i fylket. Det er avsatt få ressurser til dette arbeidet. Men det er ikke bare arbeidet med input som er dårlig. Selve datasystemet er ikke bra. Vi har fem forskjellige databaser som er utviklet av forskjellige lokale leverandører. Det er et høyt brukergrensesnitt; vi bruker uforholdsmessig mye tid på å lære oss å bruke det.”

4.1.5 Utfordringer i miljøforvaltningen

Hvilke utfordringer vil du peke på som spesielt store i miljøforvaltningen i dag (uavhengig av hvilken instans som har ansvaret)?

Øke kunnskapen om ulike gifters betydning for ytre miljø

Flere informanter var klare på at det er produktene som det viktigst å gjøre noe med. Fordi man har lite kontroll på hva som skjer med produktene etter bruk. Mye havner i avløp/kloakk, uten at man får avdekket det. Det er mye som ikke måles: ”Vi måler det vi kjenner til (PCB, DDT). De forskjellige bromerte flammehemmere er det liten kunnskap om. Men også når det gjelder de velkjente miljøgiftene (PCB for eksempel), er det antagelig betydelig underreportering fra bedrifter og kommuner.”

Det ble også nevnt som problem at det er liten kunnskap om avfallshåndtering. Et annet problem som ble nevnt var mangel på kunnskap om avfallshåndtering. Som eksempel ble nevnt at fylkesmannen ved henvendelse til Klif om behandlingen av ftalater (mykgjørere, for eksempel i gulvbelegg) fikk som svar at det skulle sendes til et spesialanlegg i Brevik – ”Tenk på alt som ikke havner der!”

En informant sa: ”De lokale myndighetene gjør bare ”det de får beskjed om”. Aksjoner og kontroller har kun kortsiktig effekt, og vil uansett bare gjelde en liten flik av miljøgiftproblemene.”

En annen informant uttrykte bekymring for fremtidens kunnskapsnivå: ”Pr i dag er det er liten tilstrømning til utdanninger på dette området. Om få år står vi overfor et generasjonsskifte. Mye kunnskap vil da forsvinne, og det vil være få igjen til å overta ”stafettpinne”.”

Mange informanter pekte også på manglende tilsynskompetanse både hos fylkesmannen og kommunene.

Den manglende kompetansen skyldes imidlertid ikke alene mangel på personer med relevant utdanning og erfaring. Flere pekte på et mer grunnleggende problem som gjelder både manglende kunnskap om miljøgifters betydning for ytre miljø og forekomsten av miljøgifter.

Mangelfull satsing på å kartlegge årsak og omfang av miljøskadelige påvirkninger er ett eksempel. En annen utfordring er å kartlegge hvilke farlige miljøgifter/miljøstoffer som finnes i hvilke bransjer. I forbindelse med et vassdragsprosjekt ble det utarbeidet et faktaark ment for bedriftene som ligger langs vassdraget.

Øke tilsynskompetansen og fokusere på ”riktige” områder og rekkefølgen av tiltak

En informant pekte på at det generelt sett bør bli mer fokus på alle nye organiske miljøgifter, spesielt på forbrukerprodukter. Det ble sagt at problemet med miljøgifter skyldes også for en stor del at mange forbrukerprodukter inneholder skadelige stoffer. Mye av dette blir ikke og er urealistisk å få resirkulert. Mye vil være avhengig av hva som skjer internasjonalt, jf REACH. Industrien ønsker å forbedre sine produkter med nye stoffer, men dette kan gi større miljølemper. Kanskje burde man satse på produktforbedringer som er gode nok (og ikke optimale) hvis dette gir betydelig lavere miljølemper.

En annen mente at: ”det viktigste for oss er det som gjelder opprydding av miljøgifter i sjøbunn og jordbunn. Det dreier seg mye om opprydding i gamle synder.”

En tredje informant viste til at kildesporing av miljøgifter er problematisk når kildene ikke er punktkilder, men mer diffuse.

Rekkefølgen av tiltak ble nevnt som en utfordring. Når skal det iverksettes tiltak i forurenset sjøbunn? For eksempel ble det i nevnte vassdragsprosjekt funnet utslipp av PCB og det ble satt inn tiltak for å rydde opp i sjøbunnen i havnebassenget. Imidlertid kommer det stadig nye tilførsler av forurensninger med utløpet av elven. I følge informanten burde det derfor vært ryddet opp i grunnforurensninger langs vassdraget før man startet opp med å rydde sjøbunnen

Flere informanter var inne på at infrastrukturen på avløpsnett i Norge er for dårlige til å møte klimaendringer og forventet økning i nedbør. Det er et generelt etterslep på fornyelse av avløpsnett i hele landet. Rehabiliteringen går for langsomt. Det blir derfor viktig fremover å fokusere på dette området.

Bedre informasjon til kommuner og befolkningen

I tillegg til å være myndighetsutøver har fylkesmannen en funksjon som kunnskapsformidler og rådgiver.

De fleste informantene mente at det er veldig viktig med formidling og informasjon. Opplæring av kommuner ble påpekt som en stor utfordring. ”Men vi har mye å gjøre i hverdagen, slik at ønsker om opplæring er vanskelig å imøtekomme.” Informantene pekte også på manglende ressurser. I et annet fylke hadde de god erfaring: ”Det er bra, og har alltid vært det. Men også her burde vi hatt mer ressurser. Vi har en god dialog. Fylkesmannen arrangerer seminarer for kommunene i fylket hvor de får informasjon. Det arrangerer 2-3 samlinger i løpet av året. 1-2 på forurensningsområdet. Vi avholder også årlig en egen forurensningskonferanse.”

Informantene mente imidlertid at det også er viktig å få informasjon ut til vanlige folk. Journalister og media finner informasjon på fylkesmannens hjemmeside og har av og til artikler. ”Det er bra, men det er ikke nok.” Det var stor enighet blant informantene om at det må jobbes for bedre

tilgjengeliggjøring av informasjon for vanlige folk. En uttrykte det slik: ”Å forstå at det den enkelte gjør er viktig i den store sammenhengen. Dette med bruk av produkter i hverdagen – hvilke konsekvenser det har for naturen og til slutt for den enkelte forbruker bør det være mer fokus på. Sverige er mye flinkere enn oss, de har mye info til forbruker og de synliggjør på en veldig god måte at avfall og produkter henger sammen.”

En informant pekte også på dilemmaet med høyt forbruk på den ene siden – og lav toleranse for forurensning på den andre siden – for eksempel at avfall skal komme på rett plass. En sa det slik: ”Det er ikke lett å følge opp forventingene i befolkningen med dagens ressurstildeling.”

4.1.6 Organisering av kjemikalieforvaltningen

Finnes det innebygde konflikter i måten forvaltningen koordinerer og samlet sett utfører sitt arbeid, med tanke på å nå 2020-målet?

De fleste informantene hadde tanker om at selve forvaltningsordningen kunne være et hinder for å nå 2020-målet.

Flere mente at måten forvaltningen er delt opp på, med tre nivåer og uklar ansvarsfordeling, kan være en innebygd konflikt som hindrer måloppnåelse.

Et konfliktområde gjelder delegasjonen av myndighet til kommunene. Det ble hevdet at kommunene ikke klarer å følge opp. De får mer og mer som de ikke kan håndtere, spesielt gjelder dette de små kommunene som gjerne bare har en saksbehandler. Et annet forhold som ble nevnt var at kommunene pådrar seg store utgifter hvis de skal følge ordentlig opp (for eksempel PCB) og, som en informant uttrykte det: ”Det har de ikke råd til og fylkesmannen kan vanskelig pålegge dem å følge opp.” Informanten mente derfor at ansvarstildelingen er urealistisk ettersom den mangler langsiktig finansiering. Andre informanter mente at det er litt manglende ansvarliggjøring av kommunene. Ansvar er stykkevis og delt og litt uklart. På den annen side ble det sagt at kommunene har begrensede muligheter i forhold til miljøgifter. Det kunne derfor vært mer naturlig at kommunene hadde tilsyn med farlig avfall. I hvert fall de større kommunene, som har kompetanse på dette området.

Kommunene er i liten grad styrt av nasjonale mål, de agerer ikke ut fra nasjonale krav og internasjonale forpliktelser. Det kan derfor oppstå konflikter ved at man regionalt og lokalt har større ambisjoner enn hos sentrale myndigheter. Ettersom det er de sentrale myndighetene som legger føringer, og man lokalt ikke har ressurser til å gjøre særlig mer enn det, kan sentrale myndigheter oppleves som en bremse – og ikke som en pådriver for saker man burde ta tak i. Fylkesmannen er lojal mot sentrale føringer. En informant nevnte at man i Sverige har tatt tak i dette ved å gjennomføre følgende ordning: Ved forurensning av grunn/sjøbunn fra industri finansierer staten de første miljøundersøkelsene som stadfester nivå og type forurensning, og kilden (hvem forurensning kommer fra). Dette datagrunnlaget så av lokale myndigheter til å gi pålegg til bedrifter om opprydding. I Norge pålegger regional myndighet bedriftene å framskaffe dette datagrunnlaget ut i fra mistanke/sannsynliggjøring av hvem forurensner er. Det fører til at man bruker mye tid på å få fram

grunnlagsmateriale og, som informanten uttrykte det: ”ligger i skyttergrav” inntil man gir pålegg om opprydding.

Et annet problem som ble nevnt var uklarhet rundt ansvaret for kildeopsporing og diffuse utslipp: ”Når det er uklart hvem er ansvarlig for dette arbeidet, hvem som skal finansiere det?” De små kommunene har mer enn nok med å drifte anleggene sine. De store enhetene (interkommunalt samarbeid, f.eks. i X-området) har større mulighet til å spore. Dette er også et komplisert felt, med mange nye kjemikalier, for eksempel i klær. Mye går i avløpet. Det er både vanskelig å holde oversikt over alle resipienter, og å måle med henblikk på alle kjemikalier (må kjenne til dem for å sette opp måling).

En informant pekte på at det også kan være målkonflikter mellom miljøforvaltningen og landbruks- og fiskerinæringen på miljøgiftområdet. Som eksempel ble det uttalt følgende: ”Vi gir tillatelser til utslipp når det ikke gir ulemper lokalt, men det kan skade isbjørnen på Svalbard.”

4.1.7 Fylkesmannen: mulige tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter

Hvordan kan fylkesmannen arbeide bedre for å redusere utslipp av miljøgifter vesentlig?

Prioritere kunnskapsdeling, kommunikasjon og veiledning til andre myndigheter

Her ble det nevnt at kommunen har behov og ønske om sammenkomster og fagmøter og at dette arrangeres av fylkesmannen, men at det ikke finnes ressurser til denne type arrangementer

I enkelte fylker er det imidlertid utarbeidet planer om kommunikasjon og informasjon, spesielt om nytt regelverk. Her bruker man enkeltsaker som eksempler – hva som er lovlig og hva som ikke er lovlig. Med et så komplisert regelverk, er dette en egnet måte å formidle kunnskap på. Det arrangeres også dialogmøter osv med private bedrifter.

Miljøforum ble nevnt som et egnet forum for kunnskapsdeling og kompetansebygging, men at det varierer hvor aktivt det er og det mister dermed sin funksjon. Det er ikke regelmessig møtevirksomhet. En informant sa: ”Selv har jeg jobbet i 10 år ved to fylkesmannskontorer og til sammen vært på 2 møter.”

Øke tilsynet med prioriterte virksomheter og treffe nødvendige vedtak

Mange ga uttrykk for at tilsynet med virksomheter som kan ha farlige stoffer må intensiveres og at det er viktig å være fokusert på å gjøre en innsats der det er høye utslipp. Det ble også fremhevet betydningen av aktivt å spore kilder til miljøgifter til vassdrag og fjord – ”for dette har vi utarbeidet strategier”.

Noen fremhevet også betydningen av at det skjer en oppfølging etter tilsyn hvor det er registret avvik.

En informant uttrykte det slik: ”Jeg synes vi gjør en god jobb, men det er ikke nok. Vi bør bli tøffere i vår forvaltning gjennom nødvendige vedtak. Men man

blir også styrt av å legge vekt på trygge arbeidsplasser og økonomi for den enkelte virksomhet, med mindre det er snakk om farlig forurensning. Vi gir ofte varsel om tvangsmulkt og det fungerer godt som et pressmiddel. Det samme gjelder varsel om anmeldelse. Men politiet har liten kompetanse på dette området. Det trengs bedre opplæring av politiet. At det er få saker hos ØKOKRIM, handler om at saker blir henlagt hos politiet lokalt.”

Ha som mål å være en effektiv forvaltning med god legitimitet

Informanter ga uttrykk for at fylkesmannen kan bli mer effektiv og at det er viktig å opprettholde fylkesmannens legitimitet. Håndtering av enkeltsaker som får mye oppmerksomhet i pressen kan være en utfordring. Her er det viktig at fylkesmannen fremtrer som en kompetent myndighet.

4.1.8 Øvrig forvaltning: mulige tiltak for å redusere utslipp av miljøgifter

Har fylkesmannen forslag til tiltak som den øvrige statlige forvaltningen bør iverksette for å redusere utslipp av miljøgifter vesentlig?

Bedre målsettinger og større politisk ”trykk”

En annen utfordring som ble nevnt var mangel på miljømål. En informant sa: ”Det mangler ofte miljømål når det gjelder opprydding i sjøbunn og elver – vi savner et bedømmingsverktøy – hvor høye kan grenseverdiene være? Hvilke kriterier skal brukes for å rette forhold? I dag brukes kostholdsrestriksjoner – dette er langsiktige mål og lite egnet i denne sammenheng. EU har et arbeid på gang her.”

Et problem som ble fremhevet var manglende lokalpolitisk ”trykk” på miljøgifter. Det ble uttrykt av man opplever at andre felt, og andre miljøproblemer, lettere får oppmerksomhet. Dette vil ofte være felt der synlige effekter kan oppnås her og nå.

Skjerping av regelverk og tilsyn

En informant pekte på følgende: ”Det er på tide at man begynner å se på begrensningene som ligger i forurensningsloven – om unntaket fra utslipp i forbindelse med samferdsel og landbruk.” En annen pekte på behov for strengere krav til tungmetallutslipp og organiske miljøgifter.

Et par informanter mente at reguleringen av miljøgifter i produkter bør skjerpes. Spesielt fordi disse i sin tur ender som farlig avfall. Her kan man være strengere, for eksempel ved å innskjerpe substitusjonsplikten. Strengere regelverk og strengere praksis her er det som nytter, ble det hevdet. Et annet område som nevnes i denne forbindelse er miljøsanering av bygg og biler ved riving/vraking. Her mente man at det bør stilles strengere krav.

Iverksettelse av avgifter på miljøgifter ble nevnt som et tenkelig virkemiddel. I dag er miljøavgiftene begrenset til klimagasser. Videre at det kanskje burde vært et påbud om rensing av sigevann fra deponier, dette går ut i det vanlige avløpsnett der bare noen av miljøgiftene fanges opp av rensesystemene.

Informantene understreket imidlertid at strengere regler krever tettere oppfølging av tilsynsmyndighetene. En viktig utfordring er derfor tilsyn med aktører som kan generere miljøgifter (industribedrifter, avfallsbedrifter).

Når det gjelder tilsyn, ble det uttrykt frustrasjon over at Klif ikke er strenge nok, spesielt der de har tatt over ansvaret for oppfølging.

Fylkesmannen har fått ansvaret for håndheving av enkelte paragrafer i produktkontrollloven. I forbindelse med landsomfattende aksjoner har fylkesmannen fått delegert midlertidig ytterligere fullmakter. Det ble uttrykt ønske om på permanent basis, å få delegert flere fullmakter etter denne loven.

En informant pekte på at det må stilles samme krav til utslipp, uansett størrelse på bedriftene. Slik det praktiseres i dag, får store bedrifter med store utslipp tillatelse til å slippe ut forholdsmessig mye mer enn små bedrifter med små utslipp.

På spørsmål om hvilke områder som burde prioriteres, ble det gitt uttrykk for at det er viktig å arbeide for utfasing av miljøgifter og føre kontroll med produkt. Deltakelse i internasjonalt arbeid ble også nevnt i denne sammenheng. En informant pekte på at det er behov for å gjøre mer når det gjelder utslipp fra vei – veimyndighetene må sette miljøgifter på dagsorden. Snødeponier ble nevnt som et annet viktig område.

Bedre samarbeid

Samarbeid og gjensidig informasjon kan være en lette i arbeidet for den enkelte sektormyndighet. Arbeidet med vannforskriften ble nevnt som eksempel. Informanter mener at det generelt må legges til rette for bedre samarbeid mellom sektormyndigheter. Her er det også ulike tradisjoner innenfor de ulike fagområdene. En informant sa: ”Det er viktig med samarbeid, særlig i forbindelse med rollen som overvåker. Vi som arbeider med dette trenger å ha et godt, oppdatert bilde på den sammensatte miljøovervåkingen også fra andre sektorer vi tradisjonelt ikke arbeider så mye med (Fiskeridirektoratet og Mattilsynet), status på overvåking vil gi større etterspørsel på data, og i større grad rettferdiggjøre hvorfor overvåking er nødvendig. Her bør sentral staten også ta en større andel på overvåkingssida. Screening bør foretas på statlig nivå.” Informanten mente at det er viktig å få fram gode eksempler på opprydding og på stopp/reduksjon av utslipp.

Miljøvennlig innkjøp

Miljøvennlige offentlige innkjøp ble nevnt som et godt virkemiddel. Når man ser på den statlige forvaltningen som forbruksaktør, er det viktig å fokusere på miljøvennlige innkjøp³³.

³³ Offentlige oppdragsgivere er pålagt ved lov å ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser under planleggingen av den enkelte anskaffelse, jf lov om offentlige anskaffelser § 6. Dette innebærer at oppdragsgiver plikter å kartlegge og vurdere om behovet kan dekkes på måter som gir mindre skadelige miljømessige konsekvenser. I 2007 kom en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

Sentralisering av enkelte saksfelt

Det ble sagt at man ved delegering av myndighet til fylkesmennene ikke har sett nok på hvordan dette vi slå ut konkret i tilsynssammenheng.

Fylkesmennene er svært ulike, og håndteringen blir dermed forskjellig. En informant foreslo at det ville vært bedre å sentralisere saksfelt der det opptrer få saker per år ved det enkelte embetet og at kunnskap bør bygges nasjonalt og brukes nasjonalt. Avfallsforbrenningsanlegg ble nevnt som ett eksempel, utrangerte oljeinstallasjoner som et annet.

4.2 Om kommunenes arbeid

For å belyse kommunenes håndtering av sitt ansvarsområde, ble miljøvernnavdelingene hos Fylkesmannen bedt om å vurdere ulike aspekter i forhold til kommunene i sitt fylke. Det som er fremkommet av intervjuene er fylkesmannens egne vurderinger. Difis vurderinger av funnene blir presentert i kapittel 5.2.

I 2008 ble det gjennomført en kommuneundersøkelse i regi av Klif og Direktoratet for naturforvaltning (DN). Gjennom undersøkelsen ble det avdekket en rekke forhold i forbindelse med kommunens bruk av sin miljømyndighet på forsøplingsområdet. Målet var å få kunnskap om status for kommunenes arbeid som miljømyndighet, samt å få kjennskap til eventuelle mangler i regelverket. Gitt denne undersøkelsens nyere karakter, ble det ikke i denne gjennomgangen foretatt noen egen henvendelse til kommunene.

4.2.1 Regelverksforståelse og tilsyn

Hvordan opplever fylkesmannen at regelverket forstås hos pliktsubjektene og hos kommunene?

