
Forord

På oppdrag fra en arbeidsgruppe ledet av Miljøverndepartementet og med deltakelse fra Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Landbruksdepartementet, har Statskonsult vurdert organiseringen av oppgaver som utføres i departementenes underliggende etater for å redusere helse- og miljøfare ved kjemikalier. Arbeidet har tatt utgangspunkt i en kartlegging av kjemikalieforvaltningen, utført av fagpersoner fra de nevnte etatene.

Mange etater er involvert i kjemikalieforvaltning og de er bygd opp for å ivareta ulike hensyn. Ofte utgjør kjemikalieoppgaver en liten del av arbeidsmengden. Spredt organisering krever samordning. Innsatsen for å redusere miljø- og helsefare ved kjemikalier er på grunn av EØS-avtalen blitt sterkt avhengig av EUs regelverk på dette området. Norske myndigheter kan påvirke utformingen av EUs regelverk ved å delta i EU-komiteer, men har ikke regi over framdrift og tidsrammer. I rapporten drøftes det hvordan oppgavene bør organiseres utfra at kravene til effektivt samarbeid og presis ansvarsfordeling mellom norske myndigheter har endret seg og økt vesentlig. Det er særlig lagt vekt på at regjeringens politikk skal framstå som helhetlig og samordnet. Det er også lagt stor vekt på å utnytte mulighetene for å påvirke utformingen av EUs regelverk på kjemikalieområdet, og derved i siste instans også utformingen av norske regler.

Vi vil takke for verdifulle kommentarer og innspill fra medlemmene i den tverrdepartementale gruppen. Gruppen har vært ledet av avdelingsdirektør Hæge Andenæs fra Miljøverndepartementet. Øvrige medlemmer har vært avdelingsdirektør Martin Holtung og seniorrådgiver Kåre Årsvoll fra Landbruksdepartementet, rådgiver Bodil Stueflaten fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og forsker Gunnar Brunborg fra Folkehelse (for Sosial- og helsedepartementet). Vi vil også takke for velvillig bistand fra våre intervjuobjekter i departementer og underliggende etater.

Rapporten er skrevet av Godtfred Bøen (prosjektleder), Eivor Bremer Nebben og Ragnhild Castberg Greni. I den innledende fasen av prosjektarbeidet deltok også Hogne Tellnes, Arny Floden, Liv Moberg og Inger Johanne Sundby. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten. Fungerende avdelingsdirektør Inger Johanne Sundby og avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlige.

Oslo, januar 2001

Vivi Lassen

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING.....	5
1.1 BAKGRUNN	5
1.1.1 Omfattende bruk av kjemikalier i mange samfunnssektorer	5
1.1.2 Kjemikaliebruk kan medføre fare for helse- og miljøskade	5
1.1.3 Innsats rettet mot særlig farlige stoffer – og mot den samlede bruken	6
1.1.4 Behov for samarbeid mellom mange myndigheter.....	6
1.1.5 Regulering av kjemikaliebruk i Norge krever omfattende samspill med EU ..	7
1.2 MANDAT	8
1.3 PROBLEMSTILLINGER OG PRESISERINGER	8
1.3.1 Kjemikaliepolitikk og kjemikalieforvaltning	8
1.3.2 Problemstillinger	9
1.4 METODE OG ARBEIDSFORM.....	10
1.5 HOVEDFOKUS PÅ ORGANISERING SOM VIRKEMIDDEL	11
1.6 OPPBYGGING AV RAPPORTEN.....	12
2 POLITISKE MÅL OG PRIORITERINGER FOR KJEMIKALIEFORVALTNINGEN.....	13
2.1 OVERORDNEDE POLITISKE MÅLSETTINGER I KJEMIKALIEPOLITIKKEN.....	13
2.1.1 Miljøverndepartementet (MD).....	13
2.1.2 Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).....	14
2.1.3 Sosial- og helsedepartementet (SHD).....	15
2.1.4 Landbruksdepartementet (LD).....	16
2.2 MÅLSETTING OM AKTIV DELTAKELSE I INTERNASJONALT SAMARBEID.....	16
2.3 ULIKE HENSYN SKAL IVARETAS	17
2.3.1 Avveining av ulike hensyn.....	17
2.3.2 Ressurser og politisk oppmerksomhet.....	18
2.4 GJENNOMGÅENDE PRINSIPPER I KJEMIKALIEPOLITIKKEN	20
2.4.1 ”Føre var”-prinsippet	20
2.4.2 Substitusjonsprinsippet	21
2.4.3 Produktorientering.....	21
2.5 EN HELHETLIG KJEMIKALIEPOLITIKK?	22
3 OPPGAVER, ORGANISERING OG UTFORDRINGER I KJEMIKALIEFORVALTNINGEN.....	27
3.1 OPPGAVER I KJEMIKALIEFORVALTNINGEN	27
3.1.1 Innledning	27
3.1.2 Regelverksutvikling	27
3.1.2.1 Rammer for regelverksarbeid	27
3.1.2.2 Regelverksutvikling i EU	28
3.1.2.3 Implementering av EU-regelverk i Norge	31
3.1.3 Tilsyn	31
3.1.4 Informasjon.....	33
3.1.4.1 Produktmerking.....	35
3.1.4.2 Samling og systematisering av informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier	36
3.1.5 Kunnskapsoppbygging	37
3.1.5.1 Vurderinger av stoffers farlighet	37
3.1.5.2 Vurderinger av risiko og nytte.....	38
3.1.5.3 Ulike myndigheter – ulike hensyn og ulik kompetanse.....	39
3.1.5.4 Ulike strategier for kunnskapsoppbygging.....	41

3.2	ORGANISERING I KJEMIKALIEFORVALTNINGEN.....	42
3.2.1	<i>Aktører i kjemikalieforvaltningen – virksomhetsbeskrivelser</i>	43
3.2.1.1	Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT)	43
3.2.1.2	Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE).....	43
3.2.1.3	Oljedirektoratet (OD)	44
3.2.1.4	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)	44
3.2.1.5	Produktregisteret	45
3.2.1.6	Statens forurensningstilsyn (SFT)	45
3.2.1.7	Statens helsetilsyn (Htil)	45
3.2.1.8	Statens institutt for folkehelse (Folkehelse)	46
3.2.1.9	Giftinformasjonssentralen	46
3.2.1.10	Statens legemiddelkontroll (SLK).....	47
3.2.1.11	Statens landbrukstilsyn (SLT)	47
3.2.1.12	Statens næringsmiddeltilsyn (SNT).....	48
3.2.2	<i>Generelt om organisering av oppgavene i kjemikalieforvaltningen</i>	48
3.2.3	<i>Regelverksutvikling, ansvarsfordeling og samarbeid</i>	53
3.2.3.1	Regelverksutvikling – stadig mer preget av EU	53
3.2.3.2	EU-regelverk og norsk regelverk	54
3.2.3.3	Ansvar for regelverksutvikling – forskriften om klassifisering og merking	57
3.2.3.4	Ansvar for regelverksutvikling – andre gjeldende systemforskrifter	58
3.2.3.5	Ansvar for regelverksutvikling – biocider og plantevernmidler	59
3.2.3.6	Oppgavefordeling og samarbeid i forbindelse med regelverksutvikling	61
3.2.4	<i>Kunnskapsoppbygging, ansvarsfordeling og samarbeid</i>	65
3.2.5	<i>Tilsyn, ansvarsfordeling og samarbeid mellom etatene</i>	66
3.2.6	<i>Informasjon – ansvarsfordeling og samarbeid mellom etatene</i>	68
3.3	UTFORDRINGER OG DILEMMAER MED HENSYN TIL ORGANISERING	71
4	ORGANISERING AV ANSVAR FOR KJEMIKALIER I ANDRE NORDISKE LAND	73
4.1	SVERIGE.....	73
4.1.1	<i>Ansvarsfordeling</i>	73
4.1.2	<i>Ressurser</i>	74
4.1.3	<i>Vurdering av dagens organisering</i>	75
4.2	DANMARK	75
4.2.1	<i>Ressurser</i>	76
4.2.2	<i>Vurdering av dagens organisering</i>	76
4.2.3	<i>Sammenlignende vurdering</i>	77
5	DRØFTING OG FORSLAG TIL ENDRET ORGANISERING	81
5.1	REGELVERKSARBEID INTERNASJONALISERES: DET ER BEHOV FOR EN STERKERE SAMLET INNSATS OG EN MER EFFEKTIV ARBEIDSFORM OPP MOT EU	81
5.1.1	<i>Gi én myndighet hovedansvaret for arbeidet med de enkelte EU-direktivene</i>	82
5.1.2	<i>Sørge for et forpliktende samarbeid for å ivareta de ulike etatenes interesser</i>	83
5.1.3	<i>Sørge for at alle myndighetene har ressurser i forhold til sitt ansvar</i>	85
5.1.4	<i>Sikre at forvaltningen har tilgang på kompetanse</i>	86
5.2	Plassering av forvaltningsansvar for biocider og flytting av ansvar for plantevernmidler	87
5.2.1	<i>Forvaltningsansvaret for godkjenning av biocider bør plasseres hos Statens forurensningstilsyn</i>	87
5.2.2	<i>Flytting av ansvaret for plantevernmidler fra Statens Landbrukstilsyn til Statens forurensningstilsyn</i>	89
5.2.3	<i>Samarbeidsordninger</i>	92
5.2.4	<i>Ressurser og kompetanse</i>	92

5.3	EN PRODUKTORIENTERT STRATEGI – INFORMASJON MÅ BRUKES MER AKTIVT OG TILPASSES ULIKE MÅLGRUPPER.....	93
	5.3.1 <i>Sørge for bedre utnyttelse av den tilgjengelige registerinformasjonen.....</i>	93
	5.3.2 <i>Bidra til at informasjon når forbrukerne</i>	95
5.4	ANSVAR FOR KJEMIKALIER I FLERE DEPARTEMENTER – PRIORITERING OG SAMSPILL FOR EN HELHETLIG KJEMIKALIEPOLITIKK	95
	5.4.1 <i>Dialog mellom departementene for å forplikte etatene til samarbeid.....</i>	96
	5.4.2 <i>Synliggjøring av kjemikalier i departementenes styringsdialog overfor etatene.....</i>	96
	5.4.3 <i>Samarbeidsforum for å utvikle gjensidig forståelse på departementsnivå... </i>	97
6	TILTAKSLISTE	99
6.1	FLYTTING AV ANSVAR	99
6.2	SAMARBEIDSORDNINGER.....	99
6.3	RESSURSER OG KOMPETANSE.....	100
6.4	INFORMASJON	100
6.5	STYRING	100
	REFERANSER	101
	LITTERATUR	101
	ANNET MATERIALE.....	102

Sammendrag

I denne rapporten vurderes organiseringen av statens innsats for å regulere bruken av farlige kjemikalier, hvilke behov det er for endringer i fordeling av oppgaver og ansvar mellom alle virksomhetene som er involvert, behovet for bedre samarbeidsordninger mellom virksomhetene, samt behovet for kompetanse og ressurser. Vi berører også vilkårene for avveining mellom ulike samfunnshensyn og for å realisere en helhetlig statlig politikk når det gjelder bruken av kjemikalier.