Kommunenes forståelse av regelverket på kjemikaliområdet er i følge miljøvernnavdelingene hos fylkesmannsembetene svært varierende. De store kommunene jobber godt med dette og er relativt gode på fortolkning og forståelse, mens de små kommunene i mindre grad har kapasitet til å følge opp regelverket. Det nevnes spesielt at nytt regelverk oppfattes som utfordrende å følge med på grunnet for lite kapasitet og kompetanse. Dette gjenspeiles også hos andre pliktsubjekter, for eksempel i store bedrifter, som håndterer regelverket på en bedre måte.

Fylkesmannen imøtekommer kommuner som opplever vanskeligheter i forståelsen av regelverket gjennom å gi mer detaljerte tilbakemeldinger ved tilsyn, og vektlegger her veiledningsrollen i større grad. Likevel uttrykkes det et stort behov for mer veiledning. De gjennomgående tilbakemeldingene peker på manglende kompetanse i kommunene, og flere har pekt på bortfallet av MIK-stillingene³⁴ (i de små kommunene) som en hovedårsak til dette.

³⁴ "Miljøvern i kommunene", ordning etablert for alle kommuner fra 1992 for å fremme og integrere prinsippene om miljøvern og bærekraftig utvikling i kommunal planlegging og forvaltning. Reformen øremerket midler til egen miljøvernleder i kommunen, men midlene ble lagt inn i rammen fra 1997 og det ble lagt opp til at miljøvern skulle være en integrert del av kommunenes virksomhet.

Videre har noen embeter invitert kommuner til å bli med på tilsynsaksjoner for å øke sin kompetanse på området (tilsyn overfor bygg- og anleggsbransjen). Dette har i liten grad blitt fulgt opp fra kommunene sin side. Imidlertid er det viktig å merke seg at det er få kommuner som driver tilsyn selv, og der de har tilsynsansvar er dette lite systematisert. På tilsynsfeltet er det også i enkelte embeter opprettet interkommunale tilsynsordninger. Dette kan oppfattes som et tiltak for å øke kompetansen, og vil samtidig gi mer kapasitet til å løse oppgavene som kommunen har som tilsynsmyndighet.

Det oppleves også problemer rundt avklaringen av hvem som er myndighet på enkelte områder (dette baserer seg også på problemstillinger i forbindelse med skillet mellom aktørplikter og kommuneplikter³⁵). Det er også nytt for kommunene at det føres tilsyn fra Fylkesmannen med deres myndighetsutøvelse³⁶.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes avfall- og avløpsanlegg og her oppfattes regelverket som rimelig godt forstått. På den andre siden byr det på størrelsesmessige utfordringer når kommunen er tilsynsobjekt i seg selv, da størrelsen på den enkelte kommunen varierer stort innenfor hvert enkelt embete.

I noen kommuner opplever fylkesmannen at forurensningsaspektet i miljøforvaltningen faller bort, da andre områder prioriteres. Dette kan igjen skyldes manglende forståelse av regelverket og som en konsekvens oppstår det manglende etterlevelse. Denne problemstillingen belyses ytterligere senere i kapittelet.

Grenseflaten mellom fylkesmannens og kommunens tilsynsvirksomhet oppleves som uklar når det gjelder utslipp av miljøskadelige kjemikalier. Kommunen kan sette tilleggskrav til utslipp av organisk avfall og kan følge opp dette med målinger og kontroll, men enkelte av kommunene savner muligheten til å se mer på helheten. I den grad kommunen fører tilsyn med påslipp fra virksomheter så gjøres dette oftest uten at Fylkesmannen er involvert.

Det etterspørres også økt og mer systematisk tilsyn på forurensningsområdet. Her forsømmer kommunene seg i stor grad. Fylkesmannen mener kommunene spesielt må bli flinkere til å følge opp premisser som er lagt i det sentrale regelverket på tilsynsområdet. Særlig er det viktig med oppfølging av krav til avfallsplan i henhold til bygge- og gravekapittelet i forurensningsloven.

Klif har laget en veiledning på dette området, men mange kommuner følger ikke opp tilsynsansvaret sitt. Det stilles spørsmålstegn ved om dette er et resultat av at det ikke oppleves som viktig, eller om det er ressursene som er hovedproblemet for den manglende tilsynsoppfølgingen.

³⁵ Intervjuene og ulike dokumentstudier viser at skillet mellom aktørplikter og kommuneplikter ikke alltid er like klart.

³⁶ Kommuneundersøkelsen 2008, daværende SFT og DN

Kommunene må også bli bedre på kontroll av egne utslipp og etablere gode systemer for avfallshåndtering og sortering. Kommunen har jobbet mye med dette og der ligger de fleste ganske godt fremme, men det gjelder ikke alle. Kommunene har ofte overlatt avfallshåndteringen til interkommunale selskaper og de har ikke alltid god nok kontroll med disse.

4.2.2 Samarbeid internt og på tvers av kommunegrenser

Hvordan fungerer samarbeidet med kommunene og mellom kommunene?

Generelt er det lite samarbeid med kommunene, men der det forekommer opplever begge parter samarbeidet som godt og hensiktsmessig. Det er likevel påpekt at pådriv fra fylkesmannen er nødvendig for å gjennomføre samarbeid på dette området. Det er altså et behov for mer trykk overfor kommunene.

Samarbeid med kommunene, og tilrettelegging for samarbeid mellom kommunene, prioriteres relativt lavt ut i fra de ressursene fylkesmannen har, men det er foretatt forsøk med møter og informasjon i fylkesmannens regi ved enkelte embeter. Dette er imidlertid ressurskrevende og går på bekostning av andre oppgaver. Det er gjennomgående at fylkesmannen selv opplever at de ikke har nok ressurser til tilstrekkelig veiledning. Samarbeidet er ikke formalisert i noen av de spurte embetene, men det er gjennomgående påpekt som et behov.

Flere embeter peker på at de gjerne skulle organisert mer på samarbeidsområdet overfor kommunene. Etter dreining av fylkesmannens virksomhet mot industri og avfall, og mindre mot avløp har samarbeidet blitt redusert ytterligere.

Også på samarbeidsområdet framheves bortfallet av MIK-stillingene som en svakhet, noe som igjen svekker helheten i kommunene sitt miljøarbeid.

De embetene som fremhever samarbeidet som godt, peker imidlertid på at dette fortrinnsvis forekommer fra sak til sak og er forholdsvis lite i omfang. Fylkesmannsembetene brukes flittig av kommunene som kunnskapsformidler og hjelpende hånd, men i første rekke på ad hoc basis. De fleste opplever at kommunene har tillit til fylkesmannens miljøvernaveidning, og embetene selv skulle gjerne hjulpet mer. Samtidig kommer de fleste henvendelsene til fylkesmannen separat, og det gjøres lite for å samle opp henvendelsene og kommunisere veiledningen i plenum.

Det fremheves også at mye samarbeid er personavhengig og basert på interessefeltet til den enkelte ansatte i kommunene.

Alt i alt ser man et stort forbedringspotensial på samarbeidsområdet, og fylkesmannen selv ønsker i større grad å hjelpe og veilede kommunene. Per i dag er det meste organisert på ad hoc basis, på tross av at dette oppleves som et fremtredende behov hos en rekke kommuner.

4.2.3 Organisering av miljøarbeidet i kommunene – styrker og svakheter

Hvordan vurderer Fylkesmannen styrker og svakheter ved de forskjellige forvaltningsmodellene i kommunene?

Det oppleves at det er mange svake punkter i kommunenes organisering. utfordringene oppstår blant annet der det er flat struktur uten egne ansvarspersoner og der miljøansvaret er delt mellom flere etater og avdelinger. Det blir slik vanskelig å finne den ansvarlige og vanskelig å opprette kontakt, noe som merkes i stor grad i forbindelse med tilsynsaksjoner. Å spre miljøansvaret fører i verste fall til en pulverisering av miljøoppgavene og fagfeltet faller mellom to stoler som en konsekvens av dette.

Samtidig mener mange at personer er viktigere enn modeller, da kompetanse på dette området er avgjørende for gjennomføring og ivaretagelse av oppgavene. Det blir også nevnt at kommunene har en utfordring i forbindelse med rekruttering, da de vanskelig får tak i ansatte med relevant utdanning

Miljøforvaltningen oppleves alt i alt som fragmentert, og det er også et tydelig kompetansebehov i kommunene.

Enkelte av informantene peker heller på kommunestørrelse som den største utfordringen og mener organiseringen har lite å si. Enkelte fylker består av alt fra små landkommuner til store bykommuner. Det er derfor ulikt hva fylkesmannen kan forvente av kompetanse. Fylkesmannen opplever at jo større den kommunale enheten er, jo bedre er samarbeidet. Kommunen anses som mest handlekraftig der de er organisert i interkommunale selskap eller er store nok. I denne forbindelse pekes det også på at miljøområdet skvises av andre velferdsområder i de mindre kommunene.

Noen opplever også at organisering betyr mindre enn kultur i kommunene, og mener forvaltningskultur er avgjørende for ivaretagelse av ansvaret. Det må eksistere gode grenseflater mellom politikk og forvaltning for å optimalisere miljøforvaltningen.

Kommuneundersøkelsen fra 2008 peker på utfordringene knyttet til håndtering av myndighet på miljøområdet – og resultatene viser i stor grad at delegeringer til kommunen ikke fungerer optimalt. På forsøplingsområdet ble det funnet 80 % avvik blant de undersøkte kommunene. Slike undersøkelser er med på å bevisstgjøre kommunene og de øvrige berørte myndighetene om ansvarsområdet kommunene faktisk har, og kan slik bidra til bedre tilrettelegging av dette området.

4.2.4 Mulige årsaker til mangelfull forvaltning

I den grad kommunene ikke har en hensiktsmessig forvaltning av sitt ansvar på miljøområdet, skyldes det primært kapasitet, personell eller prioritering av oppgaver?

Prioritering av oppgaver er først og fremst avhengig av ledelsen i kommunene og hva de anser som prioriterte områder. Dette er ofte hovedutfordringen i store

kommuner. I de mindre kommunene blir utfordringer rundt kompetanse nevnt som mer pressende. Her peker enkelte miljøvernmyndigheter på at dagens kommunestruktur gjør det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig store kompetansemiljøer. De små kommunene har dog sett løsningen med interkommunale samarbeid som en god.

Det er også et behov for å synliggjøre arbeidet med miljøgifter. Det er nevnt i flere embeter at det er for få årsverk som settes av for å nå de nasjonale målene.

Tilgangen på virkemidler er også sentralt når kommunene skal håndtere sitt ansvarsområde. Det nevnes at dette kan være mangelfullt, noe som skaper problemer med å forvalte sin myndighet. Håndtering av avfall gjengis som et gjennomgående problem, da det er spesielt vanskelig å ha oversikt over nye regler som kommer fra MD.

Forholdet mellom politikk og forvaltning er også relevant når man ser på myndighetsutøvelsen i kommunen. Fylkesmannen peker på hvordan fastsettelsen av eksempelvis avfallsgebyrer er politisk bestemt. Det kan være fastsatt at man ikke skal ta inn høye gebyrer, og dermed får ikke kommunen sikret inntektsgrunnlaget for å igangsette miljørelevante tiltak. Graden av politisering på miljøområdet er også antatt å øke i de nærmeste årene, i tråd med de globale klimautfordringene.

I hvilken grad politikere prioriterer miljø når budsjetter skal settes opp, pekes også på som en utfordring blant fylkesmennene. Det pekes spesielt på at i hvilken grad saksbehandlere blir politisk overstyrt gjennom fordeling av rammetilskuddene fra staten, er avgjørende for hvordan tiltak i miljøforvaltningen kan gjennomføres.

4.2.5 Mulige tiltak for bedre forvaltning

Hva er det viktigste enkelttiltaket kommunene kan iverksette?

Først og fremst ble det pekt på nødvendigheten av å definere egne ansvarspersoner i kommunene. Videre blir kommunene oppfordret til å følge tettere opp de innspill de får når det gjelder sin ivaretagelse av oppgaver. Dette gjelder spesielt enkelttiltak som burde gjennomføres på området for byggavfall og opprydding av forsøpling.

Kommunene har nylig fått utvidet sin myndighet på avfallsområdet innenfor håndtering av farlig avfall som inneholder miljøgifter. Dette området pekes på som spesielt viktig å følge opp, da det er lite erfaring knyttet til håndtering av regelverket og selve gjennomføringen. Den senere tid har også avgiften på avfallsdumping økt, og fylkesmannen ser en økende tendens til at det blir flere ulovlige fyllplasser. Når dette ikke følges opp fra kommunens side, er terskelen for ulovlig dumping lav.

Kommunene må også bli bedre på å gjennomføre sine pålagte tilsyn. Dette må til for å få en reell oversikt over forurensningsomfanget i sin kommune og slik bli i stand til å sette i gang tiltak. Ved å igangsette kartlegginger av virksomheter som håndterer farlige kjemikalier og slik kan representere fare

ved eventuelle utslipp er nødvendig i den forbindelse. Dette kan bidra til at kommunen opptrer som mer aktive i sin myndighetsutøvelse.

Det etterspørres også en økt bevissthet rundt miljøvern i kommunene. Miljøvern må igjen på dagsorden i kommunene, med fokus på å koordinere innsatsen. Her oppfordres det til å involvere rådmannen i den enkelte kommune, for å øke bevisstheten rundt miljøgiftsproblematikken. Fagpersoner i kommunen oppleves ofte som positive når det drives tilsyn med deres ansvarsområde fordi de da får oppmerksomhet rundt sitt felt.

Det anbefales også at kommunene opparbeider seg bedre oversikt over feltet de skal styre og å øke bevisstheten om den myndigheten de er delegert. Organisasjonsfrihet i kommunene krever også at de fremstår som tydeligere på ansvar og hjemler, og hvilken del av kommunene som er ansvarlig.

Mer informasjon til innbyggerne om hvordan de kan bidra til å begrense utslipp av miljøgifter pekes også på som et viktig enkelttiltak for å redusere utslipp av miljøgifter. I tillegg ønskes det at kommunene blir flinkere til å gjøre miljøvennlige innkjøp.

I flere embeter er det gjennomgående at det er et stort behov for en koordinert og målrettet innsats, og at det er vanskelig å velge ut enkelttiltak for å bedre dagens situasjon.

4.3 Oppsummering av intervjuer ved 11 fylkesmannsembeter

4.3.1 Prioriteringer

Fylkesmannen prioriterer sentrale og lokale føringer (Klif og egne prioriteringer. Lokalt prioriteres miljøgifter (PCB), farlig avfall, forurensning av sjøbunn. Utarbeidelse av miljøstatus er nedprioritert hos flere. Det føres tilsyn etter risikoprinsippet.

4.3.2 Ressurssituasjonen

Det rapporteres generelt om for få ressurser (midler og personer) til å gjennomføre tilsyn og gi informasjon og veiledning til kommuner og andre. Flere nevnte at innføring av gebyr for tilsyn ga et løft for å øke tilsynsaktivitetene.

4.3.3 utfordringer

Kompetansenivået må heves både hos fylkesmannen og i kommunene. Det er et generelt behov for bedre kunnskapen om miljøfarlig gifter i stoffer og produkter, dvs. det er behov for mer forskning på området. Som lokale utfordringer nevnes: håndtering av miljøfarlig avfall, sanering av produkter og opprydding av gammelt avfall. Det er også en utfordring å bedre infrastrukturen på avløpsnett i landet for å møte klimaendringer med mye nedbør. Kravene i forurensningsregelverket bør skjerpes, av allmennpreventive hensyn. Substitusjonsplikten bør fremheves i sterkere grad. Både fylkesmannen og

kommunene bør politianmelde saker i større grad enn tidligere. Det er i denne sammenheng behov for bedre kompetanse hos politimyndighetene. Det er også behov for å bedre informasjon om avfallshåndtering til allmennheten.

4.3.4 Forvaltningssamarbeid

Gode samarbeidsrelasjoner avhenger av interessefelt hos den enkelte i kommunen. Det blir lite samarbeid dersom fylkesmannen ikke trykker på. Det er ikke noe formalisert samarbeid eller faste møter, men fylkesmannen ser behovet for dette, og mener det er et stort forbedringspotensial når det gjelder samarbeid. Vannområdet fremheves som god modell når det kommer til samarbeid. Det er heller ikke mye samarbeid kommuner imellom og her er det også et stort forbedringspotensial.

4.3.5 Tilsyn i kommunene

Kommunene er for dårlige til å følge opp tilsynsaksjoner. Det drives for lite tilsyn på avløpsområdet. Fylkesmannen påpeker nødvendigheten av flere kommunerettede tilsyn. Økt tilsyn vil stille krav til kommunenes kompetanse og kapasitet.

4.3.6 Organisering i kommunene

Kommunestørrelse er avgjørende. Delegering fungerer ikke og følges heller ikke opp. Miljøarbeidet fungerer best der tjenestene er organisert i større kommunale enheter. Spredt miljøansvar i ulike avdelinger fører til pulverisering av miljøområdet, det fragmenteres eller faller mellom to stoler. Kommunene er dårlig strukturert på tilsyn og andre pålagte oppgaver. Det er manglende ansvarliggjøring grunnet flat struktur. Kompetanse og personer er imidlertid mer vesentlig enn organisasjonsmodell. Miljøområdet "skvises" av andre områder (velferdsområder nevnes) som kommunen har ansvaret for.

4.3.7 Årsaker til uhensiktsmessig forvaltning i kommunene

Kommunestørrelse ble fremhevet som en viktig årsak: de små mangler kompetansen og i de store er det et spørsmål om prioritering. Det skyldes også manglende bevissthet om faktisk ansvarsområde. En annen årsak er at kommunestrukturen gjør det vanskelig å bygge kompetansemiljøer. Det ble også nevnt at politisk bestemte gebyrer kan bli så lave at de ikke kan finansiere nødvendige stillinger. Andre årsaker som er nevnt er ressursmangel og manglende tilgang på virkemidler.

4.3.8 Hva kan kommunene gjøre?

Kommunene kan sette miljøvern på dagsorden, koordinere innsatsen og øke bevisstheten. De kan også følge opp det ansvaret organisasjonsfrihet gir gjennom å være tydelige på ansvar og hjemler. De bør bli mer aktive i sin myndighetsutøvelse, og spesielt skjerpe myndighetsforvaltningen på avfallsområdet (det ser ut til å ha blitt en lavere terskel for ulovlig dumping, som følge av økte avgifter på avfallsdumping). Det er viktig at man følger opp påpekninger og rydder opp i gamle synder, bl.a. byggavfall. De bør også gjennomføres kartlegging av virksomheter som håndterer utslipp. Kommunene bør bli bedre på å gi informasjon til innbyggerne om forebygging av utslipp av miljøgifter. Gjøre miljøvennlige innkjøp nevnes også som et viktig bidrag.

5 Difis vurdering

Difi er bedt om å vurdere i hvilken grad dagens regulering og praksis ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter, herunder om man sikrer enn helhetlig og samlet innsats mot spredning og uønsket bruk av miljøgifter.

Difi er videre bedt om å vurdere i hvilken grad dagens oppgave- og ressursfordeling mellom kjemikalieforvaltningen på statlig, fylkes- og kommunalt nivå ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter.

I tråd med dette gjøres det nedenfor først en vurdering av regelverk, tilsyn, informasjon og kunnskapsutvikling på sentralt nivå (kap. 5.1). Deretter gjøres det en vurdering av miljøgiftsforvaltningen hos fylkesmannsembetene (kap. 5.2) og i kommunene (kap. 5.3).