Kjemikalier er i omfattende bruk i mange samfunnssektorer. Det er utslipp av kjemikalier ved utvinning, produksjon, transport og ved bruk av produkter som befolkningen omgir seg med til daglig. For mange stoffer er det dokumentert at de kan føre til alvorlige helse- og miljøskader. Det er usikker kunnskap om effekten av mange stoffer, og for noen er det mistanke om alvorlige effekter. Regulering av kjemikaliebruk er et høyt prioritert område i regjeringens politikk for en bærekraftig samfunnsutvikling. Etter at miljøvernmyndighetene i mange år har hatt fokus på å begrense bruken av særlig farlige stoffer, er det nå økende opptatthet av å hindre at den brede anvendelsen av kjemikalier i svært mange vanlige produkter kan medføre helseskade for mennesker og miljø.

Den norske kjemikalieforvaltningen involverer mange aktører. Både Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har et selvstendig ansvar for kjemikaliebruk. Kjemikalier har forankring innenfor helsepolitikk, miljøvernpolitikk, arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikk og landbrukspolitikk. En rekke av disse departementenes underliggende faginstanser har oppgaver innenfor regulering av kjemikaliebruk, men disse oppgavene utgjør ofte bare en liten andel blant andre store ansvarsområder.

Myndigheter og kunnskapsorganisasjoner som er involvert i arbeidet med kjemikalier er ulike på mange dimensjoner. De ivaretar ulike samfunnshensyn og arbeider med ulike typer risiko, de prioriterer kjemikalier ulikt, de har ulik ressurstilgang, de er ulike mht. kunnskap og kompetanse og de står for ulike forvaltnings- og reguleringstradisjoner. De nevnte aktørene utfører oppgaver innenfor regelverksutvikling, tilsyn, kunnskapsoppbygging og informasjon. I denne framstillingen er det lagt stor vekt på regelverksutvikling, da denne oppgaven særlig er med på å stille forvaltningen overfor nye utfordringer.

Kjemikaliebruk er forankret i flere politikkområder og det er behov for samspill mellom mange, til dels svært ulike aktører både på departementsnivå og særlig på underliggende fagnivå. Dette byr i seg selv på store utfordringer med hensyn til samordning. I noen tilfeller må det gjøres vanskelige avveininger mellom hensyn som trekker i ulik retning: Det som er bra for arbeidsmiljøet er ikke alltid bra for naturmiljøet. På bakgrunn av den økende oppmerksomheten om den brede bruken av kjemikalier på mange samfunnssektorer, er det også en

økende oppmerksomhet om å få til et godt samarbeid mellom myndighetsaktørene.

Utvikling av et nytt norsk regelverk knyttet til kjemikalier, skjer nå i høy grad som innarbeidelse av EU-reguleringer i det norske regelverket. Spredningen av ansvar for kjemikalier på mange involverte fagmyndigheter i den norske forvaltningen, gjør at det blir behov for et omfattende samarbeid for å utforme helhetlige norske posisjoner overfor EU. Ikke minst er dette viktig i lys av at det er på dette fagekspertnivået og i de innledende fasene av arbeidet med nytt regelverk, vi i hovedsak har mulighet til å påvirke det regelverket som senere blir gjeldende i Norge. Innarbeidelse av EU-direktivet om godkjenning av biocider og etablering av en forvaltningsordning, er en viktig konkret utfordring.

Som følge av utviklingen i synet på kjemikalier som samfunnsproblem og som følge av erfaringen med arbeidsformene i kjemikalieforvaltningen – ikke minst i relasjon til EU, står man overfor en rekke konkrete organisatoriske problemer og utfordringer. Basert på de overordnede politiske målsettingene og beskrivelsen av utfordringene ved organiseringen av oppgaveutførelsen, gir Statskonsult anbefalinger om organisasjonsendringer.

De viktigste anbefalingen er at:

- Man bør avgrense og forankre ansvarsområdene mellom myndighetene på en entydig måte. I tråd med dette bør man gi kun én myndighet hovedansvaret for arbeidet med oppfølging og implementering av de enkelte EU-direktivene. Det betyr konkret at man bør gi entydig hovedansvar for forskriften om klassifisering og merking av farlige kjemikalier til Statens forurensningstilsyn. Regelverksarbeidet som skjer i EU-regi preges av store saksmengder, stramme tidsfrister og behov for omfattende og smidig samarbeid mellom norske fagekspert. Det er dermed særlig viktig å samle ansvaret ett sted for å få til utforming av klare og samlede norske posisjoner på vegne av flere myndigheter og derved sikre norsk mulighet for påvirkning i EUs arbeid med å utvikle kjemikalierregelverk.
- Man bør plassere forvaltningsansvaret for biocider, inkludert hovedansvaret for direktivet, hos Statens forurensningstilsyn og flytte ansvaret for plantevernmidler fra Statens landbrukstilsyn til Statens forurensningstilsyn, samt flytte ansvaret for godkjenning av plantevernmidler fra Landbruksdepartementet til Miljøverndepartementet. Samling av beslektet kompetanse innen henholdsvis biocider og plantevernmidler er en viktig begrunnelse, ved siden av å unngå fare for rollekonflikt mellom hensynet til lønnsomhet for næringsutøvere og hensynet til miljø og helse.
- Man bør etablere mer formaliserte og forpliktende samarbeidsordninger mellom fagmyndigheter og overfor kunnskapsorganisasjoner. Som nevnt er særlig regelverksutvikling overfor EU preget av korte tidsfrister og store

saksmengder. Dette krever omfattende, detaljerte og innarbeidede samarbeidsordninger. Departementene bør forankre ansvaret for samarbeid mellom etatene høyt i organisasjonen, gjerne ved krav til etatsledere.

- Departementene bør sammen finne fram til felles forståelse av hva respektive underliggende etater må ha av ressurser og kompetanse for å kunne ivareta oppgaver og for å samarbeide godt, ikke minst med bakgrunn i at norske myndigheter har fått økt arbeidsmengde i forbindelse med deltakelse i EUs ekspertkomitéer. Departementene må legge føringer for prioritering av kjemikalieoppgaver i sine respektive underliggende etater. Det er viktig at etatene har ressurser og kompetanse til å gi gode faglige bidrag til hverandre. Dette må til for å avveie ulike samfunnshensyn og er til sist en meget viktig faktor for å få realisert en helhetlig kjemikaliepolitikk.



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I denne rapporten ser vi på organiseringen av kjemikalieforvaltningen i Norge. Rapporten er skrevet for en tverrdepartemental arbeidsgruppe, men med Miljøverndepartementet som formelle oppdragsgiver.

1.1.1 Omfattende bruk av kjemikalier i mange samfunnssektorer

Kjemikalier brukes i mange samfunnssektorer og innen mange typer produksjons- og næringsaktivitet. Store deler av moderne industriproduksjon involverer kjemikalier og kan vanskelig tenkes uten slik bruk. Det er utslipp av kjemikalier i alle stadier av produktstrømmen; i gruvedrift, i produksjon av råstoff og ferdigvarer i industrien, i bruk av produkter i husholdningene og i arbeidslivet, i transportsektoren, i landbrukssektoren og i avfallsbehandling. Kjemikalier blir en bestanddel i produkter som store deler av befolkningen daglig kommer i kontakt med. På det norske markedet finnes 8–10 000 kjemiske stoffer i ca. 50 000 kjemiske produkter, og nye kommer stadig til.

1.1.2 Kjemikaliebruk kan medføre fare for helse- og miljøskade

Kjemikalier bidrar til å gjøre hverdagen enklere, og er på mange måter et viktig fundament for verdiskaping, velferd og et moderne og behagelig liv. Men det er dokumentert at de samtidig kan medføre en trussel for alvorlige virkninger på miljøet og folks helse både i arbeidslivet og privat. Det store flertallet av kjemikalier på markedet er ikke tilstrekkelig undersøkt med hensyn til helse- og miljøegenskaper, samtidig som det for mange kjemikalier foreligger mistanke om alvorlige effekter.

Internasjonalt anerkjennes helse- og miljøfarlige kjemikalier som én av de alvorligste truslene mot ren jord, rent vann, ren luft, sammen med tap av det biologiske mangfoldet og klimaendringene. Problemene er både av nasjonal og global karakter og truer miljøkvaliteter som er nødvendige for å opprettholde livsgrunnlaget.

Arbeidet med å begrense skadelige effekter fra helse- og miljøfarlige kjemikalier er derfor et av hovedsatsingsområdene i regjeringens arbeid for å sikre en bærekraftig utvikling og for å bedre livskvaliteten for hele befolkningen.

1.1.3 Innsats rettet mot særlig farlige stoffer – og mot den samlede bruken

Utfordringene framover er ifølge Miljøverndepartementet knyttet både til arbeidet for rask stans eller reduksjon i utslippene av de farligste kjemikaliene, og til arbeidet for å redusere risikoen forbundet med den brede og alminnelige bruken av kjemikalier i samfunnet. Tidligere har innsatsen på kjemikalieområdet først og fremst vært konsentrert om særlig farlige stoffer. Etter hvert er det en økende erkjennelse av at det er den samlede påvirkningen av kjemikaliene som er av betydning for helse og miljø. Utslippene fra produkter vi daglig omgir oss med, fra landbruk, fra avfallsdeponier og fra transport, er nå totalt sett en større forurensningskilde enn industrien.

1.1.4 Behov for samarbeid mellom mange myndigheter

Den statlige innsatsen for å regulere bruken av kjemikalier i samfunnet er i første rekke delt mellom Sosial- og helsedepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet. Kjemikalier har en plass innenfor helsepolitikk, miljøvernpolitikk, arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikk samt innen landbrukspolitikk. Ansvar for kjemikalier er dernest fordelt mellom en rekke av disse departementenes underliggende instanser. Disse instansene er involvert i fire sentrale hovedoppgaver: regelverksutvikling, tilsyn, informasjon og kunnskapsutvikling.

I disse instansene er kjemikalier ofte bare ett av mange andre og store ansvarsområder. Blant disse instansene er det fagmyndigheter som har ansvaret for å ivareta bestemte samfunnshensyn som for eksempel å beskytte naturmiljøet og/eller arbeidstakeres helse. Det er også kunnskapsorganisasjoner som leverer bidrag til både departementer og andre underliggende myndigheter. Denne delingen av ansvar på flere politikkområder og på mange av departementenes underliggende etater, byr på spesielle utfordringer med hensyn til samordning, ikke minst i forhold til å gi samstemte signaler på flere sektorer og derved få til en helhetlig statlig politikk når det gjelder kjemikalier.

Vi har hatt som et sentralt utgangspunkt for den følgende drøftingen at organiseringen av oppgaveløsningen når det gjelder kjemikalier, skal bidra til å realisere de overordnede målsettingene på alle de sentrale, relevante politikkområdene og å ivareta de samfunnsmessige hensynene som departementene har ansvar for. Videre har vi hatt som utgangspunkt at det er ønskelig med helhet, sammenheng og avveining av ulike samfunnshensyn mot hverandre, samt at det bør unngås at myndigheter får vansker med målkonflikter fordi de skal ivareta motstridende hensyn.

Spredningen av ansvar har historiske årsaker idet nye oppgaver har kommet til etter hvert og har blitt plassert inn i ulike myndigheter og organisatoriske

sammenhenger, ofte uten at den større organisatoriske sammenhengen har vært vurdert. Spredning av ansvar har medført framvekst av et mangfoldig og uensartet samarbeid mellom involverte myndigheter. På grunn av spredningen av ansvar og oppgaver, har vi funnet grunn til å ha som et viktig utgangspunkt at god ressursutnyttelse og god utnyttelse av tilgjengelig kompetanse innenfor kjemikalieforvaltningen, bør holdes fast ved som en overordnet målsetting.

Det økte fokuset på den alminnelige og omfattende bruken av kjemikalier bl.a. som bestanddel i mange av dagliglivets produkter, har ført til ytterligere oppmerksomhet om og en sterkere erkjennelse av at det kreves en bredere tilnærming til problemene og dermed også nye arbeidsmåter. Denne erkjennelsen har medført en økende opptatthet av behovet for at myndigheter innenfor ulike samfunnssektorer samarbeider. Dette er en viktig del av bakgrunnen for at det har vært sett på som ønskelig å gjøre en vurdering av organiseringen av kjemikalieforvaltningen.

1.1.5 Regulering av kjemikaliebruk i Norge krever omfattende samspill med EU

En viktig ny betingelse for norske myndigheters arbeid med å regulere bruken av kjemikalier, er at utvikling av nytt norsk regelverk knyttet til kjemikalier nå i det alt vesentlige må foregå innenfor det europeiske samarbeidet. Gjennom EØS-avtalen har Norge på de fleste områder fulle rettigheter og plikter på kjemikalieområdet. Dette er en konsekvens av målsettingen om en harmonisert lovgivning innenfor EU. Norge har gjennom EØS-avtalen muligheter for å påvirke utformingen av EUs regulering på kjemikalieområdet gjennom deltakelse i ekspertkomitéer.

Den omfattende bruken av kjemikalier på mange samfunnssektorer, og det norske systemet med spredning av ansvar for kjemikalier på mange involverte fagmyndigheter, betinger et omfattende samarbeid mellom myndighetene – ikke minst også i forhold til EU, og spesielt til behovet for å samordne helhetlige norske posisjoner. Det har vært en økende opptatthet av de organisatoriske vilkårene for at norske fagmyndigheter skal kunne samarbeide godt med sikte på å kunne tale med én stemme overfor EU, og denne opptattheten er en viktig generell bakgrunn for at dette prosjektet ble igangsatt.

Innarbeidelse av EUs nye forskrift om godkjenning av biocider i norsk regelverk og innpassing av en forvaltningsordning for denne reguleringen i den etablerte norske kjemikalieforvaltningen, er også en viktig konkret begrunnelse for at denne vurderingen av kjemikalieforvaltningen ble startet opp.

1.2 Mandat

Denne rapporten er skrevet for å understøtte arbeidet i en tverrdepartemental gruppe med deltakere fra Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosial- og helsedepartementet. Mandatet for den tverrdepartementale gruppa lyder som følger:

”Departementsgruppa skal foreta en kartlegging av dagens regelverk, EØS- og andre internasjonale forpliktelser, grenseflater, hull/dobbeltarbeid og de ulike etaters prioriteringer, både nasjonalt og internasjonalt. Gruppa skal også foreta en vurdering av om dagens regelverk og forvaltning muliggjør en helhetlig og effektiv forvaltning av kjemikalieområdet. Det skal fokuseres på områder/saker som fungerer godt og overføringsverdien skal vurderes. Kartleggingen skal gjennomføres både overfor direktoratene og overfor viktige brukere/kunder. Departementsgruppa skal på bakgrunn av kartleggingen gjøre en vurdering av mulige behov for ulike tiltak (koordinering, samordning, samarbeid, rutiner, informasjon) og eventuelt foreslå endringer for en mer hensiktsmessig organisering. Implementeringen av biociddirektivet skal vurderes spesielt. Hovedtyngden av arbeidet bør knyttes til kjemiske stoffer og produkter til bruk i industri og offshore, og til offentlig og privat bruk, men næringsmidler, kosmetikk, drikkevann, luftforurensning, plantevernmidler og biocider tas (i første omgang) inn i kartleggingsfasen der det synes hensiktsmessig”.

I 1999 ble det gjennomført en kartlegging av kjemikalieforvaltningen som et samarbeid mellom fagmyndigheter og kunnskapsorganisasjoner som har ansvar for kjemikalier. Denne kartleggingen fikk tittelen ”Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet – Mange kokker – lite søl? En tverretattlig kartlegging av dagens situasjon med vurderinger av problemer og forbedringsmuligheter”. Statskonsult har tatt på seg oppdraget med å ”sluttstille arbeidet fra 1999 med å gjennomgå grunnlagsarbeidene og foreta en analyse og komme med eventuelle forbedringsforslag, gjerne i flere alternativer”. Den nevnte kartleggingsrapporten utgjør i hovedsak ”grunnlagsarbeidene”.

Oppdraget skal gjennomføres i tråd med mandatet for den tverrdepartementale gruppa.

1.3 Problemstillinger og presiseringer

1.3.1 Kjemikaliepolitikk og kjemikalieforvaltning

I vårt arbeid har vi benyttet uttrykkene kjemikaliepolitikk og kjemikalieforvaltning. I vår forståelse av disse begrepene har vi tatt utgangspunkt i at myndighetenes innsats overfor bruken av kjemikalier i første rekke er fundert i fire departementer. Vi har tatt for oss de fire departementenes sentrale politikk-områder (helsepolitikk, miljøvernpolitikk, landbrukspolitikk og arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikk) og forsøkt å utlede hva som har relevans for kjemikalier

innenfor disse områdene. Vi har sett summen av disse utledningene eller konkretiseringene som den faktiske kjemikaliepolitikken. De instansene, under de nevnte departementene, som er involvert i større eller mindre grad med å realisere denne politikken, har vi sett på som kjemikalieforvaltningen. Det kan hevdes at det på en måte er kunstig å kalle disse etatene samlet sett for kjemikalieforvaltningen, siden de er opptatt med så mye annet enn kjemikalier, men vi har likevel valgt å benytte dette uttrykket.

Dette betyr at framstillingen har et kjemikaliefokus. Gitt at etatene arbeider med mye annet enn kjemikalier, kan dette oppfattes som snevert. Å skulle gå inn i en drøftelse av alle etatenes fullstendige oppgaveportefølje har det imidlertid ikke vært rom for innen prosjektets rammer. På den andre siden er dette fokuset relativt bredt anlagt siden vi forsøker å holde fast ved forankringen i flere politikk-områder, samfunnshensyn og avveining mellom disse. Dette er et bevisst valg ut fra mandatet og ut fra oppdragets art.

Vi har nevnt at kjemikaliepolitikken bare i begrenset grad er utmeislet som en helhet. Men regjeringen legger vekt på å framstå utad som et kollegium med en sammenhengende politikk. Dette er slik vi ser det, et viktig og stabilt politisk mål som gjelder i bred forstand. Forvaltningen er da også på mange måter innrettet for å tilstrebe helhet og sammenheng. Statlige etater er underlagt et departement og derved også regjeringen som kollegium. Det er vanlig å oppfatte regjeringens politikk for utforming av forvaltningen som et virkemiddel for å realisere helhet, konsistens og sammenheng i politikken. Forvaltningen skal også være organisert for å ivareta grunnleggende og høythengende politiske verdier som rettssikkerhet og demokrati, samtidig som det skal tilstrebtes effektivitet og fagkunnskap.

Disse grunnleggende forutsetningene ligger til grunn for vår drøfting av hvordan kjemikalieforvaltningen er og bør være organisert, og har en sentral status som grunnlag for våre anbefalinger, ved siden av at vi også har med oss de sektorpolitiske målsettingene på hvert departementsområde i våre vurderinger.