Det understrekes at vurderingene i dette kapitlet i stor grad er en oppsummering av informantenes syn.

5.1 Den sentrale forvaltningen av miljøgiftsområdet

5.1.1 Regelverket

Hvorvidt forvaltningen av kjemikalier er hensiktsmessig og helhetlig, dreier seg generelt om effektivitet i betydningen best mulig etterlevelse av HMS-krav med minimum av kostnader for samfunnet, og spesielt om effektivitet hos myndighetene mht.:

- ressursbruk (kostnader)
- måloppnåelse (arbeidsmåter, virkemidler, prioriteringer)
- organisering - fordeling mellom myndigheter av roller, ansvar og oppgaver (hvilken myndighet bør gjøre hva)

Hensiktsmessighet dreier seg også om hva som er effektivt for bransjene som det føres tilsyn med, slik at de administrative og andre kostnader ved å etterleve HMS-krav blir minst mulige.

At noe omfatter en helhet eller er helhetlig, kan dreie seg om:

- Reguleringen omfatter alle viktige HMS-faktorer
- Myndighetene behandler HMS-faktorene samlet og samtidig, når det er relevant og viktig
- Det er én (eller noen få) etater som fører tilsyn med en industri eller gruppe reguleringsobjekter

Hva som er en helhet er ikke entydig bestemt. Avhengig av hvilke konkrete hensyn som skal ivaretas og innfallsvinkelen, kan det være flere helheter, og intet reguleringsområde har enerett på definisjon på helhet. Å tilgodese en bestemt helhet kan ha negative effekter for eller gå på bekostning av en annen helhet.

Som det er vist i vedlegg 4 a og b 2 er det et stort antall lover, forskrifter, forordninger og direktiver som regulerer miljøgiftene. Mye av regelverket har et miljøformål ved siden av et helse- eller sikkerhetsformål. Styrken i miljøhensynet kan imidlertid variere.

Mot en slik bakgrunn er det svært krevende å vurdere den overordnede hensiktsmessigheten og helheten i den nåværende kjemikalieforvaltningen. En vurdering av alternative måter å organisere feltet på sprenger rammene for Difis oppdrag. Umiddelbart kan ikke Difi se at det finnes noen enkle grep som kan sikre en bedre og mer helhetlig regulering av miljøgifter på dette nivået.

Det er imidlertid på det rene at forvaltningen løpende må tilpasse seg de endringer som måtte komme i EU-regelverk. Regelverket kan inneholde bestemmelser som gir føringer for hvordan forvaltningen organiserer seg³⁷, og norsk kjemikalieforvaltning må være fleksibel med henblikk på dette. Tilpasning vil ikke nødvendigvis føre til endringer i sektoransvar, men vil ofte stille krav til en koordineringsfunksjon. Tilpasningene må i størst mulig grad ivareta en effektiv utnyttelse av den kompetansen som finnes i de ulike delene av kjemikalieforvaltningen.

Arntzen de Besche påpeker i sin utredning for Miljøgiftsutvalget en del tendenser innenfor EØS-retten når det gjelder miljøgiftområdet. Generelt er feltet i ”... dynamisk utvikling, og det er eller i ferd med å bli vedtatt ny lovgivning på flere av områdene.”³⁸ Dette vil måtte innarbeides i norsk rett.

En av tendensene som påpekes av Arntzen de Besche er at direktiver erstattes av forordninger. Disse må gjennomføres i Norge som sådan, dvs. at områdene er harmonisert når det gjelder regelverket.

Ovenstående innebærer at regulering av miljøgift gjennom regelverk vil måtte skje gjennom påvirkning og innspill overfor EU-organer. Det blir derfor av vesentlig betydning hvordan norske myndigheter samarbeider og koordinerer overfor disse.

Det nordiske samarbeidet synes å være av noe mindre interesse og betydning enn tidligere, men kan brukes for samordning av standpunkter overfor EU der de nordiske landene har felles interesser og standpunkter.

Sammenlikner man miljøgiftsarbeidet med klimaarbeidet har det ikke samme langsiktighet og prioritet. Flere intervjuobjekter påpeker at miljøgifter har

³⁷ For eksempel bestemmelser om ”nasjonal myndighet”. Et annet eksempel er vannrammedirektivet som bl.a. krever inndeling i vannregioner og utarbeidelse av forvaltningsplaner (direktivet forutsetter en nedbørfeltorientert og helhetlig forvaltning av vann og vassdrag). Tilpasning vil ikke nødvendigvis føre til endringer i sektoransvar, men vil ofte stille krav til en koordineringsfunksjon.

³⁸ Det EØS-rettslige handlingsrommet for nasjonal regulering av miljøgifter, pkt 12 Oppsummering

kommet i skyggen av klimaproblematikken. Dette gjelder både på myndighetssiden, på forskningssiden og mht. statistikk.

Antall årsverk som brukes i direktorater /tilsyn til miljøgiftproblematikk er relativt begrenset, sett i forhold til det store antall bedrifter, antall nye stoffer og endringer i regelverk.

Det er en rekke gebyrer og avgifter som på en eller annen måte gjelder miljøgifter. Gebyrer er en måte å finansiere offentlige myndighetshandlinger på, for eksempel tilsyn. Gebyrer og *sektoravgifter* skal ikke overstige kostnadene ved å utføre myndighetshandlingene. Gebyrforskriften sier at ” ... både gebyrene og sektoravgiftene kan ha formål utover de statsfinansielle formålene. De kan således begge på noe ulikt vis brukes til å påvirke borgernes handlingsmønster på et bestemt område.”

Difi har ikke gått nærmere inn på bruken av gebyrer, men viser til at disse må være i samsvar med gebyrforskriften (R-112, Finansdepartementet). Når det gjelder *særvavgifter*, og mulighetsrommet disse gir, vises til det som er sagt ifm. avgift på plantevernmidler i kap. 3.2. og ifm. tolletaten i kap. 3.9.

5.1.2 Tilsyn

Alle synes å legge risikovurderinger til grunn for valg av tema for tilsynet, og hvem det skal drives tilsyn overfor det enkelte år.

Mange påpeker forskjellen mellom små og store bedrifter. De store har gjennomgåene bedre kompetanse enn de små. Små bedrifter er i mindre grad organisert i bransjeforeninger, og får dermed ikke råd og informasjon den veien. Hos de små bedriftene får tilsynet ofte karakteren av veiledning.

Veiledning er ikke et begrep som inngår i tilsyn i henhold til HMS-etatenes felles styringsdokumenter for tilsyn³⁹. Tilsyn består her av kontroll (revisjon, inspeksjon, innhenting av informasjon m.v.) og reaksjon (påpeking av plikt, enkeltvedtak om for eksempel pålegg og tvangsmulkt, samt politianmeldelse).⁴⁰

En del av tilsynsorganene samarbeider med andre tilsynsorganer, bl.a. om planlegging og gjennomføring av tilsyn ved bedriftene. Dette samarbeidet er for det meste bilateralt, og med Klif og/eller Produktregisteret som en av partene.

Tilsynskampanjer og aksjoner synes å være et tiltak som flere av tilsynsorganene tar i bruk. Dvs. at det selve tilsynet kombineres med utarbeidelse og utsending av informasjonsmateriell som gjelder et avgrenset tema, og at en bruker media for å rette oppmerksomheten mot et bestemt miljøgiftsproblem.

³⁹ ”Styrende dokumenter for tilsyn” - et samarbeid mellom Arbeidstilsynet, DSB, Mattilsynet, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Ptil, SFT, Statens helsetilsyn og Statens Strålevern (versjon 5 av 27.11.2007)

⁴⁰ Muligens har Difis intervjuobjekter brukt ”veiledning” om påpeking av plikt.

Tilsyn kan være planlagt eller skje ad hoc, for eksempel på bakgrunn av tips fra publikum. Videre kan tilsyn være varslet eller uanmeldt. Det synes ikke å være noe omfang av samlet og detaljert statistikk over dette. Antagelig er planlagte og varslete tilsyn det vanligste, jf at det i henhold til Styrende dokumenter for tilsyn som hovedregel skal varsles om tilsynet. Samtidig sies det at "... når det er hensiktsmessig, kan tilsyn gjennomføres uten at virksomheten er blitt varslet". Difi er ikke kjent med om planlegging av uanmeldte tilsyn er en del av tilsynsstrategien til tilsynene.

Det er generelt høy terskel for og lav forekomst av politianmeldelser. I saker der tvangsmulkt er aktuelt, stopper det gjerne ved varsel om tvangsmulkt. I enkelte tilfeller blir autorisasjonsbevis trukket tilbake.

Det foreligger lite statistikk som forteller om hva slags type avvik som er funnet, hvor avviket er funnet og hva slags reaksjon som er gitt. På Klifs hjemmesider fremgår det imidlertid at det i 2008 var 2000 miljøtilsyn. Disse endte i 120 varsler om tvangsmulkt, 21 vedtak om tvangsmulkt og 8 politianmeldelser. Klif presenterer for øvrig på sine hjemmesider hvilke tilsynsfunn de er fornøyde med og hvilke de er misfornøyde med.

At det er få politianmeldelser forklares generelt med at det er få avvik som er svært alvorlige. Difi vil peke på at avdekking av relativt få svært alvorlige avvik ikke er ensbetydende med at det i virkeligheten ikke forekommer *flere* svært alvorlige avvik. Hvor mye som avdekkes vil bl.a. avhenge av omfanget av tilsyn, om tilsynsbesøk er varslet eller ikke og bransjekunnskapen hos gjennomførende personell.

Hva en vil finne ved flere og bedre tilsynsaktiviteter er etter Difis vurdering i beste fall usikkert. Sannsynligvis vil en avdekke flere avvik, og kanskje flere svært alvorlige avvik. Det at tilsynsaktiviteten per i dag er risikobasert *kan* bety at en økt innsats vil føre til at en særlig vil få en økning i avdekkingen av mindre alvorlige avvik.

Et sentralt spørsmål er om tilsyn hos en bedrift fører til at vedkommende bedrift over tid blir bedre i sin håndtering av miljøgifter. Som nevnt i kap. 3.6 har Arbeidstilsynet fått gjennomført en undersøkelse som viser at dette er tilfellet. Hvis dette lar seg generalisere, vil altså en økning i tilsynsaktiviteten i seg selv føre til en bedre håndtering m.v. av kjemikalier.

Andre HMS-tilsynsmyndigheter har imidlertid erfaring for at i bedrifter der tilsyn viser avvik, blir det en stund etter lukkingen av avviket like ille igjen. Dette kan være et argument for bruk av flere og sterkere reaksjoner. Difi har ikke undersøkt om dette kan skje innenfor nåværende regelverk og reaksjonsnivåer. En slik undersøkelse vil kreve at en går inn i enkeltsaker for å se på type avvik, hvilke reaksjoner som da skal brukes, om disse konsekvent tas i bruk og om en ved eventuelt valg av reaksjonstype velger den strengeste.

Generelt kan forvaltningen benytte seg av juridiske, økonomiske eller pedagogiske virkemidler for å få til en ønsket utvikling på et område (internt i forvaltningen er også organisering et virkemiddel). Ideelt sett er det en optimal

blanding av disse virkemidlene som bør iverksettes. På miljøgiftområde vil det være av interesse å få undersøkt systematisk hvilken effekt forskjellige virkemidler har overfor forskjellige målgrupper.

I en slik sammenheng vil man bl.a. måtte se på effekten av økonomiske sanksjoner, politianmeldelser og straff. Økonomiske sanksjoner vil kunne ha en preventiv effekt, men det er for det første vesentlig at beløpsstørrelsen er så stor at det ikke over tid lønner seg å ta en kalkulert risiko. For det andre er det viktig at det blir kjent at strenge økonomiske sanksjoner brukes.

Riksrevisjonens undersøkelse i 2002⁴¹ viste at det skjedde omfattende brudd på regelverket for kjemikalier, men at det sjelden endte i politianmeldelser. Etatene pekte på at den allmennpreventive virkningen av tilsynet ikke var tilfredsstillende. Av Riksrevisjonens oppfølgingsrapport i 2006 fremgår det at SFT og Fylkesmannens miljøvernavdelinger hadde styrket tilsynet og samarbeidet om kontrollvirksomheten. Fra 2002 til 2006 var antall årsverk til kontroll tilnærmet doblet, og 50 prosent av tilsynsressursene ble brukt til kjemikalie- og produktkontroll. Praksisen var lagt om til en konsekvent oppfølging av avvik og strengere praksis.

ØKOKRIM anser samarbeidet med Klif som godt, og mottar flere henvendelser fra fylkesmannsembetene om hvordan saker skal håndteres. Men omfanget av politianmeldelser er lavt også per i dag. ØKOKRIMs statistikk over inntak av egne saker og bistandssaker, fordelt på kategoriene forurensing, arbeidsmiljøkriminalitet samt annen miljøkriminalitet, viser ingen klar tendens opp eller ned i perioden 2004 -2008.

Det er et gjennomgående problem for flere av tilsynsmyndighetene for miljøgifter at små aktører/bedrifter i mindre grad enn større følger det regelverket som gjelder. Det kan se ut som en del av tilsynsmyndighetenes svar på dette er å foreta tilpasninger i tilsynet overfor disse. Dette kan reise noen spørsmål om rollekonflikt og om likebehandling. Difi antar at grensen mellom veiledning og rådgivning, som tilsynene er nøye med å forholde seg til, i praksis kan være vanskelig å sette. Difi har ikke undersøkt hvorvidt tilsynsmyndighetene unnlater å gi relevante pålegg til små bedrifter som ikke kjenner regelverket og har liten kompetanse. Men vi mener at de små aktørene på mange måter utgjør et særskilt problem som er felles for flere av HMS-etatene, og at dette bør ses nærmere på.

Pedagogiske virkemidler er relevante i den utstrekning det er kompetansemangel og mangel på informasjon og bevisstgjøring som er problemet. Difi mener at en ikke ensidig kan bruke en slik forståelsesramme. Det vil ofte være viljen mer enn evnen som ikke er til stede. For eksempel må unnlattelse av å deklare, manglende merking og lettvinnt håndtering av farlig avfall til dels forklares med den besparelsen dette gir mht. tidsbruk og penger, sammenholdt med sannsynligheten for å bli oppdaget og konsekvensen av

⁴¹ Dokument nr. 3:9 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

dette. Seriose konkurrenter kan oppleve at de useriøse får et konkurransefortrinn.

Tatt i betraktning det omfanget av avvik og den alvorlighetsgraden som en del av avvikene har, kan ikke Difi konkludere med at man i dag, i motsetning til i 2002, har fått en tilfredsstillende allmennpreventiv effekt av reaksjoner etter tilsyn.

5.1.3 Informasjon

Informasjon kan rette seg mot forbrukere eller mot bransje/næring. Den kan enten gå direkte fra tilsynsorganet til mottaker, eller via forbrukerorganisasjoner eller -stiftelser og bransjeforeninger.

Der hvor det er bransjeforeninger som kan brukes, synes erfaringene å være gode med dette som en informasjonskanal, og også som en medspiller ved utarbeidelse av informasjons- og veiledningsmateriell.

Direkte informasjon til bedriftene kan skje ved hjelp av de dataene som ligger i registrene, for eksempel Produktregisteret.

Et viktig moment når det gjelder de små bedriftene er at de ofte ikke har høyere kompetanse enn en vanlig forbruker, og at informasjonen må tilpasses dette.

Mye informasjonsmateriell er nettbasert. Difi arbeider med å øke kvaliteten på kommunale og statlige nettsted. En sentral del av dette arbeidet er den årlige kvalitetsvurderingen av nær 700 statlige og kommunale nettsteder. Nettstedene vurderes ut fra tilgjengelighet, brukertilpasning og nyttig innhold.⁴² Vi har sett på resultatene for 2009 fra aktørene innenfor kjemikalieforvaltningen.

Av departementene har Landbruks- og matdepartementet oppnådd seks av mulige seks stjerner og de øvrige departementene har oppnådd fem stjerner.

Når det gjelder etatene, er Klima- og forurensningsdirektoratet som har høyest skår med fem stjerner. Mattilsynet har dårligst skår med tre stjerner, mens de øvrige har fire stjerner.

Seks av 18 fylkesmenn har fått full skår med seks stjerner. De øvrige har fått fem stjerner.

Difi vurderer ut fra dette at kjemikalieforvaltningen er på et relativt høyt nivå når det gjelder nettsteder. Særlig positivt er det at de kanskje mest sentrale aktørene Klif og fylkesmannen kommer så høyt.

⁴² kvalitet.difi.no.

5.1.4 Kunnskapsutvikling

Man vet ofte ikke om et stoff har en miljøeffekt, og man har liten kunnskap om effekten av lave konsentrasjoner. Der effekter påvises, foretas videre studier.

Nye miljøeffekter oppdages kontinuerlig, men et like viktig innsatsområde er kanskje å finne gode målemetoder og standardiserte risikovurderinger. Mange problemer er like internasjonalt, så mye kan hentes utenfra.

Kombinasjonseffekter av stoffer er også en betydelig utfordring. Nye kjemikalier kommer stadig til. Ut fra dette kan 2020-målet sies å være urealistisk.

Kjemikalieforvaltningen har ikke, og kan ikke ha, all nødvendig vurderingskompetanse selv. For noen produktgrupper finnes ikke kompetansen i Norge. Det er da viktig å ha oversikt over hvor relevant kompetanse befinner seg.

Klif vil gjerne styre forskningen mer i retning av noe som er mer anvendelig for forvaltningen. Det er behov for flere midler til utredninger. I dag går en relativt stor andel til overvåking.

Det er generelt mye man ikke har full oversikt over, og det er avgjørende for kunnskapsutviklingen med internasjonalt samarbeid. Mye av kunnskapsoppbyggingen skjer på grunnlag av og innenfor rammene av EU-samarbeidet, ikke minst gjennom REACH og ECHA. Nordisk samarbeid fungerer godt for å få frem kunnskap som kan spilles inn i internasjonale fora (EU, FN osv.).

5.2 Fylkesmannen som forvalter av miljøgiftsområdet

5.2.1 Tilsyn

Fylkesmannens tilsynsoppgaver er nært knyttet opp mot føringer fra Klif som sentral premissgiver på området. Det er Klif som initierer og legger premisser for tilsynsaksjoner som iverksettes på landsbasis. Gjennom intervjuer med representanter for fylkesmannsembetene, har Difi fått inntrykk av at føringene fra Klif følges lojalt opp. I den utstrekning fylkesmannen har ressurser til det, er Difi informert om at fylkesmannsembeter initierer iverksetting av lokale tiltak, for eksempel ved forurensning i havner og på verft og utslipp fra forbrenningsanlegg, se nærmere omtale av prioriteringer i kap. 4.1.1.

Etter det Difi kan se er landsomfattende aksjoner et velegnet tiltak, både fordi det har effektivitetsgevinster ved at det gjennomføres samme opplegg over hele landet. Men også fordi de samme miljøforholdene settes på dagsorden og derfor har større potensial for å få medieoppmerksomhet og derved vekke publikums interesse. Aksjoner kan bidra til at også vanlige folk kan finne nytte i selv å bidra til mindre forurensning, for eksempel ved å velge miljøvennlige produkter og sortere avfall.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om aksjonene følges godt nok opp fra fylkesmannens side ved at det gis pålegg som eventuelt må følges opp med nødvendige sanksjoner. Informanter fra fylkesmannsembetene sier selv at de er flinke til å følge opp virksomheter der det er avdekket avvik. Vi fikk også høre at det er en god del avvik, særlig i forhold til etterlevelse av internkontrollforskriften og kravet om dokumentasjon. Samtidig ble det også sagt at man ”kvier seg” for å gi pålegg om tvangsmulkt. Noen mente at varselet om tvangsmulkt er tilstrekkelig i de fleste tilfelle, og at dette er nok til at pålegg etterkommes. Når dette stilles opp mot påstander om knappe ressurser (både penger og personell), kan det vel stilles spørsmål om oppfølgingen er god nok. At samtlige virksomheter som får anmerkninger lojalt retter forholdene innen en frist, er lite sannsynlig, når man samtidig kjenner til hvordan dette forholder seg på andre områder der virksomheter får pålegg om retting. Noen av våre informanter fortalte også at de visste om tilfeller hvor man hadde fått brev om at et forhold var rettet, men hvor man kort tid etter var oppe i samme overtredelsessituasjon.