1.3.2 Problemstillinger

Sentrale problemstillinger i denne rapporten er:

- Hvilke endringer bør gjøres i ansvars- og oppgavefordelingen mellom fagmyndighetene som arbeider med kjemikaliespørsmål for å oppnå en bedre realisering av politiske mål og ivaretagelse av ulike samfunnshensyn?
- Hvilke endringer bør gjøres i ansvars- og oppgavefordelingen for å få til en forsvarlig avveining av disse hensynene mot hverandre?

-
- Hvilke endringer bør gjøres i ansvars- og oppgavefordelingen mellom fagmyndighetene som arbeider med kjemikaliespørsmål for å få til en bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse?

Uansett om man ser det som rasjonelt å eventuelt samle ansvar og/eller flytte oppgaver mellom myndigheter, vil kjemikalier stadig komme til å berøre flere myndigheter. Myndighetene må derfor i alle tilfeller samarbeide med hverandre. Vi har silt spørsmålet:

- Hvilket behov er det for gode samarbeidsordninger mellom myndigheter dersom man skal kunne realisere politiske målsettinger, få til god avveining av ulike samfunnshensyn og en effektiv ressurs- og kompetanseutnyttelse?

Gitt tradisjonen for spredning av ansvar på kjemikalieområdet og at det stadig vil være behov for samarbeid, har vi vært opptatt av kompetanse og ressursbruk som vilkår for at kjemikalieforvaltningen skal fungere godt.

I det følgende spør vi:

- Hvilke behov er det for ressursinnsats og kompetanseoppbygging hos de ulike myndighetene for å kunne få til en god måloppnåelse, forsvarlig avveining av de ulike samfunnshensynene og godt samarbeid mellom myndigheter innenfor ulike departementsområder.

Vi har holdt fast ved at det må være en overordnet målsetting for regjeringen å få til en helhetlig politikk og en forsvarlig og grundig avveining mellom de ulike samfunnshensynene som er forankret i ulike departementer. Denne avveiningen må i praksis ofte skje mellom fagmyndighetene, ikke minst i forbindelse med komplisert og sterkt faglig preget samarbeid om regelverksutvikling, bl.a. overfor EU. I noen tilfeller må slike avveininger også heves opp på departementsnivå.

Vi er opptatt av:

- hvilke føringer departementene bør gi overfor sine fagmyndigheter når det gjelder etatenes samarbeid med andre myndigheter
- hvilken samordning som bør skje mellom departementene for å avveie ulike samfunnshensyn mht. kjemikalier

1.4 Metode og arbeidsform

Vi har gått gjennom kartleggingsrapporten "Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet – Mange kokker – lite søl?" fra 1999 som ble utarbeidet i fellesskap av representanter for de fagmyndighetene og kunnskapsorganisasjonene som inngår i kjemikalieforvaltningen på oppdrag fra de ansvarlige departementene.

Vi har også gått igjennom de sentrale delene av grunnlagsmaterialet som denne kartleggingsrapporten bygger på.

Vi har videre gått igjennom utvalgte stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner for de fire departementsområdene som har direkte ansvar for kjemikalieområdet. Vi har også studert grunnlagsdokumenter fra arbeidet med omorganisering av den svenske kjemikalieforvaltningen på 1980-tallet.

Det er gjennomført dokumentstudier av internt materiale mottatt fra de involverte instansene i kjemikalieforvaltningen. Det er også gjennomført omfattende intervjuer med ledelse og fagpersoner i involverte fagmyndigheter og kunnskapsorganisasjoner for å få klarere fram de ulike myndighetenes ståsteder bl.a. når det gjelder kunnskaps- og reguleringstradisjoner. Det er videre gjennomført intervjuer med representanter for de fire departementene. I tillegg til dette, har vi også gjennomført intervjuer med de sentrale fagmyndighetene på kjemikalieområdet i Danmark og Sverige.

1.5 Hovedfokus på organisering som virkemiddel

I denne rapporten er det først og fremst lagt vekt på organisering som et virkemiddel staten bruker for at de statlige myndighetenes aktivitet skal gi best mulig måloppnåelse, avveining av hensyn og effektiv ressursutnyttelse.

Det er en grunnleggende antakelse at den måten den statlige oppgaveløsningen organiseres på, har betydning for hvor godt man klarer å realisere de politiske målsetningene. Vi går ut fra at fordeling av ansvar, oppbygging av organisasjonsstrukturer og etablering av arbeidsrutiner internt i myndigheter og i andre instanser, samt samarbeid mellom dem, bidrar til å realisere de politiske målene.

Ved siden av organisering av myndighetsapparatet, benytter staten seg også av andre virkemidler for å nå de politiske målene knyttet til kjemikaliebruk. De økonomiske og juridiske virkemidlene er særlig viktige her. Disse vil ofte innrettes direkte mot produsenter og brukere av kjemikalier for å påvirke deres atferd. Som eksempler på dette, kan vi nevne innføring av avgifter og lovforbud/restriksjoner på omsetning av bestemte produkter. De juridiske og økonomiske virkemidlene er ikke særskilt tatt opp som tema her, men de vil være nevnt i forbindelse med omtale av hovedoppgavene som staten har tatt på seg: regelverksutvikling, tilsyn, informasjon og kunnskapsutvikling. Det vil eksempelvis altså si at vi fokuserer på hvordan arbeidet med regelverksutvikling er lagt opp og ikke på innholdet i lover og forskrifter.

1.6 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gis en presentasjon av politiske mål og prioriteringer i den statlige politikken for å regulere bruk av kjemikalier. Ved siden av spesifikke målsettinger hos Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet og Sosial- og helsedepartementet samt helhet og avveining mellom disse, legges det vekt på at det er et mål å delta aktivt i det internasjonale samarbeidet. Generelle målsettinger om administrativ rasjonalitet, samordning og helhet i statlig forvaltning, tas også som et grunnleggende utgangspunkt. Vi går inn på de sentrale samfunnsmessige hensynene som skal ivaretas og redegjør for en del felles prinsipper som er adoptert på alle departementsområdene.

I kapittel 3 gis en beskrivelse av oppgaver i kjemikalieforvaltningen med hovedvekt på regelverksutvikling, tilsyn, informasjon og kunnskapsoppbygging, en kort presentasjon av hvilke faginstanser som er involvert i oppgaveløsningen og hvordan oppgaveløsningen er organisert, herunder ansvarsfordeling og samarbeidsordninger. Kapittel 3 munner ut i en oppsummering av utfordringer og problemer som vi mener å ha identifisert gjennom vårt arbeid med å beskrive oppgaver og organisering.

I kapittel 4 redegjøres kort for hvordan arbeidet med kjemikalier er organisert i Sverige og Danmark.

I kapittel 5 tas det utgangspunkt i beskrivelsen av utfordringer og problemer fra kapittel 3. Det drøftes nærmere hva utfordringene innebærer og det foreslås endringer bl.a. i ansvars- og oppgavefordelingen og samarbeidsordninger.

Kapittel 6 er en tiltaksliste og i realiteten en oppsummering av kapittel 5.

2 Politiske mål og prioriteringer for kjemikalieforvaltningen

2.1 Overordnede politiske målsettinger i kjemikaliepolitikken

Når staten skal utforme en kjemikaliepolitikk er det flere hensyn som skal ivaretas: man ønsker å beskytte det ytre miljø (naturmiljøet) mot utslipp og forurensning, man ønsker å beskytte arbeidstakeres helse, man vil beskytte befolkningens helse og man vil legge til rette for næringsutøvelse, verdiskaping og lønnsomhet i ulike bransjer. Dette er hensyn som ivaretas av ulike departementer, og dermed er det også slik at kjemikaliepolitikken utformes av flere departementer.

2.1.1 Miljøverndepartementet (MD)

Miljøverndepartementet har et ansvar for at hensynet til det ytre miljøet blir ivaretatt i kjemikaliepolitikken. I tillegg er departementet forbrukermyndighet på kjemikalieområdet.

Arbeidet med å begrense spredningen av helse- og miljøfarlige kjemikalier er en sentral del av departementets virksomhet for å beskytte det ytre miljøet. Miljøvernpolitikken utmerker seg ved at det her er utmeislet konkrete og omfattende målsettinger rettet mot kjemikalier. Disse målene er også en oppfølging av internasjonale forpliktelser bl.a. fra Nordsjøkonferansen i Esbjerg i 1995.¹ I St. meld. nr. 58 (1996–97) slås det fast at spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier i dag framstår som en av de største miljøtruslene mot selve livsgrunnlaget på jorda. Arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier ble derfor i denne meldingen utpekt som et hovedsatsingsområde i arbeidet med å sikre ”en bærekraftig utvikling og for å bedre livskvaliteten i befolkningen” (s. 11). Miljøverndepartementet har fulgt dette opp ved å utarbeide en handlingsplan for helse- og miljøfarlige kjemikalier der de legger følgende overordnede målsetning til grunn for arbeidet:

”Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helse-skader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.”

¹ Se Handlingsplan om helse- og miljøfarlige kjemikalier.

For å nå denne målsetningen vil Miljøverndepartementet arbeide for:

1. at utslipp av enkelte miljøgifter skal stanses eller reduseres vesentlig innen år 2000, 2005 og 2010
2. at utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse- og miljø kontinuerlig skal reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen én generasjon (25 år)²
3. at risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier som forårsaker skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig

I følge denne handlingsplanen fra Miljøverndepartementet, er utfordringene altså både knyttet til arbeidet med å stanse utslippene fra de farligste kjemikaliene, og til arbeidet med å redusere risikoen forbundet med den brede og alminnelige bruken av kjemikalier i samfunnet.

2.1.2 Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)

Kommunal- og regionaldepartementet har overordnet ansvar for å bidra til å forebygge helseskader hos arbeidstakere som følge av kjemikaliebruk, forebygge brann og eksplosjoner og følgene av slike ulykker både i arbeidslivet og ellers.

Kommunal- og regionaldepartementet er et departement med en svært variert oppgaveportefølje. I tillegg til ansvaret for arbeidsmiljø og sikkerhet har departementet ansvar for innvandringsspørsmål, nasjonale minoriteter, samiske formål, regional- og distriktpolitikk, overføringer gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner, bolig/bomiljø og bygningssaker.

Når det gjelder ansvaret for arbeidsmiljø- og sikkerhet er også *det* et stort felt. Helsefarlige kjemikalier er bare én av mange trusler mot arbeidstakernes sikkerhet. I St. prp. nr. 1 (1999–2000) fra Kommunal- og regionaldepartementet blir utfordringene beskrevet på denne måten:

”En del tradisjonelle yrkessykdommer er nå i ferd med å forsvinne. Det må imidlertid fortsatt rettes oppmerksomhet mot en rekke tradisjonelle helseskader, som arbeidsbetinget kreft, løsemiddelskader og støyskader. I tillegg vil økt oppmerksomhet rettes mot andre sentrale helseeffekter som arbeidsbetingede muskel-/skjelettplager, reproduksjonsskader og allergi/overfølsomhet.”

De alvorligste arbeidsulykkene i Norge har oftest andre årsaker enn kjemikalier, og kjemikalier er antatt å være årsak til en relativt liten del av det totale antallet yrkesskader og sykdommer. Dette må ses som bakgrunn for at kjemikalier ikke

² Omtales ofte som ”Generasjonsmålet”, jfr. Nordsjøkonferansen, Esbjerg, 1995

er gitt en spesielt framskutt plass i departementets politiske dokumenter vedrørende arbeidsmiljø og sikkerhet, for eksempel sammenlignet med den mye sterkere synliggjøringen av kjemikalier hos Miljøverndepartementet. En annen grunn til at kjemikalier ikke er så ofte spesifikt nevnt i Kommunal- og regionaldepartementets ulike dokumenter, sammenlignet med andre departementer, er at innsatsen overfor kjemikalier er en del av en integrert virkemiddelbruk der man nærmer seg flere typer risikoer på en mer samlet måte. Tilsyn med arbeidslivet er basert på en bred generalisttilnærming der mange ulike typer risikoer er en del av vurderingen. Men Kommunal- og regionaldepartementet har stadig en markering av kjemikalier som én av truslene overfor arbeidstakeres helse som det arbeides med å redusere, ikke minst i forhold til langtidsskader.

2.1.3 Sosial- og helsedepartementet (SHD)

Sosial- og helsedepartementets rolle i kjemikalieforvaltningen ligger i deres ansvar for å ivareta hensynet til befolkningens helse. Fokuset vil dermed rette seg mot hvordan man kan begrense skadevirkninger på befolkningens helse som følge av kjemikaliebruk.

Som én av to statsråder i Sosial og helsedepartementet har helseministeren ansvaret for forebyggende helsearbeid, rehabiliteringstjenester, sykehustjenester og helsetjenester utenfor sykehus. Å ha en politikk i forhold til helse- og miljøfarlige kjemikalier, er viktig i et forebyggingsperspektiv.

I St. prp. nr. 1 (1999–2000) for Sosial- og helsedepartementet understrekes det at en forutsetning for god helse, er et sunt og helsefremmende miljø. Her legges det vekt på at negative miljøforhold, som for eksempel miljøgifter, utgjør en trussel for helsen både på kort og på lang sikt. Det kan øke hyppigheten av vanlige sykdommer og være viktige medvirkende årsaker til f.eks. kreft og arvelige sykdommer, luftveissykdommer, allergier, skader på immunsystemet, reproduksjonsskader, skader i organsystemer, infeksjonssykdommer, forgiftninger og ulykker (St. prp. nr. 1 (1999–2000) s. 37. Som et ledd i arbeidet med denne typen utfordringer har Sosial- og helsedepartementet sammen med Miljøverndepartementet utarbeidet en handlingsplan for miljø og helse. Planen som ble lagt fram sommeren 1999 er utarbeidet i samsvar med WHOs europeiske handlingsplan for miljø og helse. Helse- og miljøfarlige kjemikalier synes imidlertid ikke å ha noen sentral plass i politiske målformuleringer og policydokumenter fra Sosial- og helsedepartementet.

2.1.4 Landbruksdepartementet (LD)

Landbruksdepartementet har ansvaret for matpolitikk og landbrukspolitikk. De senere årene har fokuset på trygg mat fått en styrket markering i politiske målformuleringer. I følge St. prp. nr. 1 (1999–2000) er de overordnede målene i matpolitikken: helsemessige trygge matvarer av god kvalitet og tilfredse forbrukere, et internasjonalt forpliktende samarbeid, vektlegging av kvalitet langs hele matvarekjeden og åpenhet overfor og deltaking fra forbrukerne basert på den best tilgjengelige kunnskapen.(s. 10). En sentral målsetting i landbrukspolitikken for øvrig er å sikre ressursgrunnlag for landbruksproduksjon, utvikle kunnskapsgrunnlaget i landbruket og medvirke til verdiskaping og sysselsetting i hele landet (s. 9). Departementets sentrale målsettinger er dermed knyttet til matsikkerhet for den norske befolkningen, men også til vilkårene for næringsaktører i landbruksnæringen.

For bl.a. å oppnå økologisk bærekraft i matproduksjonen har Landbruksdepartementet etter samråd med Miljøverndepartementet utarbeidet en handlingsplan for å redusere risikoen ved bruk av plantevernmidler. Målsettingene er:

- Risiko for helse- og miljøskader ved bruk av plantevernmidler skal i planperioden reduseres med 25 prosent målt ut fra beste tilgjengelige målemetode som bl.a. tar hensyn til plantevernmidlenes iboende egenskaper og eksponeringsbelastning.
- Forekomst av plantevernmidler i næringsmidler og drikkevann skal reduseres så langt som mulig og ikke overskride vedtatte grenseverdier.
- Plantevernmidler i grunnvann bør ikke forekomme og skal ikke overskride grenseverdiene for drikkevann.
- Forekomst av plantevernmidler i bekker og overflatevann skal reduseres så langt som mulig og ikke overskride verdier som kan gi skade på miljøet.

2.2 Målsetting om aktiv deltagelse i internasjonalt samarbeid

De overordnede politiske målsettingene når det gjelder bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier, utformes og realiseres i en norsk politisk kontekst. Men i stadig økende grad er norske myndigheter også involvert i internasjonal utforming og iverksetting av politikk på kjemikalieområdet.

I St. meld. nr. 58 (1996–97) slås det fast at forpliktende internasjonale avtaler er nødvendig for å få redusert påvirkningen av helse- og miljøfarlige kjemikalier på mennesker og miljø. Dette skyldes både de betydelige langtransporterte kjemikalieforurensningene på luft og vann og kjemikalieforurensning som

oppstår via innførsel av varer produsert i andre land. Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs regelverk for kjemikalier. Totalharmonisering er et mål for EUs kjemikaliepolitikk. Gjennom fire hoveddirektiver og forordninger gis det regler for hvordan kjemikalier skal forhåndsmeldes, risikovurderes, klassifiseres og merkes, og eventuelt hvordan bruken av kjemikalier skal begrenses eller forbys. Premissene for nye norske kjemikaliereregler legges derfor i det alt vesentlige gjennom EU-arbeidet. Myndighetene har som mål å drive en aktiv politikk i forhold til EU og prøve å påvirke utformingen av initiativ som tas i EU. Det stiller nye krav til samordning, ressurser og kompetanse hos de norske myndighetene som er involvert.

I tillegg bør det nevnes at det er en økende internasjonal erkjennelse på bred basis av helse- og miljøproblemene knyttet til kjemikaliebruken og det er et betydelig arbeid regionalt bl.a. innenfor Nordsjøsamarbeidet og ECE og gjennom UNEP for å få til internasjonale reduksjonsforpliktelser. Også her er det en målsetting at Norge skal delta aktivt.

2.3 Ulike hensyn skal ivaretas

2.3.1 Avveining av ulike hensyn

Gjennomgangen av departementenes ansvarsområder viser at det er mange ulike hensyn som skal ivaretas i kjemikaliepolitikken. I mange tilfeller vil policyarbeid og utforming av tiltak i de respektive etatene skje uten noen form for gnisninger. Dersom kjemikalier er et problem i forhold til det *ytre miljøet*, vil det ofte også innebære et problem i forhold til *arbeidsmiljøet*. I noen tilfeller vil det imidlertid kunne oppstå motstridende interesser mellom de ulike departementene og mellom de underliggende etatene når det gjelder hvilke hensyn som skal ivaretas. Det er eksempler på at reguleringstiltak rettet mot et produkt som er en risiko i forhold til det ytre miljøet, samtidig skaper et problem for arbeidsmiljøet til arbeidstakere i en bestemt næringsbransje, for eksempel ved at man i denne bransjen må ta i bruk andre stoffer som kan representere nye og kanskje enda mer alvorlige arbeidsmiljøproblemer. I slike tilfeller må hensynene veies mot hverandre. Siden det overordnede ansvaret for de ulike hensynene ligger inn under ulike departementer, vil avveiningen mellom disse hensynene i stor grad skje i møtet mellom departementene eller deres underliggende etater.

Hensyn som er relatert til kjemikalier og som departementene arbeider for å ivareta, er forskjellige når det gjelder risiko. I Sosial- og helsedepartementets og Miljøverndepartementets folkehelse- og miljøperspektiv, er kjemikalier en helsemessig risiko for hele befolkningen, men antakelig er risikoen for den jevne nordmann relativt begrenset, i hvert fall på kort sikt, sammenlignet med risikoen for ansatte i en del utsatte næringsbransjer. Det er eksempler på at svært mange ansatte ved en bedrift har én bestemt krefttype som dødsårsak, og her kan man med høy grad av sikkerhet vise at det er et nært årsaks-/virkningsforhold mellom arbeidsmiljø og sykdom (intervju i Statens arbeidsmiljø-

institutt). En regner med at ca 265 krefttilfeller årlig, utelukkende skyldes arbeidsmiljø (Arbeidsliv og Helse – Rapport fra Statens arbeidsmiljøinstitutt 1999). I tillegg kommer de tilfellene som skyldes koblingen mellom arbeidsmiljøet og det ytre miljøet. Her er det langt større grad av usikkerhet om årsaks- og virkningsforhold. Det er også usikkerhet om årsaks- og virkningsforhold når det gjelder den samlede effekten på den enkelte samfunnsborger av eksponering via ulike produkter i arbeid og fritid.