Informantene fortalte at det var lite bruk av anmeldelser og sanksjoner. Ved noen embeter ble det sagt at de er flere år siden det var en anmeldelse angående miljøgifter, andre sa at det skjedde en gang per år eller en gang annethvert år. Noen fylkesmannsembeter forklarer de få anmeldelsene med at det er sjelden man finner grove avvik. Selv om en sak anmeldes, er det ikke gitt at den kommer til behandling i en domstol. Ifølge ØKOKRIM er det avdekket tilfeller av grov miljøkriminalitet uten at dette var blitt fulgt opp. Politianmeldelser ble gjerne henlagt av politiet, blant annet fordi det ved mange politidistrikter er ressursmangler til å etterforske slike saker. I disse sakene kreves det også faglig kompetanse på området.

Statlig tilsyn med kommunesektoren defineres i kommuneloven § 60 a som kontroll med om kommunens og fylkeskommunens virksomhet er i tråd med lover og forskrifter.⁴³ Kjerneelementer i den statlige tilsynsvirksomheten er kontroll, vurdering og reaksjon. Veiledning faller således utenfor tilsynsbegrepet.⁴⁴ Med dette ønsker man å skille tilsynsrollen og veilederrollen. Difi kommer tilbake til statlig tilsyn med kommunene under kap. 5.3.3.

5.2.2 Informasjon/påvirkning

Informantene mente at veiledning (utenom tilsyn) er en stor og viktig oppgave for fylkemannen fordi det er et skrikende behov for kunnskap og råd i de små kommunene. Noen mente også at fylkemannen også har en påvirkningsrolle overfor befolkningen. Samtidig ble det sagt at dette er et forsømt område da man ikke har nok ressurser (personell med nødvendig fagkompetanse og penger) til å imøtekomme behovet. Ved flere av embetene drives det imidlertid en god del informasjonsarbeid overfor kommunene.

⁴³ 1992-09-25-107 Kommuneloven - kompl. Lov om kommuner og fylkeskommuner

⁴⁴ Rundskriv H-03/07 KRD om statlig tilsyn med kommunene

5.2.3 Miljødata

Miljostatus.no er en database som inneholder nyeste informasjon om miljøets tilstand og utvikling. Fylkesmannsembetene har ansvaret for å legges inn data om miljøgifter (farlige kjemikalier) i fylket. Videre skal fylkesmannsembetene påse at kommuner og bedrifter legger inn informasjon om grunnforurensing i fylket i databasen for grunnforurensningslokaliteter. Innsyn i disse databasene er også en viktig oppfølging av miljøinformasjonsloven⁴⁵.

Miljødatabasen er et viktig ledd ved overvåkingen av miljøgifter i Norge. Regelverket på kjemikalieområdet bygger i hovedsak på gjennomføring av EUs regelverk for kjemikalier. Reglene som gjennomfører EU-regelverket har nedfelt ”føre-var prinsippet”, et viktig styrende prinsipp i arbeidet med kjemikalier. Det innebærer at myndighetene kan iverksette tiltak på grunnlag av sterk mistanke om at kjemikalier kan utgjøre en alvorlig trussel mot helse eller miljø, selv om det vitenskapelige grunnlaget er usikkert. Det er blant annet på bakgrunn av informasjon i miljødatabasene at man kan bruke føre-var prinsippet for å hindre skader fra kjemikalier på mennesker og miljø. Informantene ble spurt om kvaliteten på miljødatabasene og vurderingene hadde et spenn fra ”elendig” til ”usikker” og ”god”. Det kom tydelig frem at man ved enkelte embeter har nedprioritert arbeidet å legge inn data, mens andre har gjort det motsatte.

Difi har altså fått et noe negativt inntrykk av kvaliteten og innsatsen på dette området. Selv om flere sier at det arbeides godt med dette, finner Difi at det er grunn til bekymring at noen fylkesmannsembeter har nedprioritert denne viktige oppgaven. Difi er ikke kjent med om dette har vært et tema i dialoger mellom fylkesmannen og sentrale myndigheter og om de eventuelt er kjent med manglende prioriteringer hos fylkesmannsembeter. På den annen side kan det også stilles spørsmål ved manglende påtrykk fra sentrale myndigheter. Difi ser også at den manglende datakvaliteten kan være betenkelig ift nevnte lov om miljøinformasjon, som pålegger det offentlige å ha oversiktsinformasjon om miljøet.

5.2.4 Kompetanse og ressurser

Informantene mente at det både hos fylkesmannen og hos kommunene er behov for bedre kompetanse. Generelt sett mener de fleste at det er for få personer som er dedikert til dette arbeidet, og at det er vanskelig å få tak i personer med relevant utdanning. Også tilsynskompetanse og bruk av hensiktsmessige og effektive virkemidler ble omtalt i forbindelse med spørsmål om kompetanse. Innføring av gebyrinntekter på tilsyn ble omtalt som et egnet virkemiddel for å sette tilsynsvirksomheten på dagsorden igjen.

⁴⁵ Miljøinformasjonsloven (LOV-2003-05-09-31) om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet trådte i kraft i 1. januar 2004. Loven gir alle innbyggere rett til å få miljøinformasjon, både fra offentlige myndigheter og offentlige og private virksomheter. Loven pålegger alle samtidig det offentlige en plikt til å ha kunnskap og oversiktsinformasjon om miljøet. Informasjonen skal gjøres lett tilgjengelig for allmennheten.

Difi har registrert at kompetanse- og ressursituasjonen er veldig forskjellig fylkesmannsembetene i mellom. Noen er bra stilt, mens andre har ”skåret til benet”. Men det er ikke nødvendigvis slik at det skal være likt. Dette må vurderes ut fra behovet i det enkelte fylket, både når det gjelder antall tilsynsobjekter som bruker/håndterer potensielt farlige kjemikalier, og ikke minst type tilsynsobjekter og miljøgifter.

Tilsynelatende kan det virke som om fylkesmannsembetene selv kan styre hvor mye ressurser som skal brukes på kjemikalieområdet. Men ved å delegerer myndighetsoppgaver til fylkesmannsembetene har også delegerende myndighet et ansvar. Dersom det er slik at mangelfull kompetanse og ressurser har medført en dårligere regional forvaltning, er dette noe sentrale myndigheter bør følge opp.

5.3 Kommunen som forvalter av miljøgiftområdet

5.3.1 Oppgaver

Kommunen har primært myndighetsoppgaver etter lovgivningen på miljøområdet. Kommunen gis myndighet enten i loven direkte, etter forskrift eller etter delegasjon fra MD. Der kommunen er gitt oppgaver direkte i lov er hensikten å etablere et visst lokalt selvstyre, og kan ikke gis instruksjoner av staten. Ved myndighetsoverføring gjennom delegeringer eller forskrift har staten instruksjonsrett og kan legge bindende føringer på kommunen⁴⁶.

I kjemikalieforvaltningen er kommunen myndighetsorgan under forurensningsloven, avfallsforskriften og forurensningsforskriften⁴⁷. I tillegg er det innarbeidet en rekke krav til kommunen etter plan- og bygningsloven.

Følgende oppgaver er gitt med hjemmel i dette regelverket:

- Sørge for gode ordninger for avløp og forbruksavfall
- Tilsynsmyndighet etter forurensningsforskriftens kapittel 12 og 13 om utslipp av kommunalt og sanitært avløpsvann
- Behandle saker som omhandler terrenginngrep i forurenset grunn (igangsettelse etter plan- og bygningsloven)
- Tilsynsmyndighet etter avfallsforskriftens krav om avfallsplan og miljøsanering ved nybygg, riving eller rehabilitering av bygg
- Stiller krav til påslipp til offentlige avløpsnett iht. forurensningsforskriften
- Tilsynsmyndighet som følge av forsøpling, herunder å motvirke forurensning fra lagring av brukte gjenstander som medfører fare for forurensning
- Tilsynsmyndighet etter byggverkforskriften
- Sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning.

⁴⁶ Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer, Difi-rapport 2010: 4

⁴⁷ Hjemlet i forurensningsloven

Kommunene skal som enhver annen virksomhet følge internkontrollforskriften. Kommuner deltar i vannregionutvalg. Kommunen er etter vannforskriften ansvarlig for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål i samarbeid med sektormyndighet og fylkeskommunen.

Veiviser i miljølovverket⁴⁸ skal gi en oversikt over hvilke offentlige instanser som har ansvar for regelverket, samt informere om aktuelle lover og forskrifter. Under feltet for kjemikalier presiseres ikke kommunen sin myndighet på dette området, likevel fremgår det et ansvar når man går nærmere inn i hva som her defineres en del av kjemikalierregelverket. Kjemikalierregelverket (vedlegg 4a og 4b) skal forebygge helse og miljøskadelige effekter ved utslipp av miljøgifter, og regjeringens mål er nullutslipp innen 2020. Regelverket som regulerer miljøgifter berører også kommunene i stor grad.

Kommunenes hovedvirkemidler for å ivareta sin rolle som myndighet består av tilsyn, gebyrfastsettelse og tvangsmulkt.

Innbyggerundersøkelser gjennomført i 2008⁴⁹ og 2009⁵⁰ viser at innbyggerne er fornøyde med miljøforvaltningen i kommunene. Dette peker da i retning av at mangler i forvaltningen kan være usynlige for publikum når det gjelder miljøgifter.

5.3.2 Kompetanse, ressurser og kapasitet

Ut i fra de oppgavene som er delegert til kommunen, er det store utfordringer i forhold til ivaretagelsen og gjennomføringen av disse. Når man ser på dagens oppgavefordeling med henblikk på hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter, er det grunn til å stille spørsmål ved kompetanse-, ressurs- og kapasitetssituasjonen i kommunene.

Kommuneundersøkelsen fra 2008⁵¹ og intervjuene i fylkesmannsembetene viser at det verken er tilstrekkelig kompetanse eller ressurser til å forvalte kommunenes ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte. Selv om det til dels er store variasjoner mellom kommunene, er nivået generelt ikke slik man skulle ønske.

Hovedansvaret for å fordele ressurser til å utføre arbeidet ligger hos kommunene selv. Gjennom intervjuene kommer det tydelig fram at det løftet som ble gjort gjennom MIK-reformen ikke har blitt fulgt opp, og oppgaver på miljøområdet har blitt pulverisert. Dette kan synes å ha både organisatoriske og ressursmessige årsaker.

⁴⁸ Veiviser i miljølovverket, MD 2007

⁴⁹ Innbyggerundersøkelse 2009, KS

⁵⁰ Innbyggerundersøkelsen, Difi-rapport (2010:1)

⁵¹ Kommuneundersøkelsen 2008 – resultater og oppfølging på miljøområdet (SFT, august 2009)

Kommune-Norge er variert, og behovene i hver enkelt kommune spriker deretter. Likevel ser man at det gjennomgående er et behov for mer kunnskap, opplæring og veiledning. Dette har også sentrale og regionale myndigheter tatt inn over seg, og ser at det er behov for tettere samarbeid. Difi vurderer det også dit hen at overføring av ressurser ikke nødvendigvis løser et problem som i like stor grad beror på kompetanse som på ressurser (i betydningen økonomiske overføringer). Difi er derfor av den oppfatning at det er behov for en utredning som tar for seg på hvilken måte kommunene (spesielt de små) kan bygge opp og beholde tilstrekkelig kompetanse på miljøgifter.

5.3.3 Tilsyn

Det fremgår av intervjuene som er gjennomført at kommunen ikke strekker til i sin egen tilsynsaktivitet, og at de ikke følger opp de tilsynene som gjennomføres med deres egen forvaltning av oppgaver.

Det ble nylig lagt frem en stortingsmelding som omhandler statlig tilsyn med kommunene. Den påpeker at statlig tilsyn med kommunesektoren etter kommuneloven kapittel 10 A er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av lov⁵². Statlig tilsyn overfor kommunene blir således en lovlighetskontroll.

Det naturlige utgangspunktet for tilsynsaktiviteten vil være å kontrollere at tilstander, aktiviteter og avgjørelser i kommunen er i samsvar med de pliktene som er nedfelt i lov eller har hjemmel i lov. Samtidig må tilsynet også omfatte den kommunale virksomhet og tjenesteproduksjon, for eksempel gjennom en systematisk kontroll av at lov- og forskriftskrav oppfylles. Statlig lovlighetstilsyn med kommunesektoren retter seg altså ikke kun etter formelle vedtak eller annen myndighetsutøvelse.

Fylkesmannen påpeker at statlig tilsyn med kommunen ikke gjennomføres i stor nok grad, og de ser behovet for hyppigere aktivitet. Avløpsområdet nevnes som et spesielt utsatt område. Dette er en av kommunens hovedoppgaver på forurensningsområdet.

Det oppleves både i Klif og i embetene at det mangler systematisk oppfølging av tilsynene som kommunen gjennomfører. Det oppstår da et gap, og det er ikke tilstrekkelig oversikt over hvilke forurensingskilder som finnes i den aktuelle kommunen.

På enkelte områder, eksempelvis oppfølging av byggeplaner i avfallssaker, er det behov for å skjerpe kommunens plikt. Imidlertid kan ikke skjerping av plikter løse en utfordring av så kompleks art. Miljøforvaltningen oppleves som splittet av enkelte informanter og kommunen oppgis da som det svakeste leddet. Kommunene må bli mer bevisst sin egen rolle, de må bli mer offensive i sin myndighetsutøvelse og miljøgifter må på dagsorden hvis de nasjonale målene om et giftfritt miljø ska nås.

⁵² Meld St. 7 (2009-2010): Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

Tilsyn anses som ressurskrevende også av Fylkesmannen. I noen embeter er det valgt en metode hvor det kun drives tilsyn når tilstandsrapporten som kommunene er pålagt å avgi, avdekker noe unormalt. Det kan anses som ressursbesparende, men gir likevel rom for forsømmelse av oppgaver fra begge aktører. Samtidig ser kommunen store utgifter ved å følge opp regelverket tilstrekkelig. Dette viser på mange måter fraværet av incentiver og innebygde målkonflikter. Sanksjonsmyndigheten til fylkesmannen er heller ikke god nok i forhold til oppfølging av kommunens regelbrudd. ØKOKRIM har også sett regionale variasjoner i håndhevingen av regelverket på miljøområdet. Det har tydelige negative signaleffekter der fylkesmannen ikke anmelder et alvorlig lovbrudd begått av en kommune⁵³. Difi ser derfor at en felles forståelse for ”anmeldelsesterskelen” vil være fordelaktig. Dette vil gi også fylkesmannen mulighet til å følge opp kommunene på en mer troverdig måte, og kan også bidra til å sette gjeldene regelverk tydelig på dagsorden.

Tilsynskompetanse i kommunene har et behov for opprustning. Det er også viktig at kommunene prioriterer å gjennomføre egne tilsyn. Det må også tas ansvar for oppfølging av tilsyn som har blitt gjennomført med deres egen virksomhet. Dette er nødvendig for at tilsynene skal ha sin tiltenkte funksjon.

5.3.4 Organisering og samarbeid

Tydeliggjøring av ansvaret som ligger hos kommunen i kraft av å være forurensningsmyndighet bør prioriteres.

Fylkesmennene gir klare tilbakemeldinger om at små kommuner spesielt sliter med å ha oversikt over regelverket på miljøgiftsområdet, og slik blir oppfølging av eget ansvar vanskelig. Problemet er ikke like stort i de større kommunene. Det gis tilbakemeldinger om at der arbeidet er organisert i interkommunale samarbeid, er ivaretagelsen av oppgaver og etterlevelse av regelverk betraktelig bedre. Samarbeid om avfallshåndtering nevnes eksplisitt som en ordning som fungerer godt mange steder i landet. Dette kan tolkes som et tegn på at stordriftsfordeler er til stede i kjemikalieforvaltningen.

Viljen til å være gode på miljø er likevel til stede i mange kommuner, men det er et ofte et opplevd misforhold mellom oppgaver og ressurser. Mindre kommuner kommer eksempelvis til kort når det gjelder oppfølging av internkontrollforskriftens formål om å drive forbedringsarbeid for vern av ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall.

Dagens organisering peker også mot lite ansvarliggjøring av kommunene, da ansvaret er for stykkevis og delt. Det oppstår også ofte for personavhengige relasjoner og mye av innsatsen på dette området avhenger av hvor viktig enkeltpersoner opplever miljøgiftsområdet.

Organiseringen i kommunene er også størrelsesavhengig, og mange små kommuner har ikke egne personer som arbeider med kun miljøproblematikk.

⁵³ Miljøkrim nr. 2, 2008 og ”Hva er miljøkriminalitet – håndbok i bekjempelse av miljøkriminalitet”, Økokrim 2005

Dette fører igjen til et manglende kunnskapsgrunnlag. Generelt ser Difi at den fragmenterte organiseringen i kommunene svekker miljøforvaltningen. Hvis realismen i å nå 2020-målene om nullutslipp skal bevares, må kommunene også organisere miljøarbeidet sitt annerledes.

I tillegg bør samarbeidet mellom forvaltningsnivåene styrkes, og tilstrekkelig med ressurser må vies disse oppgavene. Dette baserer seg i stor grad på prioriteringer som foretas på både regionalt og sentralt nivå, så vel som i kommunene. Videre er det erfart at kommunene i liten grad er styrt av nasjonale mål, de agerer ikke ut fra nasjonale krav og internasjonale forpliktelser, da dette er et stort område å gripe fatt i for kommunene. De nasjonale målene må derfor kommuniseres bedre, slik at kommunen etablerer et eierskap til de nasjonale målene, og dette kommunikasjonsansvaret ligger spesielt hos Fylkesmannen. Difi anbefaler derfor at etablering av faste dialogmøter og mer formaliserte samarbeidsfora vurderes. Dette må igjen vurderes ut ifra behovene i hvert enkelt fylke med tanke på regionale og lokale utfordringer.

Det er mange lovpålagte krav i dagens kjemikalierregelverk, samtidig som feltet krever spesialisert kunnskap. Kommunen stilles overfor en rekke utfordringer i forhold til blant annet:

- Kunnskap om kjemikalier, produkter og tilhørende regelverk
- Kompetanse og ressurser til å forvalte egen myndighet
- Organisering
- Tilsynskompetanse
- Oppfølging av pålegg og egne tilsynsaksjoner
- Prioritering av oppgaver
- Bedre samarbeid og dialog med øvrig forvaltning

6 Difis forslag

Difis vurdering av intervjuene som er foretatt identifiserer noen hovedområder i forvaltningen som det bør gjøres noe med, i lys av de ambisiøse 2020-målene for miljøgifter.

Kompleksiteten i og omfanget av de kommunale oppgavene er for store til at små kommuner løser dem på en tilfredsstillende måte.

Det er et stort antall virksomheter, aktiviteter og bransjer som fylkesmennene skal føre tilsyn med. Noen av de viktige bransjene og aktivitetene i miljøgiftsammenheng kan imidlertid være representert med et fåtall aktører i det enkelte fylket. Dette skaper et kompetanse- og kapasitetsproblem ved embetene.