Her står man overfor et verdimeslig dilemma: Hvilken trussel fortjener størst oppmerksomhet og størst ressurser for mottiltak; den som er meget høy og gjelder et begrenset antall personer, eller den som per i dag er langt lavere og mer usikker, men som gjelder så godt som hele befolkningen og kan ha meget alvorlige og irreversible konsekvenser for miljøet og folkehelsen på lengre sikt? Ett sentralt spørsmål i forlengelsen av dette, er hvorvidt ressursbruk og oppmerksomhet på de ulike departementsområdene står i forhold til den aktuelle risikoen man har ansvaret for å redusere.

2.3.2 Ressurser og politisk oppmerksomhet

I dag er det slik at det innenfor de ulike departementene er til dels svært ulik ressursbruk og politisk oppmerksomhet omkring arbeidet med å redusere risikoer knyttet til kjemikaliebruk. Dette legger føringer for samarbeid og samordning mellom departementene. Vi har i vårt arbeid ikke hatt rom for å gjennomføre omfattende undersøkelser av ressursbruken på de ulike områdene sett i forhold til den risikoen som skal begrenses. Men vi har indikasjoner på at denne variasjonen i ressursbruk og oppmerksomhet i betydelig grad kan forklares med hvilke andre oppgaver kjemikaliespørsmål må konkurrere med om oppmerksomhet i hvert enkelt departement.

Miljøverndepartementet er det departementet som tydeligst profilerer helse- og miljøfarlige kjemikalier som et sentralt spørsmål for departementet. Miljøverndepartementet markerer seg med en meget sterk synliggjøring av kjemikalier som samfunnsproblem i sine politiske dokumenter. I den grad vi har en norsk kjemikaliepolitikk er denne først og fremst utmeislet av Miljøverndepartementet. Angrepsvinkelen er bred og langsiktig. De er opptatt av sammenhengene i det ytre miljøet, for eksempel av observasjoner som viser uopprettelige skader på forplantningsevne hos enkelte særlig utsatte dyr og organismer. I et langsiktig perspektiv har faren for ødeleggelse av naturmiljøet også rekkevidde for folkehelsen. Ser vi på den totalte oppgaveporteføljen i Miljøverndepartementet, ser vi at kjemikaliespørsmål er relativt nært beslektet med de andre oppgavene i departementet. Vern av naturmiljøet er en viktig del av departementets oppgaver, og oppmerksomhet mot kjemikalier er en viktig side ved arbeidet med vern av naturmiljøet. Industriutslipp som tradisjonelt har vært ansett som forurensningsmyndighetenes hovedområde, dreier seg først og fremst om regulering av kjemikalieutslipp. Miljøverndepartementet har bygget

opp egen kompetanse på kjemikalier og forteller at de bruker betydelige ressurser på dette området.

Landbruksdepartementet har de siste årene profilert norsk landbruk som en garantist for trygg mat. Dette har bidratt til en styrket oppmerksomhet mot bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Oppmerksomheten mot kjemikalier er imidlertid ikke ny. Landbruksdepartementet har lenge hatt en betydelig oppmerksomhet mot plantevernmidler, gjødsel og tilsetningsstoffer i fôrvarer, og behovet for å regulere bruken av disse i forhold til kvaliteten på matvarer og i forhold til miljømålsettinger, og behovet for å sikre en økologisk bærekraftig produksjon. Landbruksdepartementets sentrale funksjon som næringsdepartement og fokuset mot å legge til rette forholdene for aktører i landbruket, har nær sammenheng med dette. Ett av bidragene for å få til lønnsomhet, vil være at man kan levere produkter med høy kvalitet. Men ut fra disse målsettingene, vil departementets interesser og ivaretagelse av hensyn i kjemikaliepolitikken, kunne oppfattes å stå i motsetning til hverandre. Departementet skal både bidra til å sikre at bruk av kjemikalier i landbruket ivaretar behov knyttet til et lønnsomt landbruk, og på den annen side ivareta behovet for trygg mat, samt beskyttelse av folkehelse og naturmiljø. I tillegg har Landbruksdepartementet også et ansvar for arbeidsmiljøet i landbruket.

Når det gjelder Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, er kjemikaliespørsmål ett av mange arbeidsområder innen disse departementene. Målet om å redusere bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier må konkurrere med mange andre viktige målsettinger.

At markeringen av kjemikalier og fokuset på dette problemet er svakere i Kommunal- og regionaldepartementet enn i Miljøverndepartementet, har sammenheng med at kjemikalier som nevnt tidligere ikke er blant årsakene til de alvorligste og hyppigst forekommende arbeidsulykkene. Selv når det gjelder alvorlige langtidsskader som følge av helsefarlig arbeidsmiljø, er det andre viktige årsaker til slike skader som bidrar i like stor grad som kjemikalier. Slike årsaker er særlig psykososiale og ergonomiske forhold på arbeidsplassen.

I Kommunal- og regionaldepartementet vil det ikke være mulig å ha kompetanse i selve departementet innen alle de fagdisipliner der arbeidsmiljø representerer et problem.

Som sammenligning har kjemikalier i Miljøverndepartementet en sentral posisjon i forhold til dette departementets sterkere konsentrasjon omkring kjerneområdene forurensing og miljøvern, og man har dermed kunnet bygge opp intern kjemikkompetanse i selve departementet og derved også ha kjemikalier sterkere i fokus.

Når det gjelder Sosial- og helsedepartementet er behandling av sykdom i statlige og fylkeskommunale sykehus og i kommunehelsetjenesten et svært viktig saksområde under helseministeren. Tradisjonelt har forebygging av

helseproblemer hatt en sterk tendens til å komme i skyggen av dette, ikke minst på grunn av de store budsjettmessige uttellingene, stadig ressursmangel i sykehussektoren og den statusen sykdomsbehandling har som et sentralt velferdsgode. Som omtalt foran, ga Sosial- og helsedepartementet i 1999 ut en handlingsplan for miljø- og helse sammen med Miljøverndepartementet. Her blir helse- og miljøfarlige kjemikalier gitt en sentral plass. Men i politiske dokumenter generelt, er det begrenset markering av kjemikalier og det samme gjelder hensynet til ressursbruk for å forebygge helseskader med slike årsaker.

Selv om det er markeringer av kjemikalier som samfunnsproblem i politiske dokumenter både i Sosial- og helsedepartementet og i Kommunal- og regionaldepartementet, er hovedinntrykket at kjemikalier har betydelig vanskeligere kår når det gjelder å få oppmerksomhet i begge disse departementene, sammenlignet med hva tilfellet er i Landbruksdepartementet og særlig i Miljøverndepartementet.

Det bemerkes for ordens skyld at det i siste instans selvsagt er et politisk spørsmål hva departementene prioriterer og legger vekt på når målsettinger og tiltak omtales. Vi har heller ikke tatt mål av oss til å etablere noen fullstendig målestav for vurdering av disse prioriteringene. Det samme gjelder hvordan ressursfordeling og kompetansestruktur internt i departementene er sammensatt. I denne forbindelsen er det først og fremst hensikten å få fram at kjemikalier har ulik oppmerksomhet hos de involverte departementene, bl.a. som bakgrunn for en drøfting av samarbeid mellom departementer og etater.

2.4 Gjennomgående prinsipper i kjemikaliepolitikken

Ulike myndigheter vektlegger ulike hensyn, og vil ha sitt hovedfokus mot ulike typer effekter av kjemikalier. Det er imidlertid noen prinsipper eller retningslinjer som etter hvert har fått gjennomslag innenfor de fleste politikkområder. Det kanskje mest interessante ved disse prinsippene i denne sammenhengen, er at de aktualiserer og forsterker behovet for samarbeid mellom ulike myndigheter

2.4.1 ”Føre var”-prinsippet

”Føre var”-prinsippet er et viktig prinsipp innenfor miljøforvaltningen. Dette prinsippet blir understreket i St. meld. nr. 58 ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”, og er i senere tid blitt et styrende prinsipp innenfor miljøforvaltningens arbeid. Dette gjelder også i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier, og det begrunnes med at det for mange kjemikalier er dokumentert alvorlige generasjonsoverskridende effekter og at det i dag hersker stor usikkerhet omkring hvor alvorlige effekter bruk av en del stoffer, for eksempel i samvirke med andre, kan ha over tid. Miljøforvaltningens grunnholdning er at mangel på vitenskapelig sikkerhet om skadevirkninger, ikke skal bli brukt som

grunn til å utsette viktige miljøverntiltak. Utfasing, bruksbegrensninger, forebyggende tiltak og plikt til enhver tid å benytte de mest helse- og miljøvennlige alternativene, står sentralt når man skal følge et slikt prinsipp

Å praktisere et "føre var"-prinsipp, fordrer at ulike myndigheter har et godt samarbeid slik at alle kan bidra til å samle inn relevant informasjon og møtes for å diskutere felles utspill. Problemet med "føre var"-prinsippet, er at det på bakgrunn av nyoppdagede effekter, settes i verk tiltak som fører til at man velger seg bort fra kjente stoffer og stoffgrupper, og i stedet velger stoffer som er lite undersøkt. "Føre var"-prinsippet kan dermed lett bli et tveegget sverd, og det blir helt vesentlig at ulike myndigheter er godt samsnakkert slik at all tilgjengelig informasjon kommer fram.

2.4.2 Substitusjonsprinsippet

Substitusjonsplikt innebærer en plikt til å bytte ut helse- og miljøfarlige kjemikalier med mindre farlige alternativer så snart det er teknisk mulig og økonomisk forsvarlig. Som lovfestet regel har substitusjonsplikten lenge vært nedfelt i arbeidsmiljøloven og i forskriften om plantevernmidler (siden 1963), og det er lagt til grunn i EUs direktiv om bekjempningsmidler for alle slags skadegjørende organismer (biocid-direktivet). Lovendringen innebærer at alle virksomheter, både i offentlig og privat sektor, som bruker helse- og miljøfarlige kjemikalier i sin drift, produksjon og i sine produkter, må vurdere om de kan gå over til mindre farlige produkter. Substitusjonsplikten er en utvidelse og tydeliggjøring av dagens aktsomhetsplikt i produktkontrollloven som statuerer en generell aktsomhetsplikt for den som håndterer produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse.

Som vi understreket under omtalen av "føre var"-prinsippet, er det også ved en praktisering av substitusjonsplikten, viktig at man sørger for at alle kjente effekter blir vurdert og at ulike hensyn blir veid opp mot hverandre når man skal erstatte et stoff eller et produkt med et annet.

2.4.3 Produktorientering

I løpet av det siste tiåret har det skjedd en kraftig endring i miljøvernpolitikken. På 1960- og 1970-tallet var miljøvernpolitikken rettet mot enkelte større industribedrifter, og det ble satt i verk tiltak for å redusere deres utslipp til luft og vann. Dette var såkalte "end of pipe"-tiltak der tiltakene gikk ut på å sette inn filtre og rense utslipp. Innen arbeidsmiljøpolitikken har man imidlertid lenge hatt en produktorientering og det samme kan sies når det gjelder plantevernmidler. Forsiktighetsregler og vernetiltak ved bruk av ulike produkter i arbeidsprosesser i industri og landbruk, har vært en veletablert strategi på disse politikkområdene. I løpet av 1980-tallet skjedde det en stor forandring i synet på miljø og miljøvernarbeid. Norge hadde oppnådd betydelige utslipps-

reduksjoner for de høyest prioriterte kjemikaliene gjennom reduksjoner i punktutslipp fra industrien. Etter hvert ble man oppmerksom på miljøeffekter som er en konsekvens av mange små punktutslipp. Utslipp fra mer diffuse kilder som produkter, landbruk, avfallsdeponier og transport, utgjør nå en større forurensingskilde enn industrien (St. meld. nr. 58, punkt 15.2.1). På denne bakgrunnen har miljøforvaltningen kommet fram til at de må anlegge en mer produktorientert strategi i sitt arbeid for å redusere forurensning som følge av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier kan skje gjennom hele livsløpet til et produkt, både fra råvareuttak, produksjon, transport, bruk og avfallshåndtering. Slike produkter brukes i alle samfunnssektorer og problemene er nært knyttet til vårt forbruks- og produksjonsmønster. En innsats for å begrense utslippet av helse- og miljøfarlige kjemikalier må dermed rette seg både mot produsenter og forbrukere, og tiltak vil gripe inn i ulike myndigheters ansvarsområder. Lovfestingen av substitusjonsplikten i produktkontrollloven er en direkte konsekvens av en slik nyorientering fra miljømyndighetenes side.

Dermed vil både miljømyndighetene, arbeidsmiljømyndighetene og sikkerhetsmyndighetene være orientert mot produkter. Arbeidsmiljømyndighetene har som nevnt hele tiden hatt produktene i fokus, men da spesielt med hensyn til hvordan produkter som inneholder kjemikalier kan ha uheldige konsekvenser for arbeidstakerne. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har rettet sitt fokus mot brann- og eksplosjonsfarlige produkter. Det er imidlertid mange eksempler på at disse myndighetene har kommet til ulike konklusjoner med hensyn til hvilke begrensninger som bør settes inn mot anvendelsen av et produkt eller et kjemisk stoff, avhengig av hvilke effekter produktet kan ha på arbeidstakeres helse, brann- og eksplosjonsfare, på ytre miljø eller på befolkningens generelle helsetilstand. Et produkt som er uheldig for ytre miljø, kan være det beste man har i forhold til de eksponeringer som arbeidstakere blir utsatt for i produksjonsprosessen.

Utfordringen for myndighetene blir dermed å sørge for en god kommunikasjon slik at de kan gi samstemte signaler og begrense faren for at et problem flyttes fra én sektor til en annen.

2.5 En helhetlig kjemikaliepolitikk?

De gjennomgående prinsippene som er beskrevet ovenfor kan i noen grad bidra til en helhet i myndighetenes politikk overfor kjemikalier. Men som vist i beskrivelsen av de ulike departementenes politikkområder, blir det tydelig at så snart man skal konkretisere den overordnede politiske målsettingen om å unngå helse og miljøfare som følge av kjemikaliebruk, framstår myndighetenes politikk rettet mot kjemikalier som til dels lite helhetlig. En viktig grunn til dette er at bruken av kjemikalier berører så mange områder i et moderne samfunn. Det finnes delmålsettinger om kjemikaliebruk formulert innenfor den

aktuelle politiske konteksten på de ulike politikkområdene. Målsettingene er på noen områder relativt konkrete, men på andre områder mye mindre konkrete og handlingsorienterte. Man kan i større grad tale om en gjeldende statlig politikk når det gjelder kjemikalier innenfor ulike politikkområder, enn en fullt integrert "Regjeringens Kjemikaliepolitikk".

Sett fra statens side, vil det antakelig heller ikke være realistisk å formulere slike fullt integrerte politiske programmer på svært mange tematiske områder. I mange tilfeller vil det først og fremst være realistisk på målformuleringsplanet å tilstrebe en viss grad av sammenheng mellom målsettinger på ulike politikkområder som er nært beslektede. Dernest vil det være ønskelig at man på det praktiske planet, i arbeidet med iverksetting av de politiske målene, sørger for å få ulike tiltak og beslutninger vurdert i forhold til hverandre.

Ser man på politikkbegrepet har det ulike sider: i noen sammenhenger taler man om politikk som de eksplisitte målformuleringene, mens man i andre sammenhenger ser politikk som ulike myndigheters faktisk gjennomførte beslutninger og tiltak på sine områder.

Arbeidet med å realisere regjeringens politiske målsettinger på kjemikalieområdet, er fordelt på flere departementer og deres underliggende etater. Alle departementene har et selvstendig ansvar for å sørge for at de hensynene som departementet er satt til å ivareta, blir prioritert. Arbeidsdelingen fører til behov for koordinerende tiltak både på departementsnivå og på etatsnivå for å ivareta helheten, slik at regjeringen kan framstå med en konsistent politikk. Departementene har også et ansvar for å bidra til at ulike hensyn blir sett i sammenheng. Ett spørsmål det er viktig å stille seg, er om alle hensyn blir veid opp mot hverandre på en balansert måte, eller om enkelte hensyn systematisk underordnes andre hensyn. Som nevnt er kjemikalier plassert i svært ulike kontekster i de ulike departementene og får dermed også ulik oppmerksomhet.

På departementsnivå er det etablert en del formaliserte samordningsarenaer mellom departementer som har et ansvar for kjemikaliepolitikken. For eksempel er det årlig fire kontaktmøter mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet, og to departementsrådsmøter og tre-fire kontaktmøter mellom Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet på landbruksområdet. Dette kommer i tillegg til systemet som er etablert i alle departementene for å sikre at regjeringen som et kollektiv kan legge fram et helhetlig standpunkt. Rutiner rundt regjeringsnotater, ulike høringsordninger og de særskilte samordningsorganene for EØS-saker er noe av det viktigste her. Representanter for departementene forteller at dette samarbeidet i hovedsak fungerer tilfredsstillende. Vi er imidlertid usikre på hvilken form og hvilken intensitet som kjennetegner aktiviteten på dette nivået.

Så langt har vi først og fremst viet oppmerksomhet til departementsnivået og de politikkområdene de har ansvar for som er relevante for kjemikalier. Vi har først og fremst vært opptatt av å beskrive politikkområdene, men vi har også

funnet det riktig å kort beskrive hvordan oppgavene er plassert og blir håndtert blant departementenes øvrige oppgaver. I de følgende kapitlene er det organiseringen av kjemikalierelaterte oppgaver i departementenes underliggende etater som ført og fremst er tema. Det vil si at vi særlig er opptatt av hvordan oppgavene er fordelt og hvordan man kommuniserer etatene imellom.

Vårt inntrykk etter intervjuer både på departementsnivå og på etatsnivå, er at det ikke først og fremst er i møtet mellom de ulike departementene at en prioritering og avveining mellom ulike hensyn finner sted. Svært mye av den faktiske samordningen mellom ulike hensyn i kjemikaliepolitikken synes i dag å skje på etatsnivå, men det skjer ved at departementene bare i begrenset grad har satt klare krav til og gitt ressurser til denne samordningen. Det enkelte departement spiller likevel, mer indirekte, en sentral rolle som premissgiver og ressursallokator til sine underliggende etater. Mulighetene for en myndighet til å nå fram i en situasjon der motstridende hensyn skal avveies mot hverandre, vil ofte være knyttet til ressurstilgang og kompetanse, som igjen er en forutsetning for å legge fram argumenter og dokumentasjon. Hvilke hensyn som vinner fram på etatsnivå vil ofte være en refleksjon av hvordan hensynet er prioritert i de enkelte departementene.

Som vi har pekt på, er det ikke en like detaljert og konkret formulering av målsettinger på alle overordnede politikkområder når det gjelder kjemikalier. Men gitt bla. målet om at regjeringens politikk skal framstå som helhetlig og gitt at viktige hensyn bør avveies på en fagkyndig og forsvarlig måte, så bør det være et krav at de involverte underliggende myndighetene i sitt daglige arbeid og i sine beslutninger samarbeider rasjonelt og har en hensiktsmessig oppgaveportefølje. Det vises her til gjennomgangen ovenfor om gjensidige avhengigheter mellom for eksempel politikk for arbeidsmiljø og for ytre miljø.

Vi ser det slik at det bør være et mål at avveiningen av ulike hensyn ikke skjer som en sum av et mer tilfeldig ”sak til sak”-samarbeid med varierende grad av prioritering, systematikk, kompetanse og ressursbruk fra myndighet til myndighet, men i størst mulig grad som et resultat av systematiske, innarbeidede og forpliktende relasjoner.