Regelverket som gjelder miljøgifter etterleves ofte ikke av de små virksomhetene. Enkeltvis er de overtredelsene som avdekkes vanligvis ikke av alvorlig art juridisk eller miljømessig, men i sum utgjør de en trussel.

Det er for dårlig kvalitet og sammenheng når det gjelder miljødata, og for lite langsiktighet i utvikling av statistikk på området. På forskningssiden er miljøgifter kommet litt i skyggen av klimaproblematikken. Fram mot 2020 vil dette kunne ha uheldige konsekvenser for innsyn, samfunnsdebatt og kunnskapsbasert styring på miljøgiftsområdet.

Bortsett fra hos Klif utgjør arbeidet med miljøgifter på det sentrale nivået kun en mindre andel av den samlede ansvarsporteføljen. Miljø inngår vanligvis som ett av flere hensyn disse virksomhetene skal ivareta, og dette vil ha konsekvenser for den oppmerksomheten arbeidet med miljøgifter får. Difi har imidlertid ikke grunnlag for å foreslå endringer i ansvar og organisering mellom direktorater og departementer.

På denne bakgrunn har Difi følgende forslag:

6.1 Gjennomgang av kommunenes ansvar

Et sentralt spørsmål gjennom denne rapporten er hvordan det er mulig å bygge opp og beholde et kompetansemiljø på miljøgifter mv. i de minste kommunene. Hensikten må i så fall være å ha et stort nok og robust nok kompetansemiljø til at disse kommunene fullt ut kan ivareta sitt ansvar etter aktuelt lovverk. For å møte de utfordringene kommunene står overfor, foreslår Difi at to løsninger vurderes nærmere.

Det kan vurderes å øke kompetanse og kapasitet i kommunene, eller så kan kommunenes oppgaveomfang når det gjelder miljøgifter reduseres⁵⁴.

⁵⁴ Difi-rapport 2010:4: Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

Statlige virkemidler for å bedre kompetansen i kommunen har til nå vært økonomiske overføringer, veiledning og kompetanseutviklingstiltak, mens kommunenes strategi har fokusert på samarbeid gjennom interkommunale løsninger. Hvis interkommunale samarbeid skal være en løsning på kompetanse og kapasitetsmessige utfordringer, ser Difi det som nødvendig at ordningen videreutvikles⁵⁵.

Difi ser også at større grad av oppgavedifferensiering mellom kommunene kan representere en løsning for kommunene i forbindelse med de miljøoppgaver de skal håndtere. I forbindelse med iverksetting av den nye naturmangfoldsloven legges det opp til en viss differensiering. Erfaringer fra en slik lokal forvaltning av verneområder og delegeringsforsøk med kulturminneforvaltning kan være relevante i denne sammenhengen og kan ligge til grunn for videreutvikling av slike løsninger på miljøområdet. Difi ser dette som et utgangspunkt for videre drøfting, på tross av at dette bryter med prinsippet om generalistkommuner.

Slik det også foreslås for Fylkesmannen i det følgende kapittelet, kan en ny oppgavefordeling også vurderes. Dette vil innebære at andre forvaltningsnivåer får ansvaret for oppgaver som kommunen er pålagt i dag.

Difi foreslår at dette utredes nærmere av berørte departementer (herunder MD og KRD) og Klif.

Som et hastetiltak bør større grad av formalisering av samarbeidet mellom forvaltningsnivåene vurderes, jf kap 5.3.4.

6.2 Gjennomgang av Fylkesmannens ansvar

Difi foreslår at det vurderes en spesialisering på bransje mellom fylkesmannsembetene, avgrenset til sakstyper med lavt antall, stor vanskelighetsgrad og lite behov for lokalkunnskap⁵⁶. Sakstyper med lavt antall og stor vanskelighetsgrad er lite effektivt å ha spredd på mange embeter. Embetene vil i liten grad opparbeide seg nok innsikt i vedkommende bransje og god nok kompetanse. Saksbehandlingstiden vil dessuten kunne bli unødig lang. Eksempler på aktuelle sakstyper kan være avfallsforbrenningsanlegg og utrangerte oljeinstallasjoner. Valg av hvilket fylkesmannsembete som får nasjonalt ansvar bør skje ut fra bl.a. hvor det er flest saker og mest kompetanse per i dag. Difi er klar over at forslaget vil bryte med et prinsipp om at Fylkesmannen har ”territoriell jurisdiksjon”. I en rekke statlige etater er det imidlertid ikke uvanlig med nasjonalt ansvar på regionalt nivå⁵⁷.

⁵⁵ Difi-rapport 2010:4: Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

⁵⁶ I den svenske utredningen Koncentration av länsstyrelsesverksamhet (Ds 2007:28) er følgende kriteriesett brukt ved vurdering av sentralisering (gjengitt i NIBR-notat 2007:118): behov for likeartet behandling, liten sammenheng med embetets øvrige kjernevirksomhet, liten betydning for embetets instruks, lav besøksfrekvens og få eksterne besøk samt lite omfang men stor kompleksitet.

⁵⁷ Også kalt oppgavedifferensiering eller funksjonell spesialisering, se Statskonsultrapport 2002:18 Inndeling av regional stat, kap 5.4.

Difi foreslår også en gjennomgang av fordelingen av forvaltnings- og tilsynsansvar på miljøgiftsområdet mellom Klif og fylkesmannsembetene, ut fra at for mye kan være delegert til fylkesmannsembetene. Dette kan med fordel gjøres som del av vurderingen av spesialiseringen mellom embetene. En god spesialiseringsordning fylkesmennene imellom kan medføre mindre behov for å sentralisere saker til Klif. En utstrakt spesialisering kan også tenkes som en forutsetning for eventuell ytterligere delegering til fylkesmannsembetene.

Inndelingen i vannregioner med vannregionutvalg og koordineringsmekanismene horisontalt mot sektormyndighetene og vertikalt mellom forvaltningsnivåene⁵⁸ kan være interessant å se nærmere på som modell når det gjelder organiseringen regionalt og lokalt, men er ikke vurdert av Difi. Erfaringene er relativt ferske, og i en eventuell utredning av det lokale og regionale arbeidet med miljøgifter må disse vurderes, sammen med en vurdering av et løft i de små kommunene, se ovenfor.

6.3 Policyutvikling overfor små virksomheter

Det synes å være et gjennomgående trekk for flere av myndighetene at de små bedriftene byr på særskilte utfordringer, bl.a. knyttet til manglende etterlevelse av regelverk og manglende kompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig å ha en felles tilnærming til utfordringene.

Et mulig tiltak kan være utarbeidelse av et felles policydokument eller liknende som tar for seg informasjon, veiledning, rådgivning, sanksjoner m.v. overfor små virksomheter. Policydokumentet bør være basert på erfaringer med bruk av de forskjellige virkemidlene som finnes, og identifisere eventuelle kunnskapshull mht. dette.

En ny og felles policy vil kunne få konsekvenser for nye versjoner av HMS-etatenes felles styrende dokumenter for tilsyn.

6.4 Kunnskapsutvikling og statistikk

Når det gjelder klimaforskning, har Regjeringen oppnevnt et strategisk forum kalt Klima21. Utvalget skal utvikle en helhetlig strategi for norsk klimaforskning, og bidra til at forskningsresultater tas i bruk. Difi foreslår at noe liknende vurderes for forskning på miljøgifter.

Et mandat for et eventuelt strategisk forum for miljøgifter bør ses i sammenheng med hvilke stoffer og problemstillinger det er særskilte forventninger til at Norge skal utrede i det internasjonale samarbeidet, og norske interesser og ambisjoner knyttet til dette.

⁵⁸ Se forskrift om rammer for vannforvaltningen, §§20-29

Mandatet bør antagelig utformes i tråd med tenkningen i strategien for Forskningsrådet for perioden 2009-2012 som sier at "... forskningsresultatene må gi læring og treffe brukerne i forvaltning og næringsliv på en bedre måte enn i dag. Det kan skje ved at sentrale samfunnsaktører trekkes med i planleggingen av forskningen, og ved at det utvikles gode læringsarenaer hvor brukere og forskningsmiljøer samarbeider tett om problemløsning og bearbeiding av resultater."

Et slikt forum vil også måtte ses i sammenheng med utarbeidelsen av statistikk i SSB og datakvaliteten i miljødatabasene. Sentrale spørsmål er hvilke data som er nødvendige av hensyn til hhv. rapportering til departementet og Stortinget, av hensyn til publikum og av hensyn til overvåking og styring av feltet.

Litteratur og nettsteder

Litteratur:

Statskonsultrapport 2000: 14 Evaluering av Produktregisteret

Statskonsultrapport 2001:1 God kjemi?

Statskonsultrapport 2002:18 Inndeling av regional stat

Difi 2010: 1 Innbyggerundersøkelsen

Difi 2010: 4 Statlig styring med kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer

Dokument nr. 3:9 (2001-2002) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier

Dokument 3:1 (2005-2006) Forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget i 2002

NOU 2001:2 Rett til miljøinformasjon – Lovutvalget for miljøinformasjon

NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk

St.meld. nr. 58 (1996-97): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

St.meld. nr. 2 (2004-2005) Revidert nasjonalbudsjett 2005, kap. 4.2 om særavgifter

St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

St.meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid

St.meld. nr. 26 (2006-2007): Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

Rundskriv H-03/07 (KRD) Nytt kapittel 10 A i kommuneloven - statlig tilsyn med kommunesektoren

NIBR-notat 2007:118 Fylkesmannsembetet under omforming?

Styrende dokumenter for tilsyn (felles for HMS-etatene, versjon 5 - 2007)

SSB-notat 2006:25 Indikatorer på kjemikalieområdet - Risiko for skade på helse og miljø grunnet bruk av kjemiske stoffer

Regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar, 2007 - 2010

Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2010-2014) LMD 18.09.2009

Høviskeland, Hans Tore (red.), Hansen og Holme (2005): Hva er miljøkriminalitet? Håndbok i bekjempelse av miljøkriminalitet. Økokrims skriftserie nr. 17

Fagbladet Miljøkrim på www.okokrim.no

Nettsteder:

www.bedrekommune.no
www.bioforsk.no
www.erdetfarlig.no
www.europalov.no
www.fylkesmannen.no
www.livskraftig.no
www.lovdatab.no
www.mattilsynet.no
www.mattilsynet.no/regelverksutvikling
www.miljogiftutvalget.no
www.miljoklagenemnda.no
www.miljokrim.no
www.miljoringen.no
www.miljostatus.no
www.norskeutslipp.no
www.okokrim.no
www.oslo.kommune.no
www.pib.no
www.plantevernguiden.no
www.prosafe.org
www.ptil.no
www.regelhjelp.no
www.sft/Tema/kjemikalier
www.slv.no
www.vannportalen.no
www.vkm.no

Intervjuguide, 14.12.09

Kartlegging av kjemikalieforvaltningen i Norge

Regjeringen har vedtatt et mål om at bruk og utslipp av miljøgifter kontinuerlig skal reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen 2020. De langsiktige målsettingene for norsk miljøgifts- og kjemikaliepolitikk er slått fast i St.meld. nr. 14 (2006-2007) *Sammen for et giftfritt miljø - forutsetninger for en tryggere framtid.*

Miljøgiftsutvalget ble oppnevnt i statsråd våren 2009 og skal foreslå konkrete tiltak som kan bidra til at målet nås. Utvalgs arbeid skal munne ut i en Norsk offentlig utredning (NOU) og ferdigstilles i juni 2010. Dette skal gi myndighetene et styrket grunnlag for videreutvikling av norsk politikk og virkemidler på området. På oppdrag for Miljøgiftsutvalget gjennomfører Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en kartlegging av kjemikalieforvaltningen i Norge.

Som en del av dette skal ansvarsdeling, organisering og samarbeid mellom forvaltningsmyndigheter på miljøgiftsområdet kartlegges med fokus på:

1. Regelverksutvikling
2. Tilsyn
3. Informasjon
4. Kunnskapsutvikling

Spørsmålene under er relatert til disse punktene. Intervjuguiden er veiledende og ment som et utgangspunkt for samtalen. Alle spørsmålene vil ikke være like relevante for alle informanter.

Regelverksutvikling og virkemidler

Kjemikalieforvaltningen er dels organisert etter bruksområder og dels etter hvilke hensyn som skal ivaretas. Difi har fra sekretariatet fått oversendt oversikt over regelverk som berører den enkelte miljøgift.

1. Hvordan er regelverket organisert?
 - a. Er regelverket teknisk godt bygget opp?
 - b. Hva betyr regelverksstruktur og lovgivning for ansvarsfordelingen i kjemikalieforvaltningen?
 - c. Er det ubalanse eller uklarhet med tanke på ressursfordeling, myndighetsforståelse, regelforståelse?
2. Hvis man ser på måloppnåelsen og dagens regulering og praktisering av regelverket
 - a. Er forvaltningen effektiv?
 - b. Forhindres spredning og uønsket bruk av miljøgifter?
 - c. Hva bør gjøres for å oppnå effektivitet og å hindre spredning?
3. Hva er drivkreftene bak regelverksendringer?
 - a. Forskning, analyse, ny kunnskap?
 - b. Nye nasjonale mål?
 - c. Internasjonal påvirkning?

4. Ulike myndigheter kan gjøre ulik vurdering av samme stoff. Hvordan koordineres vurdering og regulering av giftige stoffer med andre forvaltningsorganer? Hvordan sikres lik praksis mellom lokale og regionale aktører?
5. EUs regelverk
 - a. Deltar dere i arbeidsgrupper, ekspertgrupper eller komiteer i EU med henblikk på regelverksutvikling?
 - b. Har Norge innrettet seg godt nok i forhold til dette arbeidet?
 - c. Opplevs EUs harmoniseringskrav som problematiske?
6. Hvordan koordineres det internasjonale samarbeidet på regelverksområdet?

Tilsyn

1. Hvordan prioriteres områder for tilsyn?
2. Hvilke typer tilsynsmetodikk benytter deres etat (systemrevisjon, risikobasert tilsyn mv.)?
3. Hvordan er forholdet mellom veiledning og tilsyn på deres område?
4. Regjeringen vil styrke kontroll, tilsyn og håndhevelse av regelverk. Har dere merket en ”ny giv”? På hvilken måte?
5. Anser din etat tilsyn etter regelverket som et godt verktøy for å nå de målene som er satt for begrensning av miljøgifter?
6. Hvordan fungerer gebyrer og avgifter mht reduksjon av miljøgifter?
7. Hvordan følges påviste avvik opp?
8. Hvilke sanksjoner benytter dere?
 - a. Har sanksjoneringen endret seg den siste tiden (siste tiår)?
 - b. Er disse effektive?
 - c. Er veilederrollen og kontrollørrollen vanskelige å kombinere?
9. Hvordan samarbeides det med andre etater om tilsyn?
 - a. Foretas felles tilsynsbesøk?
 - b. Hvordan koordineres dette med fylkesmannen (miljøvernavdelingen)?
 - c. Finnes det formalisert samarbeid på tilsynssiden utover det som er etablert på HMS-området? Samarbeidsforum for kjemikaliesaker
10. Hvordan oppleves tilsynsaktivitetene for ”objektene”?
11. Hva er de største utfordringene på tilsynsområdet?
12. Hvordan har EU/EØS påvirket tilsyn og tilsynsmetodikk?
 - a. Deltar dere i de uformelle tilsynsnettverkene på EU-nivå (CLEEN, IMPEL)?
 - b. Deltar dere i felleseuropeiske tilsyn?
 - c. Opplevs EU/EØS som rettslig begrensende?

Informasjon

1. Hvordan formidles nye regler på kjemikalieområdet?
 - a. Hvordan frembringes informasjon?
 - b. Samarbeid mellom etatene?
 - c. Burde flere aktører vært involvert?
2. I hvor utstrakt grad utarbeides retningslinjer, håndbøker og veiledere? Hvem tar initiativ og hvem utarbeider?
3. Er informasjonen tilpasset ulike brukergrupper og mottakere?
4. Hvordan arbeides det med informasjon overfor forbrukere?
5. På hvilken måte brukes informasjon som virkemiddel i kjemikalieforvaltningen?

6. På hvilken måte brukes informasjon i deres etat som virkemiddel for adferdsendring i befolkningen?
7. Generelt inntrykk av relasjon overfor brukergrupper (legitimitet, gjennomslag, dialog)?
8. Kjemikalierregelverket retter seg mot ulike målgrupper. Er likebehandling av ulike aktører et problem for din etat?
9. Hvilke kanaler benyttes for å formidle informasjon overfor næringslivet?
10. Hvor tilgjengelig er informasjon? Fremstår regelverket som oversiktlig å forholde seg til? Hvordan opplever bransjen at forskrifter bare henviser til EU-forordninger?
11. Hvordan påvirker internasjonalisering av regelverk din etat med tanke på informasjon?
12. Formidles kunnskap om miljøgifter på den mest hensiktsmessige måten?
 - a. Finnes det noen form for felles informasjonsstrategi?
 - b. Hvilke grep kan foretas for å bedre informasjonen?

Kunnskapsutvikling

1. Hvor ligger og hva innebærer de viktigste kunnskapsutfordringene i dag?
2. Hvordan er ressurs situasjonen med tanke på kunnskapsutvikling på kjemikalieområdet?
3. Hvordan er forholdet mellom egen og kjøpt kompetanse?
 - a. Hvordan vurderes forvaltningskompetanse versus spesialistkompetanse?
 - b. Hvordan fungerer forholdet mellom forvaltning og forskning
 - c. Evidensbasert politikkutforming
 - d. Hvilken relasjon har dere til SSB, og hvordan oppfattes SSBs rolle?
4. Hvordan legges kunnskap til grunn hvis det foretas avveining av hensyn?
5. Analysearbeid er sentralt innenfor miljøgiftområdet. På hvilken måte, og i hvor stor utstrekning benytter dere:
 - a. Risikoanalyse
 - b. Kost-nytte analyse
 - c. Samfunnsøkonomiske analyser
6. Produktregisterets rolle. PiB
7. Finnes det etablerte samarbeidsordninger for kunnskapsutvikling?
8. Opplever dere at etaten etterlever rollen som tilrettelegger for at andre aktører skal kunne ivareta sine forpliktelser og ansvar?
9. Hvilken rolle spiller EU for kunnskapsutvikling i etaten? På hvilke måte spiller internasjonal kunnskapsutvikling inn i norsk regelverk?
10. Kan man se en økning i kunnskapsgrunnlaget om miljøgifter? Vi tenker da på utarbeidelse av felles målbare indikatorer etc.
11. Hvordan ser utviklingen mht. miljøgifter ut?
12. Hva kan være din virksomhets viktigste bidrag til å nå 2020-målene?

Til
Fylkesmannens miljøvernavdeling

Difis oppdrag for Miljøgiftsutvalget er bl.a. å gjøre en vurdering av i hvilken grad dagens oppgave- og ressursfordeling mellom kjemikalieforvaltningen på statlig nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå ivaretar hensynet til en god og hensiktsmessig forvaltning av miljøgifter.

På feltet for kjemikalieforvaltning og miljøgifter har *fylkesmannen* ansvarsområder knyttet til avfall- og avfallshåndtering og forurensing, og ansvaret består etter det vi forstår av følgende:

- Gi utslippstillatelser til små og mellomstore bedrifter.
- Føre tilsyn med at utslippstillatelsen overholdes.
- Føre tilsyn med større kommunale utslipp, avfallsanlegg (deponier, forbrenningsanlegg etc.) osv.
- Oppdatere ”Miljøstatus” og ”Forurensning”
- Delta i nasjonale og regionale tilsynsaksjoner

Dette skjer med hjemmel i Forurensingsloven/forurensingsforskriften og avfallsforskriften. Nærmere beskrivelse av de prioriterte områdene fremgår av embetsoppdraget og tildelingsbrevet for 2009.

Kommunenes oppgaver slik de fremkommer i forventingsbrev for 2009 er bl.a.

- Kommuner med forurenset sjøbunn skal utarbeide, vedta og gjennomføre plan for opprydding i forurenset sjøbunn i havneområder og tilgrensende sjøområder. Det nasjonale resultatmålet er at sedimenter (bunnmasser i vann) som er forurenset med helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.
- Kommunen skal bidra til kartlegging og tiltak for begrensning av miljøgifter i avløpsvann og slam, herunder kildeopsporing. Utslipp av miljøgifter via kommunale avløpsanlegg skal stanses innen 2020.
- Kommunen skal følge opp kravet om obligatoriske avfallsplaner i byggesaker. Kravet trådte i kraft 1.1.2008.
- Kommunen skal legge inn aktuelle data fra bygge- og gravesaker i grunnforurensningsdatabasen slik at den holdes oppdatert.

På bakgrunn av dette ønsker vi at følgende spørsmål blir besvart fra Fylkesmannens miljøvernavdeling:

1. Hvordan foretas prioriteringer mellom fylkesmannens nevnte ansvarsområder, og hva er det som prioriteres?
2. Hvordan foretas planlegging, gjennomføring og oppfølgingen av tilsyn på fylkesmannens område?

Herunder:

- a) Avvik og sanksjoner

b) Erfaringer/kommentarer til tilsynsaksjonene

3. Følger det tilstrekkelige ressurser med de oppgavene som er lagt til fylkesmannen på miljøgiftområdet?
4. Hvordan opplever fylkesmannen at regelverket forstås hos pliktsubjektene og hos kommunene?
5. Hvordan er datakvaliteten og oppdateringen av miljødatabasene?
6. Hvilke utfordringer vil du peke på som spesielt store i miljøforvaltningen i dag (uavhengig av hvilken instans som har ansvaret)?
7. Finnes det innebygde konflikter i måten forvaltningen koordinerer og samlet sett utfører sitt arbeid, med tanke på å nå 2020-målet?
8. Har fylkesmannen forslag til tiltak som den øvrige statlige forvaltningen bør iverksette for å redusere utslipp av miljøgifter vesentlig?
9. Hvordan kan fylkesmannen arbeide bedre for å redusere utslipp av miljøgifter vesentlig?
10. Hvordan fungerer samarbeidet med kommunene i dette fylket?
11. Hvordan vurderer FM styrker og svakheter ved de forskjellige forvaltningsmodellene i kommunene?
12. Hva er det viktigste enkelttiltaket kommunene kan iverksette?
13. I den grad kommunene ikke har en hensiktsmessig forvaltning av sitt ansvar på miljøområdet, skyldes det primært kapasitet, personell eller prioritering av oppgaver?

Regelverksoversikt

1. Forurensningsloven

1981-03-13-6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall

§ 1. (lovens formål) Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

§ 2. (retningslinjer) Gjennomføringen av loven skal skje etter disse retningslinjer:

1. Det skal arbeides for å hindre at forurensning oppstår eller øker, og for å begrense forurensning som finner sted. Det skal likeledes arbeides for å unngå avfallsproblemer. Loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold.
2. Forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med denne lov brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer.
3. For å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer skal det tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater.
4. Avfall skal tas hånd om slik at det blir minst mulig til skade og ulempe. Det skal gjenvinnes der dette ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold er berettiget.
5. Kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet.
6. Forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område skal motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreier i eller utenfor Norge.

§ 7. (plikt til å unngå forurensning)

Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntreier. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten etter dette ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

§ 81. (forurensningsmyndighetene) Forurensningsmyndighetene er:

- a) på riksnivå: Kongen, departementet og Statens forurensningstilsyn,
- b) på fylkesnivå: fylkeskommunen og fylkesmannen eller den departementet bestemmer,
- c) på kommunalt nivå: kommunen.

2. Produktkontrollen

1976-06-11-79 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollen)

Loven gjennomfører direktiv 2001/95/EF

§ 1. Lovens formål

- a) forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre,
- b) forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende,
- c) forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter.

§ 3. (Aktsomhetsplikt m.v.) Den som produserer, innfører, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning.

Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, eller utfører arbeid i slik virksomhet, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge at forbrukertjenesten medfører helseskade. Mottaker av forbrukertjeneste skal vise aktsomhet ved benyttelse av tjenesten.

Den som produserer eller innfører produkt plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det kan medføre virkning som nevnt i § 1.

Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å kunne vurdere faren for helseskade.

§ 3a. (Substitusjonsplikt) Virksomhet som bruker produkt med innhold av kjemisk stoff som kan medføre virkning som nevnt i § 1 skal vurdere om det finnes alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning. Virksomheten skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe.

3. Arbeidsmiljøloven

2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

§ 1-1 Lovens formål

- a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.

§ 4-5. Særlig om kjemisk og biologisk helsefare

(1) Ved håndtering av kjemikalier eller biologisk materiale skal arbeidsmiljøet være tilrettelagt slik at arbeidstaker er sikret mot ulykker, helseskader og særlig ubehag. Kjemikalier og biologisk materiale skal fremstilles, pakkes, brukes og oppbevares slik at arbeidstaker ikke utsettes for helsefare.

(2) Kjemikalier og biologisk materiale som kan innebære helsefare, skal ikke brukes dersom de kan erstattes med andre eller med en annen prosess som er mindre farlig for arbeidstakerne.

(3) Virksomheten skal ha nødvendige rutiner og utstyr for å hindre eller motvirke helseskader på grunn av kjemikalier eller biologisk materiale.

(4) Virksomheten skal føre kartotek over farlige kjemikalier og biologisk materiale. Kartoteket skal blant annet opplyse om fysikalske, kjemiske og helseskadelige egenskaper, forebyggende vernetiltak og førstehjelpsbehandling. Beholdere og emballasje for kjemikalier og biologisk materiale skal være tydelig merket med navn, sammensetning og advarsel på norsk.

§ 5-4. Den som produserer eller importerer kjemikalier eller biologisk materiale som skal brukes eller ventelig vil bli brukt i virksomhet som går inn under denne lov, skal:

- a) skaffe til veie opplysninger om kjemikaliets eller materialets sammensetning og egenskaper,
- b) treffe de tiltak som er nødvendige for å forebygge ulykker og helseskader eller særlig ubehag eller ulempe for arbeidstakerne,
- c) gi melding til den departementet bestemmer om kjemikaliets eller materialets navn, sammensetning, fysikalske og kjemiske egenskaper, samt supplerende opplysninger som måtte kreves for å fastslå stoffets farlighetsgrad,
- d) sørge for forsvarlig emballasje slik at ulykker og helseskader forebygges,
- e) merke emballasjen med kjemikaliets eller materialets navn, produsentens eller importørens navn og tydelig advarsel på norsk. Etikett for merking skal sendes sammen med melding etter bokstav c.

Unntatt fra meldeplikt og merkeplikt etter disse bestemmelser er næringsmidler og stoffer som går inn under matloven samt legemidler

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Når det er nødvendig med særskilt ekspertise for å gjennomføre tilsyn etter denne lov, kan Arbeidstilsynet oppnevne sakkyndige til å utføre kontroll og foreta undersøkelser mv. på Arbeidstilsynets vegne.

4. Legemiddeloven

1992-12-04-132 Lov om legemidler m.v. (legemiddeloven)

Lovens miljøformål har særlig betydning på veterinærområdet.¹

¹ Informasjon gitt ved intervju i Statens legemiddelverk.

§ 4. Et legemiddel skal oppfylle bestemte kvalitetskrav, være effektivt og ved normal bruk ikke ha skadevirkninger som står i misforhold til forventet effekt.

Helse- og omsorgsdepartementet fører tilsyn med loven og forskrifter gitt i medhold av denne loven.

5. Kosmetikkloven

2005-12-21-126 Lov om kosmetikk og kroppspfleieprodukt m.m. (kosmetikklova)

§ 1 Formålet med lova er å medverke til at kosmetikk, kroppspfleieprodukt og andre produkt som er omfatta av lova er helsemessig sikre for menneske og dyr.

Lova skal òg fremje forbrukarinteresser, ærlegdom, dyrevelferd, etikk, miljø, mattryggleik og kvalitet.

Mattilsynet fører tilsyn og kan gjere nødvendige vedtak om å forby utvikling, produksjon, import, tilarbeiding, distribusjon, eksport og omsetning av produkt, og om beslaglegging, destruksjon og stenging av verksemda.

Mattilsynet kan påleggje den som er ansvarleg for verksemda, å dekkje faktiske kostnader i samband med beslaglegging, destruksjon og stenging av verksemda.

6. Matloven

2003-12-19-124 Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

§ 1 Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. Loven skal vidare fremme god plante- og dyrehelse. Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet.

§ 6 Foreligger det grunn til mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler eller helse- eller miljøskadelige innsatsvarer, skal virksomheten umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten.

Virksomheten og enhver annen har tilsvarende varslingsplikt ved grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Ved grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser, har virksomheten og eier eller bruker av fast eiendom varslingsplikt.

Virksomheten skal umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet. har bestemmelser om forebygging av fare, varsling og iverksetting av tiltak.

§ 10 Virksomheten skal sørge for at merking, presentasjon, reklame og

markedsføring er korrekt, gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villed.

Mattilsynet fører tilsyn med loven og forskrifter gitt i medhold av denne loven.

7. Plan- og bygningsloven

2008-06-27-71 Plan- og bygningsloven (plandelen trådte i kraft 01.07.09, byggedelen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer)

§ 2 (Formål) Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

§ 68 Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Statens vegvesen, fylkeskommuner og kommuner fører tilsyn med loven og forskrifter gitt i medhold av loven.

8. Forurensingsforskriften

2004-06-01-931 Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)

Del 1 omhandler forurenset grunn og sedimenter

§ 1-1 Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker ved å stille krav om regelmessig kontroll, og krav til oljetankenes tilstand og kvalitet.

§ 1-10. Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i dette kapitlet overholdes. Kommunen er ansvarlig for å etablere og ajourføre et register med nødvendige opplysninger om nedgravde oljetanker innen kommunen. Kommunen skal stille kvalifikasjonskrav til den som foretar kontroll etter § 1-6, og til den som skal foreta mer omfattende kontroll etter § 1-7 fjerde ledd.

Kapittel 2 omhandler opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider

§ 2-1 Dette kapitlet har til formål å sikre at områder med forurenset grunn ikke skal medføre uakseptabel helse- og miljørisiko i omgivelsene.

2-11. Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i dette kapitlet følges og kan i den forbindelse treffe enkeltvedtak etter bestemmelsene i forurensningsloven § 49 til § 51. Kommunen har også myndighet etter

forurensningsloven § 7 fjerde ledd, § 18, § 74, § 75 og § 76.

9. Internkontrollforskriften

1996-12-06-1127 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

§ 1 (Formål) Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak, skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid i virksomhetene innen

- arbeidsmiljø og sikkerhet
- forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester
- vern av det ytre miljø mot forurensning og en bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås.

Tilsynsmyndighet etter helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av denne forskrift.

10. Avfallsforskriften

2004-06-01-930 Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)

Forskriften gjennomfører direktiv 91/689/EØF endret ved direktiv 94/31/EF, vedtak 2000/532/EF endret ved vedtak 2001/118/EF, vedtak 2001/119/EF og vedtak 2001/573/EF), forordning (EF) nr. 1013/2006) og direktiv 1999/31/EF endret ved vedtak 2003/33/EF.

Forskriften regulerer plikter for forhandler, kommuner, produsenter og returselskap.

Det er utarbeidet formålsbestemmelser for hver avfallskategori:

§ 1-2 (Kasserte elektriske og elektroniske produkter) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å redusere de miljøproblemer EE-produkter forårsaker når de ender som avfall. Dette skal skje gjennom separat innsamling, utsortering og behandling av materialer og komponenter som er farlig avfall, og høy grad av gjenvinning av øvrige deler av avfallet. Bestemmelsene skal sikre at slikt avfall gjenvinnes der det etter en avveining av miljøhensyn, ressurs-hensyn og økonomiske forhold er berettiget.

§ 4-1 (Kasserte kjøretøy) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å forebygge og redusere miljøproblemer kjøretøy forårsaker når de ender som avfall.

§ 5-1 (Innsamling og gjenvinning av kasserte dekk) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å redusere de miljøproblemene dekk forårsaker når de ender som avfall på deponi mv. ved å sikre høy grad av gjenvinning av kasserte dekk.

§ 6-2 (Retursystemer for emballasje av drikkevarer) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å bidra til effektive retursystemer med høy returandel for emballasje til drikkevarer slik at retursystemene bidrar til å hindre forsøpling og å redusere avfallsmengdene fra slik emballasje.

§ 7-1 (Refusjon av avgift på trikloreten (TRI)) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å hindre utslipp til miljøet av trikloreten (TRI) fra TRI-holdig avfall.

§ 8-1 (Refusjon av avgift på hydrofluorkarboner HFK) og perfluorkarboner (PFK)) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å redusere utslipp til miljøet av hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK).

§ 9-1 (Deponering av avfall) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å sikre at deponering av avfall skjer på en forsvarlig og kontrollert måte slik at skadevirkninger på miljøet og menneskers helse forebygges eller reduseres så langt det er mulig.

§ 10-1 (Forbrenning av avfall) Bestemmelsene i dette kapitlet har som formål å sikre at forbrenning av avfall skjer på en forsvarlig og kontrollert måte slik at skadevirkninger på miljøet og menneskers helse forebygges og reduseres så langt det er mulig.

§ 11-1 (Farlig avfall) Bestemmelsene i dette kapitlet har til formål å sikre at farlig avfall tas hånd om på en slik måte at det ikke skaper forurensning eller skade på mennesker eller dyr, eller fare for dette, og å bidra til et hensiktsmessig og forsvarlig system for håndtering av farlig avfall.

Forskriftens kapitler 12 og 13 har bestemmelser om gebyr for deklarerings av farlig avfall og om grensekryssende transport av avfall.

§ 15-1 (Byggavfall) Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å fremme en miljømessig og samfunnsøkonomisk forsvarlig håndtering av avfall fra bygge- og rivingsvirksomhet, samt forebygge ulovlig disponering av slikt avfall.

Klima- og forurensningsdirektoratet fører tilsyn med forskriften og kommuner er tillagt ansvar etter forskriftens bestemmelser.

Klima- og forurensningsdirektoratet, Fylkesmannen og kommuner fører tilsyn etter bestemmelser i denne forskriften. Toll- og avgiftsdirektoratet har ansvar i forhold til avgiftsbestemmelsene.

11. Aktivitetsforskriften

2001-09-03-1157 Forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften)

Forskriften gjennomfører direktiv 90/270/EØF, direktiv 98/24/EF, direktiv 90/394/EØF endret ved direktiv 97/42/EF, direktiv 78/610/EØF, direktiv

90/679/EØF endret ved direktiv 93/88/EØF, direktiv 95/30/EF, direktiv 97/59/EF og direktiv 97/65/EF), direktiv 92/58/EØF, direktiv 89/656/EØF, direktiv 89/655/EØF) og direktiv 90/269/EØF.

§ 51 (Grunnlagsundersøkelser) For å kartlegge miljøstatus skal operatøren utføre grunnlagsundersøkelser

- a) før leteboring i nye og tidligere ikke undersøkte leteområder,
- b) før leteboring i områder der det er påvist særlig sårbare miljøressurser (arter og habitater), eller der det er sannsynlig at slike forekommer,
- c) før produksjonsboring.

§ 52a (Miljøovervåking av bunnhabitater) De regionale stasjonene skal beskrive de generelle bakgrunnsnivåene i området for de komponentene som skal undersøkes, og fungere som referanser til en forventet normaltstand. De feltspesifikke stasjonene skal gi informasjon om tilstanden rundt de enkelte innretningene i regionene...

Undersøkelsene skal gi informasjon om både den vertikale og den horisontale utbredelsen av relevante parametre.

§ 52b (Miljøovervåking av vannsøylen) Vannsøyleovervåkingen skal bestå av to hovedelementer; en tilstandsovervåking og en effektovervåking. Omfanget av overvåkingen skal stå i forhold til forventet risiko.

Tilstandsovervåkingen skal gjelde fisk, og skal gjennomføres hvert tredje år. Overvåkingen skal dokumentere hvorvidt fisk fra norske havområder er påvirket av forurensning fra petroleumsvirksomheten.

Effektovervåkingen skal gjennomføres i én region per år, og skal som et minimum omfatte fisk og blåskjell.

§ 55a (Utslipp av oljeholdig vann) Oljeholdig vann skal renses før utslipp til sjø. Dette gjelder ikke for fortreningsvann.

Renseanlegg skal opereres med miljømessig optimal effekt selv om utslippsbegrensningene, jf. tredje ledd, vil kunne overholdes også med redusert renseseffekt. Ved vurdering av hva som er miljømessig optimal effekt, skal rensesgrad vurderes i forhold til blant annet kjemikaliebruk.

Oljeinnholdet i vann som slippes til sjø, skal være så lavt som mulig, jf. rammeforskriften kapittel III om prinsipper for helse, miljø og sikkerhet og styringsforskriften § 4 om mål og strategier og § 5 om interne krav. Oljeinnholdet skal ikke overstige 30 mg olje per liter vann som veid gjennomsnitt for en kalendermåned.

Operatøren må ha tillatelse etter forurensningsloven kapittel 3 til injeksjon av oljeholdig vann.

§ 55b (Utslipp til luft) Operatøren må ha tillatelse til utslipp til luft etter forurensningsloven kapittel 3.

§ 56a (Økotoksikologisk testing av kjemikalier) Operatøren skal sikre at kjemikalier som brukes eller slippes ut fra petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen, er testet med hensyn til iboende økotoksikologiske egenskaper.

Økotoksikologiske egenskaper skal testes i henhold til følgende:

- 1) Bionedbrytbarhet
- 2) Bioakkumulering
- 3) Akutt giftighet

§ 56b (Kategorisering av kjemikalier) Operatøren skal kategorisere kjemikaliene ut fra stoffenes egenskaper. Kravet gjelder alle kjemikalier med krav til økotoksikologisk dokumentasjon i form av HOCNF.

§ 63 (Avfall) Operatøren skal så langt som mulig unngå generering av avfall. Avfallet som genereres i forbindelse med virksomheten, skal håndteres på en miljømessig og hygienisk forsvarlig måte.

Spillolje kan tilsettes produksjonsstrømmen. Operatøren må ha tillatelse etter forurensningsloven kapittel 3 til injeksjon av spillolje.

Fast avfall skal ikke kastes over bord. Operatøren skal utarbeide en plan for avfallsbehandling.

§ 79 Beredskap mot akutt forurensning

Petroleumstilsynet fører tilsyn etter disse bestemmelsene.

12. Rammeforskriften

2001-08-31-1016 Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften)

§ 1 Formålet med denne forskriften er å

- a) fremme et høyt nivå for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten,
- b) oppnå systematisk gjennomføring av tiltak for å oppfylle kravene og nå målene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen,
- c) videreutvikle og forbedre nivået for helse, miljø og sikkerhet.

§ 27 (Plikt til å overvåke det ytre miljøet) For å sikre at beslutningsgrunnlaget og kunnskapen om det marine miljøet er tilstrekkelig for å opprettholde en akseptabel miljøtilstand, skal operatøren gjennomføre overvåking.

Overvåkingen skal gjennomføres ved å foreta grunnlagsundersøkelser, miljøovervåking, etterkantundersøkelser, fjernmåling og karakterisering av olje og kjemikalier. Det skal framskaffes tilstrekkelig informasjon til at all forurensning som skyldes egen virksomhet blir oppdaget, kartlagt, vurdert og varslet slik at nødvendige tiltak kan settes i verk.

Petroleumstilsynet, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn eller den de gir myndighet, fører tilsyn på sine respektive ansvarsområder med at de kravene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, blir etterlevd.

Ny forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften) (vedtatt 2010-02-12) trer i kraft 2011-01-01 og erstatter forskriften av 2001.

13. Styringsforskriften

2001-09-03-1099 Forskrift om styring i petroleumsvirksomheten (styringsforskriften)

§ 6 Operatøren skal sette akseptkriterier for storulykkerisiko og miljørisiko. Etter bokstav c) skal det settes akseptkriterier for forurensning fra innretningen.

Fra Petroleumstilsynets veiledning til § 6:

”Med akseptkriterier menes den øvre grensen for akseptabel storulykkerisiko og miljørisiko. ...

Med miljørisiko menes risiko for forurensning, jf. rammeforskriften kapittel III om prinsipper for helse, miljø og sikkerhet...

Akseptkriterier for miljørisiko som nevnt i andre ledd bokstav c, bør knyttes til innretningen og påvirkning på de enkelte miljøressursene og økosystemene av innretningens aktivitet. Ved utforming av akseptkriteriene bør flere innretninger i størst mulig grad ses i sammenheng. Nivået for akseptabel risiko bør avklares i samarbeid med eventuelle øvrige operatører i det området som innretningens aktivitet kan påvirke. Ved utforming av akseptkriteriene bør det tas hensyn til den behandling myndighetene har gitt av det miljøfaglige underlaget som er framlagt blant annet i Stortingsmeldinger og konsekvensutredninger for det området som innretningens aktivitet kan påvirke.”

14. Opplysningspliktforskriften

2001-09-03-1107 Forskrift om materiale og opplysninger i petroleumsvirksomheten (opplysningspliktforskriften)

§ 9 Opplysninger om overvåking, utslipp og risiko for forurensning
Operatøren skal sende følgende materiale og opplysninger til Klima- og forurensningsdirektoratet

- a) resultater fra overvåking av det ytre miljøet som nevnt i aktivitetsforskriften kapittel X-I om overvåking av det ytre miljøet. Resultatene fra overvåking som nevnt i aktivitetsforskriften § 51 om grunnlagsundersøkelser andre ledd og § 52 om miljøovervåking, skal sendes inn i henhold til aktivitetsforskriften vedlegg 1 om krav til miljøovervåking av petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel. Øvrige resultater fra overvåking skal sendes inn så snart de foreligger,
- b) opplysninger om endringer i risikoen for forurensning. Opplysningene skal omfatte årsakene til endringen og iverksatte korrigerende tiltak,
- c) rapport om årlige utslipp i henhold til Klima- og forurensningsdirektoratets Retningslinjer for rapportering fra petroleumsvirksomhet til havs...
- d) resultatene fra risiko- og beredskapsanalysene som nevnt i aktivitetsforskriften § 64 om beredskapsabling samt en beskrivelse, basert på de gjennomførte miljørisiko- og beredskapsanalysene, av

hvordan den planlagte beredskapen mot akutt forurensning er ivarettatt.

Petroleumsmyndighetene vurderer kjemikalier blant annet ut fra hvorvidt bruk er hensiktsmessig for å ivareta hensyn til sikkerhet på sokkelen. Miljømyndighetene har ansvar for å vurdere bruk av de samme kjemikaliene ut fra miljømessige forhold.

PFCs (perfluorerte organiske forbindelser) er en stor gruppe kjemiske stoffer. Totalt finnes det flere hundre slike forbindelser. Vi har lite kunnskap om effektene på helse og miljø for de fleste av forbindelsene. Forskning pågår både i Norge og utlandet for å øke kunnskapen.

PFOS er en perfluorert forbindelse som tidligere har vært brukt i brannskum, blant annet på grunn av sine svært gode brannhemmende egenskaper. Bruk av PFOS-holdig brannskum har derfor vært hensiktsmessig på offshoreinstallasjoner og brannøvingsfelt av sikkerhetsmessige årsaker. PFOS er også et stoff med veldokumenterte negative helse- og miljøegenskaper og oppfyller myndighetenes kriterier til prioriterte miljøgifter. Bruk av PFOS i brannskum ble derfor forbudt i 2007.

PFOS i brannskum er nå erstattet med bruk av PFC-forbindelser, som også har gode brannhemmende egenskaper. Vi har lite informasjon om effekter på helse og miljø for disse stoffene. På www.miljostatus.no heter det at SFT arbeider for å øke kunnskapen om ulike PFCs, som kan være like farlige som PFOS.

15. Produktforskriften

2004-06-01-922 Forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften)

§ 1-1 Formålet med forskriften er å forebygge at enkelte skadelige stoff eller stoffblandinger medfører helseskade eller miljøforstyrrelse.

Forskriften omhandler:

- regulerte stoff og stoffblandinger
- merking av asbestholdige produkter
- regulerte produktgrupper
- omsetningsrestriksjoner for giftige stoffer
- regulering av ozonreducerende stoffer

Tilsyn føres av Klima- og forurensningsdirektoratet og Sjøfartdirektoratet fører tilsyn om bord på sivile norske skip

16. Byggverkforskriften

1997-01-22-33 Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK)

Forskriften gjennomfører direktiv 1984/529/EØF og direktiv 1995/16/EF, direktiv 1989/106/EØF, direktiv 1998/37/EF, direktiv 1978/170/EØF og direktiv 1992/42/EØF med senere endringer, og direktiv 2002/91/EF.

§ 5-11 (Generelle krav til byggevarers egenskaper og dokumentasjon) Enhver byggevarer som omfattes av Byggeveredirektivet, Rdir. 1989/106/EØF om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter vedrørende byggevarer, skal ha slike egenskaper som, når de er forsvarlig benyttet, medvirker til at byggverk tilfredsstillende de grunnleggende krav til

- mekanisk motstandsevne og stabilitet
- brannsikring
- hygiene, helse og miljø

- sikkerhet ved bruk
- støyvern og
- energisparing og varmeisolerings som nærmere beskrevet i vedlegg I til Byggevaredirektivet, Rdir. 1989/106/EØF.

Produsenten skal sørge for at varens egenskaper er dokumentert før den omsettes eller brukes i et byggverk. Slik dokumentasjon skal være tilgjengelig ved omsetningen og bruken av produktet. Dokumentasjonen skal gjøre det mulig å identifisere varens egenskaper og opprinnelse.

Kommuner er tilsynsmyndighet etter denne forskriften.

17. Kosmetikkforskriften

1995-10-26-871 Generell forskrift for produksjon, import og frambud mv av kosmetikk og kroppspfleieprodukter

Forskriften gjennomfører direktiv 76/768/EØF med endringer, herunder direktiv 2002/34/EF, direktiv 2003/1/EF, direktiv 2003/16/EF, direktiv 96/45/EF, direktiv 96/41/EF, direktiv 2003/15/EF, direktiv 2004/87/EF, direktiv 2004/93/EF, direktiv 2004/94/EF, direktiv 2004/88/EF, direktiv 2005/9/EF, direktiv 2005/42/EF, direktiv 2005/52/EF, direktiv 2005/80/EF, direktiv 2006/65/EF, direktiv 2007/1/EF, direktiv 2007/17/EF, direktiv 2007/54/EF, direktiv 2007/22/EF, direktiv 2007/67/EF, direktiv 2007/53/EF, direktiv 2008/14/EF, direktiv 2008/42/EF, direktiv 2008/123/EF, direktiv 2008/88/EF, direktiv 2009/6/EF), direktiv 2003/80/EF, direktiv 2003/83/EF.

Forskriften har bestemmelser om:

- forbudte stoffer og betinget tillatte stoffer i kosmetikk og kroppspfleieprodukter
- frambud (salg) av kosmetikk og kroppspfleieprodukter som har vært testet på dyr
- merking av kosmetikk og kroppspfleieprodukter
- markedsføring
- opplysningsplikt
- dossier (dokumentasjon om blant annet sammensetninger i produktet, produksjonsmetode, helsemessig sikkerhet og uønskede effekter)

Mattilsynet fører tilsyn med bestemmelsene i denne forskriften.

18. Matkontaktforskriften

1993-12-21-1381 Forskrift om materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler (matkontaktforskriften) (1993-12-21)

Forskriften gjennomfører direktiv 78/142/EØF, direktiv 80/766/EØF, direktiv 81/432/EØF, direktiv 82/711/EØF endret ved direktiv 93/8/EØF og direktiv 97/48/EF, direktiv 84/500/EØF endret ved direktiv 2005/31/EF, direktiv 85/572/EØF, direktiv 93/10/EØF endret ved direktiv 2004/14/EF og direktiv 93/11/EØF, direktiv 2002/16/EF endret ved direktiv 2004/13/EF, direktiv 2002/72/EF endret ved direktiv 2004/1/EF, direktiv 2004/19/EF, direktiv

2005/79/EF, direktiv 2007/19/EF, direktiv 2008/39/EF, (forordning (EF) nr. 1935/2004, forordning (EF) nr. 1895/2005, forordning (EF) nr. 2023/2006, forordning (EF) nr. 372/2007 endret ved forordning (EF) nr. 597/2008, direktiv 2007/42/EF.

§ 1 Denne forskrift omfatter materialer og gjenstander, inkludert aktive og intelligente materialer og gjenstander (heretter omtalt materialer og gjenstander), som i ferdig form:

1. er bestemt til å komme i kontakt med næringsmidler,
2. er allerede brakt i berøring med næringsmidler og er bestemt for det formål, eller
3. med rimelighet kan forventes å komme i kontakt med næringsmidler eller avgi sine bestanddeler til næringsmidler under normale eller forventede bruksforhold.

Forskriften har bestemmelser om følgende materialer og gjenstander:

Plastmaterialer

- Vinylkloridmonomer i plast
- Regenrert cellulosefilm
- Nitroserbare stoffer i flaskesmokker
- Metaller i keramikk
- Metaller i andre materialer enn keramikk
- Epoksyderivater i plast, overflatebelegg og lim

Mattilsynet fører tilsyn med bestemmelsene i denne forskriften.

Bisfenol A står på myndighetenes prioritetsliste over miljøgifter som skal fases ut innen 2020. Det er et nasjonalt mål å stanse utslipp og bruk av bisfenol A innen 2020.

I juni 2008 gjennomførte Mattilsynet en undersøkelse av bisfenol A i smokker og tåteflasker i samråd med Vitenskapskomiteen for mattrygghet. Det ble konkludert med at det ved normal bruk ikke kunne påvises mengder av stoffet som ga grunn for bekymring. Det er ikke foreslått regulering av stoffet i matemballasjeforskriften.

I 2007 foreslo Statens forurensingstilsyn innføring av et forbud mot bisfenol A i forbrukerprodukter, blant annet polykarbonatplast, maling og lakk. Forslaget var på høring i 2007 og SFT oversendte sine anbefalinger, der forslaget om forbud mot bisfenol A i forbrukerprodukter ble opprettholdt, til Miljøverndepartementet i 2008. Siden matemballasje, og dermed tåteflasker og smokker, allerede er regulert i matemballasje-forskriften, er ikke disse produktgruppene omfattet av forslaget fra SFT.

19. REACH-forskriften

2008-05-30-516 Forskrift om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH)

Forskriften gjennomfører Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 1907/2006 som endret ved Rådsforordning (EF) nr. 1354/2007) om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH).

REACH-forskriften/REACH-forordningen har også som formål å hindre skade på ytre miljø og det kan også treffes vedtak etter ”føre var-prinsippet” for å hindre mulig skade på miljø der man ikke helt kjenner skadepotensialet.

REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals) er EUs kjemikalieforordning. Regelverket innebærer at produsenter og importører av kjemikalier må registrere alle kjemiske stoffer og stoffer i stoffblandinger til det europeiske kjemikaliebyrået ECHA når stoffene foreligger i mengder større eller lik 1 tonn pr. år pr. produsent eller importør. Hvis stoffene ikke er registrert innen gitte tidsfrister, er det ikke lov å ha stoffene på markedet. Ved registreringen skal det gis opplysninger om stoffets effekter, klassifisering og merking, sikkerhetstiltak ved bruk og tilknyttede risikoer og forslag til ytterligere testing.

ECHA har, sammen med nasjonale myndigheter, ansvaret for å foreta en kvalitetssjekk (evaluering) av innsendte registreringspapirer for minimum fem % av de registrerte stoffene som er registrert i mengder over eller lik 100 tonn i året. I tillegg kan nasjonale myndigheter foreslå at det foretas en evaluering av enkelte stoffer dersom det foreligger mistenke om alvorlig helse- og/eller miljørisiko.

Det er ikke tillatt å omsette eller bruke de farligste stoffene før de er godkjent til hvert enkelt bruksområde. Tidsbegrensede vedtak om godkjenning (autorisasjon) for et bruksområde kan fattes av EU-kommisjonen i samråd med medlemslandene. Stoffe som krever godkjenning før omsetning og bruk, vil bli ført opp på en liste av ECHA fra og med 1. juni 2009, og omfatter stoffer som har følgende egenskaper:

- stoffer som er kreftfremkallende, arvestoffskadelige og reproduksjonsskadelige (CMR) i kategori 1 og 2.
- stoffer som er persistente, bioakkumulerende og toksiske (PBT) og veldig persistente og veldig bioakkumulerende (vPvB).
- andre stoffer som for eksempel hormonforstyrrende stoffer eller PBT/vPvB stoffer som ikke tilfredsstiller kriteriene, men er like bekymringsfulle mht. helse og/eller miljø.

Nasjonale myndigheter kan foreslå stoffer som oppfyller kriteriene til det europeiske kjemikaliebyrået. EU-kommisjonen vedtar om stoffene skal underlegges godkjenningsordningen, i samråd med medlemslandene.

Nasjonale myndigheter kan også foreslå generelle risikobaserte forbud på fellesskapsnivå mot spesifikke stoffer, stoffer i stoffblandinger eller stoffer i produkter dersom det foreligger en uakseptabel risiko for helse eller miljø. Dette kalles restriksjon og skal utfylle godkjenningsordningen. Forslag til restriksjoner forberedes av nasjonale myndigheter eller ECHA. I motsetning til godkjenningsordningen kan det også foreslås restriksjoner på stoffer i importerte faste bearbejdede produkter som importeres fra land utenfor EØS-området.

Klima- og forurensningsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap eller den Miljøverndepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Justis- og politidepartementet bemyndiger, fører tilsyn med at denne forskriften overholdes innenfor sine respektive myndighetsområder.

20. Merkeforskriften

2002-07-16-1139 Forskrift om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier

Forskriften gjennomfører direktiv 67/548/EØF med senere endringer og direktiv 2006/121/EF, direktiv 76/769/EØF med senere endringer, direktiv 2006/8/EF og direktiv 1999/45/EF med senere endringer, samt felleserklæring til protokollen for EØS-komiteens møte 22. juni 1995 (se EØS-tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende nr. 2/1996 s. 23).

Forskriften gjelder klassifisering, merking, emballering og deklarerer av farlige kjemikalier som importeres og/eller omsettes i Norge.

Farlige kjemikalier skal klassifiseres på grunnlag av den kunnskap som er nødvendig for å avgjøre helse-, brann-, eksplosjons- og miljøfare knyttet til stoffet eller stoffblandingen. Klassifiseringen skal skje i samsvar med kriteriene i vedlegg I til forskriften. Farlige kjemikalier skal plasseres i nærmere angitte fareklasser, herunder ”miljøskadelig”.

Enhver som produserer, importerer og/eller selger farlige kjemikalier for yrkesmessig eller privat bruk, har plikter etter denne forskriften.

Det innkreves gebyr for myndighetenes kontroll etter fastlagte satser.

Klima- og forurensningsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Petroleumstilsynet fører tilsyn med denne forskriften på sine respektive ansvarsområder.

21. Kjemikalieforskriften

2001-04-30 nr 443: Forskrift om vern mot eksponering for kjemikalier på arbeidsplassen

Forskriften gjennomfører direktiv 98/24/EF, direktiv 90/394/EØF, direktiv 97/42/EF og direktiv 1999/38/EF, og kapittel XV direktiv 2003/53/EF. Dette ble senere endret ved nr. 415 20. mars 2003, nr. 529 1. mars 2004, nr. 48 25. jan 2005, nr. 363 26 april 2005.

Forskriften skal sikre at arbeidstakernes sikkerhet og helse beskyttes mot fare som oppstår eller kan oppstå på grunn av kjemikalier i virksomheten.

Forskriften gjelder der farlige kjemikalier forekommer på arbeidsplassen og gjelder også for virksomheter som ikke sysselsetter arbeidstakere.

Overtredelse av bestemmelsene i denne forskriften følger sanksjoner i forhold til arbeidsmiljøloven. Tilsyn etter denne loven føres av Direktoratet for arbeidstilsynet.

22. Forskrift om eksport mv av farlige kjemikalier

1995-10-24 nr 865: Forskrift om eksport og import av visse farlige kjemikalier

Forskriften gjennomfører EØS-avtalens vedlegg II kap. XV nr. 12c ved forordning (EØF) 2455/92 med senere endringer, forordning (EF) 3135/94, forordning (EF) 1492/96, forordning (EF) 1237/97, forordning (EF) 2247/98 og forordning (EF) 300/2002).

Forskriften nedlegger forbud mot å eksportere kjemikalier i strid med importbeslutninger oppført i vedlegg II til forordningen.

Mattilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskriften overholdes for plantevernmidler og kjemikalier som faller inn under matlovens virkeområde. Klif fører tilsyn med at bestemmelsene i denne forskriften overholdes for øvrige kjemikalier.

23. Biocidforskriften

2003-12-18-1848 Forskrift om godkjenning av biocider og biocidprodukter

(biocidforskriften)

Forskriften gjennomfører direktiv 98/8/EF, direktiv 2006/50/EF, direktiv 2006/140/EF, direktiv 2007/20/EF, direktiv 2007/69/EF, direktiv 2007/70/EF, direktiv 2008/15/EF, direktiv 2008/16/EF, direktiv 2008/75/EF, direktiv 2008/77/EF, direktiv 2008/78/EF, direktiv 2008/79/EF, direktiv 2008/80/EF, direktiv 2008/81/EF, direktiv 2008/85/EF, direktiv 2008/86/EF, forordning (EF) nr. 1896/2000), forordning (EF) nr. 1687/2002), forordning (EF) nr. 2032/2003, forordning (EF) nr. 1048/2005 og forordning (EF) nr. 1849/2006, vedtak 2007/597/EF, vedtak 2007/565/EF, vedtak 2007/794/EF, forordning (EF) nr. 1451/2007), vedtak 2008/423/EF), vedtak 2008/809/EF) og vedtak 2008/681/EF.

§ 1 Formålet med forskriften er å forhindre uakseptable effekter på helse og miljø som følge av håndtering og bruk av aktive stoffer (biocider) og biocidprodukter.

Forskriften inneholder krav om

- godkjenning av aktivt stoff
- godkjenning og registrering av biocidprodukter
- klassifisering, emballering, merking og bruksanvisning
- oppbevaring og avfallshåndtering
- forskning og utvikling (om eksperimenter eller tester for forsknings- eller utviklingsformål som forutsetter innførsel, omsetning eller bruk av ikke godkjente aktive stoffer eller ikke godkjente eller registrerte biocidprodukter)

Klima- og forurensningsdirektoratet eller den Miljøverndepartementet bemyndiger fører tilsyn med at bestemmelser i denne forskrift eller vedtak i medhold av forskriften blir overholdt. Direktoratet for arbeidstilsynet eller den Arbeids- og administrasjonsdepartementet bemyndiger fører slikt tilsyn innenfor sitt myndighetsområde etter lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven).

24. Plantevernmidelforskriften

2004-07-26-1138 Forskrift om plantevernmidler (plantevernmidelforskriften)

Med plantevernmiddel menes i denne forskriften: Stoff eller preparat, herunder biologisk preparat eller organisme som blir utgitt for å kunne verne mot, hemme eller forebygge angrep av planteskadegjørere. Med stoff eller preparat menes virksomme stoffer/organismer, eller preparater som inneholder slike, som har en spesifikk effekt mot skadegjøreren. Likeledes stoff eller preparat som blir utgitt for:

1. å regulere planteveksten med unntak for gjødselstoffer
2. å virke mot skadegjørere på tømmer
3. å drepe eller hemme uønsket vekst av blad og ris
4. å kontrollere uønsket vegetasjon utenom kulturjord
5. å øke virkningen av andre plantevernmidler.

Forskriften har bestemmelser om

- godkjenning
- fareklassifisering
- merking mv
- tilvirkning, innførsel og omsetning
- oppbevaring
- bruk
- avviklingsperiode for salg og bruk
- reklame
- internkontroll
- avgifter (avgift til dekning av myndighetenes utgifter i forbindelse med tilsyn og kontroll av preparater og miljøavgift)

Mattilsynet og Tollvesenet fører tilsyn med denne forskriften.

25. Legemiddelforskriften

2009-12-18-1839 Forskrift om legemidler (legemiddelforskriften)

Gjennomfører direktiv 93/41/EØF, direktiv 89/105/EØF, direktiv 91/356/EØF, direktiv 91/412/EØF), forordning (EF) nr. 726/2004 endret ved forordning (EF) nr. 1394/2007), forordning (EF) nr. 297/95 endret ved forordning (EF) nr. 2743/98, forordning (EF) 494/2003 og forordning (EF) nr. 1905/2005), forordning (EF) nr. 540/95), forordning (EF) nr. 541/95 endret ved forordning (EF) nr. 1146/98, forordning (EF) nr. 542/95 endret ved forordning (EF) nr. 1069/98, forordning (EF) nr. 2141/96, forordning (EF) nr. 141/2000, forordning (EF) nr. 847/2000), direktiv 2001/82/EF endret ved direktiv 2004/28/EF, direktiv 2001/83/EF endret ved direktiv 2003/63/EF, direktiv 2004/24/EF, direktiv 2004/27/EF og forordning (EF) nr. 1394/2007, forordning (EF) nr. 1084/2003, forordning (EF) nr. 1085/2003, forordning (EF) nr. 2049/2005, forordning (EF) nr. 507/2006 og forordning (EF) nr. 1394/2007.

§ 1-1 (Formål) Forskriften skal bidra til sikker og rasjonell legemiddelbruk gjennom forsvarlig kontroll av legemidlers kvalitet, sikkerhet og effekt samt markedsføring og pris.

Forskriften har bestemmelser om

- Markedsføringstillatelser
- Legemiddelovervåking
- fastsettelse av pris på legemidler
- reklame for legemidler

§ 15-3 Statens legemiddelverk kan kreve inn gebyr for behandling av søknad om:

- a) markedsføringstillatelse,
- b) fornyelse av markedsføringstillatelse,
- c) endringer av grunnlaget for markedsføringstillatelse.

Gebyr kan videre kreves for:

- a) vurdering av klinisk utprøving av legemiddel,
- b) utstedelse av WHO-sertifikater,
- c) oppdrag som referanseland i gjensidig anerkjennelsesprosedyre og desentralisert prosedyre.

Statens legemiddelverk kan også kreve inn en kontrollavgift på legemiddelproduzentenes omsetning, basert på grossist innkjøpspris.

Statens legemiddelverk kan kreve inn gebyr for behandlingen av søknader om godkjenning av et legemiddel for forhåndsgodkjent refusjon herunder søknader om forhåndsgodkjent refusjon for nytt virkestoff, synonympreparat, ny indikasjon, ny formulering, ny legemiddelform, ny kombinasjon eller ny styrke.

Statens legemiddelverk fører tilsyn med bestemmelsene i denne forskriften.

26. Vannforskriften

2006-12-15-1446 Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)

Forskriften gjennomfører direktiv 2000/60/EF endret ved vedtak 2455/2001/EF

§ 1 Formålet med denne forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet.

Rammedirektivet for vann (Vanndirektivet) er et av EUs viktigste miljødirektiver. Hovedmålet er å sikre god miljøtilstand (tilnærmet naturtilstand) i vann, både vassdrag, grunnvann og kystvann. Direktivet danner også en overbygning over underliggende direktiver som har betydning for vannforvaltningen, for eksempel avløpsdirektivet, badevannsdirektivet, drikkevannsdirektivet etc. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2008 og er implementert i Norge i forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).

Vanndirektivet setter som mål at det skal ivaretas eller oppnås god miljøtilstand i vannforekomstene i medlemslandene. Tilstanden måles både ut fra økologiske og kjemiske forhold. Der det viser seg å være teknisk umulig å oppfylle målet om ”god tilstand”, eller det vil medføre uforholdsmessig store kostnader, gir direktivet anledning til å utsette måloppnåelsen eller fastsette mindre ambisiøse miljømål. For vannforekomster som ut fra nærmere angitte kriterier er pekt ut som sterkt modifisert, gjelder egne, tilpassede miljømål. Direktivet stiller krav til at det gjennomføres tiltak mot forurensning av vann i henhold til en liste over prioriterte kjemiske stoffer som er særlig farlige for livet i vannet.

Direktivet innebærer at det må fremskaffes oversikt over alle vannforekomster, hvilken tilstand de må ha for å oppfylle miljømålene, hvilken tilstand de faktisk er i og hvilke forhold som påvirker eller kan komme til å påvirke tilstanden.

Medlemslandene deles inn i vannregioner og det skal utarbeides forvaltningsplaner for regionene. I Norge er landet delt inn i ni vannregioner. Tiltaksprogrammer skal utarbeides parallelt med forvaltningsplanene og konkretisere hvordan målsetningene kan oppfylles på en kostnadseffektiv måte i regionene. Det skal etableres overvåkningsprogrammer som gir informasjon om nåværende tilstand i vannforekomstene, og som gir informasjon om effekt av iverksatte tiltak og hvorvidt målene nås.

27. Varepakken - markeds kontroll

Reglene om det frie varebytte består av en del grunnleggende regler og prinsipper som forbyr handelsrestriktive tiltak knyttet til import og eksport. Den såkalte varepakken sammenfatter de prinsipper som gjelder det frie varebytte og innfører også minimumskrav til organisering av markeds kontrollen nasjonalt og krav til deltakelse i administrativt samarbeid, for eksempel gjennom utveksling av informasjon mellom EØS-landene.

Varepakken består av tre nye rettsakter:

- Europaparlaments- og rådsvedtak nr. 768/2008/EF om felles rammer for omsetning av produkter.
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 764/2008 om prosedyrer for anvendelsen av visse nasjonale tekniske forskrifter på produkter som lovlig omsettes i et annet medlemsland.
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 765/2008 om akkrediterings- og markedstilsynskrav i forbindelse med markedsføring av produkter.

Hovedmålsetningene med varepakken, er å bedre flyten av varer i EØS-området og samtidig sikre trygge produkter for forbrukerne. For en rekke produktgrupper kan det forventes at kravene til markeds kontroll i varepakken vil kreve økt ressursbruk på tilsyn og kontroll med produkter, også på forurensningsområdet. Varepakken legger også opp til et aktivt samarbeide med tollmyndighetene når det gjelder importerte produkter fra land utenfor EØS-området.

Oversikt Kjemikalieforvaltningen

Vedlegg 4b

Lov og formål	Forskrift	Næring/Område	Myndighet (gitt i lov eller forskrift)	Tilsynsmyndighet	Annet	
Forurensningsloven (LOV-1981-03-13-6) <i>Formål: Verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, redusere mengde av avfall og fremme bedre behandling av avfall</i>	Forurensningsforskriften (FOR-2004-06-01-931)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører), Petroleumsindustri Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	Departementet, Klif, fylkesmannen,, kommunen eller den dep. Delegerer myndighet til MD	Kommunen eller annen forurensningsmyndighet bemyndiget ved delegering fra MD Klif, Fylkesmannen, Kommunen Klif, Fylkesmannen, kommunen, eller den MD bemyndiger, toll- og avgiftsdirektoratet har ansvar for avgiftsbestemmelser		
	Avfallsforskriften (FOR-2004-06-01-930) Aktivitetsforskriften (FOR-2001-09-03-1157)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører) Petroleumsindustri	MD AD	Ptil Oljedirektoratet, Klif og Statens helsetilsyn eller den de gir myndighet, fører tilsyn på sine respektive ansvarsområder med at de kravene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen		
	Rammeforskriften (FOR-2001-08-31-1016)	Petroleumsindustri Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	AD AD	Den berørte myndighet etter helse-, miljø og sikkerhetslovgivningen		
	Styringsforskriften (FOR-2001-09-03-1099) Opplysningspliktforskriften (FOR-2001-09-03-1107)	Petroleumsindustri Petroleumsindustri	AD, Klif, Oljedirektoratet (v/Ptil) og H.dir. Klif	ingen tilsynshjemler ingen tilsynshjemler Klif, Arbeidstilsynet, Ptil, DSB eller den Miljøverndepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Justis- og politidepartementet bemyndiger	Er en koordinerende forskrift om styring i petroleumsindustrien Rapporterings- og opplysningskrav	
	REACH-forskriften (FOR-2008-05-30-516)	Kjemikalier/stoffer	MD (JD, AD)			
	Vannforskriften (FOR-2006-12-15-1446)	Kjemikalier/stoffer	MD, 11 fylkeskommuner opptrer som vannregionmyndighet	Ingen tilsynshjemler	God miljøtilstand i vannforekomstene i Norge målt i forhold til økologiske og kjemiske forhold, gjelder grunnvann, vassdrag og kystvann Bestemmelser og vedtak i forbindelse med produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt; og retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling m.v. av produkt skal fastsettes i forskrift, substitusjonsplikten sorterer under denne loven	
	Produktkontrollloven (LOV-1976-06-11-79) <i>Formål: Forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskader, forbygge at produkter medfører miljøforstyrrelser (inkl. forurensning, avfall støy etc.)</i>	Forurensningsforskriften (FOR-2004-06-01-931)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører), petroleumsindustri, forbrukerprodukter, kosmetikk og kroppspoleieprodukter, matvareemballasje, kjemikalier/stoffer, Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	Kongen v/ MD og BLD MD	DSB (tilsyn med produkters sikkerhet) Klif, Fylkesmannen, Kommunen	
		Avfallsforskriften (FOR-2004-06-01-930)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	MD	Klif, Fylkesmannen, kommunen (den MD bemyndiger)	
		Rammeforskriften (FOR-2001-08-31-1016)	Petroleumsindustri Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	AD AD	Oljedirektoratet, Klif og Statens helsetilsyn eller den de gir myndighet, fører tilsyn på sine respektive ansvarsområder med at de kravene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	
		IK-forskriften (FOR-1996-12-06-1127)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	AD	Den berørte myndighet etter helse-, miljø og sikkerhetslovgivningen	
Styringsforskriften (FOR-2001-09-03-1099)		Petroleumsindustri	Arbeidsdepartementet, Klif, Oljedirektoratet (v/Ptil) og H.dir.	ingen tilsynshjemler	Er en koordinerende forskrift om styring i petroleumsindustrien	

	Produktforskriften (FOR-2004-06-01-922)	Forbrukerprodukter, kosmetikk/kroppspfleieprodukter, matvareemballasje	MD, Klif	Klif Klif, Arbeidstilsynet, Ptil, DSB eller den Miljøverndepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Justis- og politidepartementet bemyndiger	
	REACH-forskriften (FOR-2008-05-30-516)	Kjemikalier/stoffer	MD (JD, AD)	Klif eller den MD bemyndiger, Direktoratet for arbeidstilsynet eller den AD bemyndiger fører tilsyn etter sitt myndighetsområde gitt i Arbeidsmiljøloven	
	Biocidforskriften (FOR-2003-12-81-1848)	Biocider	MD, Klif	Mattilsynet fører tilsyn med plantevernmidler og kjemikalier som faller inn under matlovens virkeområde. Statens forurensningstilsyn fører tilsyn med øvrige kjemikalier.	
Arbeidsmiljøloven (LOV-2005-06-14-62) <i>Formål: Sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon (...)</i>	Forskrift om eksport mv av farlige kjemikalier (FOR-1995-10-24-865)	Kjemikalier/stoffer, plantevernmidler	MD	Arbeidstilsynet Den berørte myndighet etter helse-, miljø og sikkerhetslovgivningen Oljedirektoratet, Klif og Statens helsetilsyn eller den de gir myndighet, fører tilsyn på sine respektive ansvarsområder med at de kravene som er gitt i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen	
	IK-forskriften (FOR-1996-12-06-1127)	Kjemiklaier/stoffer, landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører), petroleumsindustri Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører)	AD AD		
	Rammeforskriften (FOR-2001-08-31-1016)	Petroleumsindustri	AD		
	Kjemikalieforskriften (FOR-2001-04-30-443) Klass.merk.forskriften (FOR-2002-07-16-1139)	Landbasert industri (herunder avfalls- og avløpsbedrifter/aktører), kjemikalier/stoffer Kjemikalier/stoffer	AD og Direktoratet for Arbeidstilsynet AD og Direktoratet for Arbeidstilsynet	Klif, Arbeidstilsynet, Ptil, DSB eller den Miljøverndepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Justis- og politidepartementet bemyndiger	
	REACH-forskriften (FOR-2008-05-30-516)	Kjemikalier/stoffer	MD (JD, AD) Arbeidsdepartementet, Klif, Oljedirektoratet (v/Ptil) og H.dir.	ingen tilsynshjemler ingen tilsynshjemler Ptil	Er en koordinerende forskrift om styring i petroleumsindustrien Rapporterings- og opplysningskrav
	Styringsforskriften (FOR-2001-09-03-1099) Opplysningspliktforskriften (FOR-2001-09-03-1107) Aktivitetsforskriften (FOR-2001-09-03-1157)	Petroleumsindustri Petroleumsindustri Petroleumsindustri	Klif AD	Klif eller den MD bemyndiger, Direktoratet for arbeidstilsynet eller den AD bemyndiger fører tilsyn etter sitt myndighetsområde gitt i Arbeidsmiljøloven	
Legemiddeloven (LOV-1992-12-04-132) <i>Formål: Et legemiddel skal oppfylle bestemte kvalitetskrav, være effektivt og ved normal bruk ikke ha skadevirkninger som står i misforhold til forventet effekt. Loven regulerer legemidler til mennesker og dyr</i>	Biocidforskriften (FOR-2003-12-81-1848)	Biocider	MD, Klif		
		Legemidler	HOD	HOD, Legemiddelverket fører tilsyn etter §20 Statens legemiddelverk fører tilsyn etter §13-10 om reklame for legemidler, ellers	
	Legemiddelforskriften (FOR-2009-12-18-1839)	Legemidler	HOD		

Kosmetikkloven (LOV-2005-12-21-126)

Formål: Skal fremme blant annet miljø gjennom sitt formål, samt å sikre at kosmetiske produkter er (helsemessig) sikre for mennesker og dyr

Kosmetikkforskriften (FOR- 1995-10-26-871)

Kosmetikk/kroppsspleieprodukter
Kosmetikk/kroppsspleieprodukter

HOD
HOD

Mattilsynet
Mattilsynet

Matloven (LOV-2003-12-19-124) Formål: (...) blant annet å sikre helsemessig trygge næringsmidler og ivareta miljøvennlig produksjon

Matkontaktforskriften (FOR-1993-12-21-1381)

Matvareemballasje, plantevernmidler
Matvareemballasje

HOD
HOD

Mattilsynet
Mattilsynet
Mattilsynet og Tollvesenet, Mattilsynet kan overdra tilsynet til andre og kan oppnevne særskilte kontrollører og prøvetakere.
tilsyn med bedrifter drives også av Arbeidstilsynet etter Arbeidsmiljøloven
Mattilsynet fører tilsyn med plantevernmidler og kjemikalier som faller inn under plantevernmidellovens virkeområde. Statens forurensningstilsyn fører tilsyn med øvrige kjemikalier.

Plantevernmidelforskriften (FOR-2004-07-26-1138)

Plantevernmidler

LMD

Forskrift om eksport mv av farlige kjemikalier (FOR-1995-10-24-865)

Kjemikalier/stoffer, plantevernmidler

MD

Plan- og bygningsloven (LOV-2008-06-27-71) Formål: Legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging mv.

Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK), (FOR-1997-01-22-33)

Kjemiklaier/stoffer
Kjemiklaier/stoffer

MD

MD/KRD

Kommunen m.fl.

Kommunen

Vannforskriften (FOR-2006-12-15-1446)

Kjemikalier/stoffer

MD, 11 fylkeskommuner opptre som vannregionmyndighet

Ingen tilsynshjemler

God miljøtilstand i vannforekomstene i Norge målt i forhold til økologiske og kjemiske forhold, gjelder grunnvann, vassdrag og kystvann

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Sammen for et giftfritt miljø? Gjennomgang av organiseringen av kjemikalieforvaltningen
Difis rapportnummer:	2010:6
Forfatter(e):	Peter Chr. Bøgh, Margaret Hagevik og Ellen Rønning-Arnesen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	101013
Prosjektnavn:	Kartlegging av kjemikalieforvaltningen
Prosjektleder:	Peter Chr. Bøgh
Prosjektansvarlig avdeling:	FOR
Oppdragsgiver(e):	Miljøgiftsutvalget
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag av Miljøgiftsutvalget har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utredet dagens situasjon og eventuelle forslag til endringer når det gjelder regulering av miljøgifter. En rekke HMS-etater og andre statlige virksomheter er intervjuet, og det er foretatt telefonintervju med 11 fylkesmannsembeter.</p> <p>Forurensningsloven og produktkontrollloven er de mest sentrale lovene. EU-samarbeidet preger både regelverksutviklingen og kunnskapsutviklingen. Tilsyn avdekker mange avvik, særlig hos små virksomheter. Det er sjelden det foretas politianmeldelse. Det er et stort behov for informasjon og veiledning overfor de minste kommunene, som ofte har mangelfull kapasitet og kompetanse på miljøgifter. Fylkesmannsembetene opplever utfordringer med å dekke et ganske vidt spekter av saker på en god måte. Miljødatabasene har til dels dårlig kvalitet. Difi foreslår at det utredes om og hvordan de små kommunenes kompetanse kan bli bedre. Det foreslås at en spesialisering mellom fylkesmennene vurderes. Videre foreslås det at det utarbeides en felles policy for hvordan en kan få de små virksomhetene til å etterleve regelverket i større grad, og at det vurderes et strategisk forum for forskning på miljøgifter.</p>
Emneord:	Kjemikalieforvaltningen, miljøgift, Miljøgiftsutvalget, miljøvern avdeling, regelverksoversikt
Totalt antall sider til trykking:	89
Dato for utgivelse:	Mars 2010
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no