Én av forutsetningene for at samarbeid og samordning både på departementsnivå og på etatsnivå skal fungere, er sannsynligvis at partene som skal samarbeide, prioriterer oppgaven med sikte på å få samarbeidet til å fungere, selv om betydningen av kjemikaliebruken er forskjellig på ulike sektorer. Dersom det er slik at enkelte departementer har en mye svakere oppmerksomhet i kjemikaliepolitikken enn andre, vil dette reflekteres på etatsnivå, og enkelte hensyn vil lide under dette og kan dermed gi utslag i for svakt koordinerte aktiviteter hos de underliggende etatene. Man kan ha en pragmatisk holdning til dette ved å si at dette reflekterer det aktuelle departementets prioriteringer. På den annen side kan dette forårsake at viktige samfunnsmessige hensyn, som følge av uønskede effekter av myndighetenes struktur og arbeidsform, ikke blir avvleid på en god nok måte. Det kan også bety at man ikke klarer å imøtekomme mål-

settingen om helhet og sammenheng mellom departementsområdene. Til sist kan det også bety at norske myndigheter vil ha vanskeligheter med å samle seg om et felles standpunkt og få gjennomslag når de deltar i beslutningsprosesser i internasjonale fora der det gjøres vedtak som har betydning for Norge.

Organiseringen av forvaltningen vil i det følgende bli sett som et virkemiddel for å realisere grunnleggende og stabile idealer for hvordan forvaltningen skal være organisert. Men organiseringen av forvaltningen vil også bli forstått som et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske målsettinger innenfor de enkelte departementsområdene.

Det er en grunnleggende antakelse i denne framstillingen at utformingen og iverksettingen av politikk relatert til kjemikalier, i høy grad påvirkes av de involverte myndighetenes organisering. Hvilke prioriteringer man klarer å gjøre i en organisasjon, vil blant annet være et resultat av hvilke hensyn organisasjonen er bygd opp for å ivareta. I det foregående har vi pekt på hvordan vi mener at dette poenget er relevant for departementene. Vi har pekt på at noen av departementene som har delansvar for kjemikaliebruk, har ansvar for svært mange andre oppgaver, og at mulighetene for prioritering av helse- og miljøfare ved kjemikalier påvirkes sterkt av dette. Departementenes organisering og prioritering av kjemikalier har etter vårt syn en meget klar rekkevidde for hvordan de underliggende etatene blir i stand til å prioritere og samarbeide om kjemikalierrelaterte spørsmål.



3 Oppgaver, organisering og utfordringer i kjemikalieforvaltningen

3.1 Oppgaver i kjemikalieforvaltningen

3.1.1 Innledning

Kjemikalieforvaltning brukes som en samlebetegnelse på det myndighetene gjør i forbindelse med å begrense risikoen for skader på helse og miljø ved bruk av kjemiske stoffer og produkter. Vi har valgt å dele myndighetenes ansvar inn i fire oppgavetyper. To av dem kan karakteriseres som myndighetsutøvelse, og de to andre er mer service- og bistandsytelser. Først kommer vi inn på myndighetenes reguleringsansvar. Gjennom lovgivning og regelverksarbeid fastsettes det hvem som har rettigheter og plikter, og det settes begrensninger på bruken av enkelte stoffer. Deretter gir vi en kortfattet beskrivelse av det ansvaret myndighetene har for å påse at kjemikaliebrukere og arbeidsgivere gjør det de er pålagt å gjøre, og følger det regelverket som er satt. Dette er myndighetenes kontroll- og tilsynsoppgave. Vi vil så komme inn på myndighetenes oppgaver i forbindelse med informasjon og veiledning, for til slutt å beskrive myndighetenes ansvar når det gjelder å følge utviklingen på kjemikalieområdet og bidra til en kunnskapsoppbygging om stoffers farlighet og risiko for skader på helse og miljø.

3.1.2 Regelverksutvikling

3.1.2.1 Rammer for regelverksarbeid

I følge etatenes egen kartlegging av lovgrunnlaget for arbeid med kjemikalier, er det til sammen 22 lover. Lovene har ulik struktur og ivaretar ulike hensyn. Forvaltning av kjemikalier som sådan er ikke fokusert som hovedhensyn i noen av dem. Regelverket bærer preg av å ha blitt utformet av ulike departementer over tid, med ulik praksis for utforming av regelverk. Dette uensartete og omfattende regelverket er én av rammebetingelsene for myndighetenes arbeid med forskrifter på kjemikalieområdet.

En ny rammebetingelse og særlig utfordring ligger i at Norge gjennom EØS-avtalen er knyttet til EUs regelverk for kjemikalier. EU har et omfattende kjemikalierregelverk som med noen få unntak krever totalharmonisering av norsk regelverk. Kjemikalier utgjør et viktig handelsområde i EU og totalharmonisering er derfor en klar målsetting for arbeidet. Både systemreguleringer og enkeltreguleringer av kjemikalier må vedtas på EØS-nivå, og utvikling av nytt norsk regelverk knyttet til kjemikalier må derfor i det alt vesentlige, foregå innenfor det europeiske samarbeidet. I tillegg til det nasjonale lovgrunnlaget er regelverksarbeidet på området i særdeleshet underlagt internasjonale forpliktelser og EØS-regulering. Dette stiller forvaltningen overfor

nye krav og utfordringer som krever tverretatlige prioriteringer og bruk av ressurser.

Når det gjelder innhold, oppbygning og detaljeringsgrad i EU-regelverket, skiller disse seg fra norsk og nordisk normeringstradisjon. De ulike reguleringsområdene er også fordelt på forskjellig måte mellom offentlige myndigheter i EU og Norge. Når det gjelder innhold, vil derfor ofte ett EU-direktiv, som grunnlag for en ny forskrift, angå flere lover som krever samarbeid mellom mange myndigheter på tvers av deres ansvarsområder. I tillegg er det ulike reguleringsstrategier for utforming av regelverket innenfor de ulike departementsområdene. Kombinasjonen av den fragmenterte forvaltnings- og lovstrukturen og forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, innebærer at rammebetingelsene for myndighetenes regelverksutvikling på dette området er komplisert og sammensatt. Samtidig er det slik at ambisjoner om å få gjennomslag for norske standpunkter, krever en enhetlig og strategisk bruk av nasjonal kompetanse i de organene der vi har påvirkningsmulighet i EØS-systemet.

3.1.2.2 Regelverksutvikling i EU

Regelverksutvikling i EU bygger på andre tradisjoner og arbeidsmåter enn man har i det norske systemet. Mulighetene for å påvirke utviklingen av EU-regelverket på kjemikalieområdet i samsvar med våre nasjonale politiske målsettinger, avhenger av vår evne til å fungere med autoritet i EU-systemet i de begrensede foraene vi kan delta i, og i de riktige fasene av arbeidet. Kunnskap om og innsikt i prosedyrer, kombinert med et faglig høyt nivå, er minimumskrav for deltakelse. På grunn av vår regelverks- og forvaltningsstruktur kreves det i tillegg en felles prioritering av EU-arbeid på tvers av de norske lovenes ansvarsområder. Dette stiller spesielle krav til hvordan man sikrer informasjonsflyt og påvirkningsmuligheter på tvers av departements- og etatsgrenser.

Det er grunn til å påpeke at det er en vesentlig forskjell på regelverksutviklingen i EU og vår nasjonale regelverksutvikling slik den har foregått innenfor vårt politisk-administrative system før EØS-avtalen trådte i kraft. EU kan ses som et komplett system av faglige-, administrative- og politiske institusjoner. Kommisjonen forbereder forslag og Ministerrådet beslutter. Ved utvikling av et regelverk, vil medlemslandene være involvert i beslutningsprosesser både i Ministerrådet og i Kommisjonen. Som EØS-medlem er Norge imidlertid avskåret fra å delta i den politiske delen av arbeidet med regelverksutvikling. Embetsmenn og statsråder i norske departementer er ikke selvstendige spillere på den politiske arena i EU og departementene arbeider ikke med forberedelse av statsrådets deltakelse i Ministerrådet. Dette gjør at samspillet i Norge mellom departementer og fagmyndigheter på kjemikalieområdet får en annen karakter enn i medlemslandene.

En vesentlig forskjell på regelverk som utvikles på nasjonalt nivå og regelverk som utvikles på europeisk nivå, er hvilke faser i prosessen som gir muligheter

for påvirkning. Ved utvikling av norsk regelverk gir høringsfasen en mulighet for å oppnå endringer i forslag til nytt regelverk. Norge benytter den samme høringsprosedyren for forskrifter som implementerer EU-regelverket. Da er imidlertid regelverket allerede vedtatt i EU og inkludert i EØS-avtalen. Mulighetene for endringer i regelverket er da begrenset. Når det gjelder regelverksutvikling i EU, blir det derfor helt vesentlig for Norge å være med i planleggings- og utformingsfasen i EU. Som hovedregel gjelder det at muligheten for å få gjennomslag for nasjonale synspunkter er større jo tidligere man kommer inn i beslutningsprosessen, og det er derfor av stor betydning å holde seg informert om planlagte rettsakter i EU.

EØS-avtalen gir norske tjenestemenn to hovedkanaler for deltakelse og innflytelse i regelverksutviklingen i EU. Den første er gjennom deltakelse i ekspertgrupper og komitéer under Kommisjonen i den forberedende fasen til en ny rettsakt. Den andre er deltakelse i komitologikomitéer som bistår Kommisjonen i utøvelse av delegert beslutningsmyndighet³. Det er i disse gruppene premissene legges for det framtidige regelverket i Norge. Utvelgelsen av deltakere skjer ved at Kommisjonen selv inviterer eksperter til å delta i ekspertgruppene. Om Kommisjonen ikke kjenner til aktuelle kontaktpersoner, vil den ofte be landets EU-delegasjon om forslag. Som oftest vil alle landene inviteres til å delta med én eller to representanter i ekspertgruppene. Disse ekspertene møter altså i prinsippet uavhengig av nasjonale myndigheter. Det er imidlertid både i Norge og i andre land etablert omfattende prosedyrer for å binde opp/instruere eksperter, og deres uavhengighet er i den grad begrenset. Ekspertene vil som regel være pålagt å rapportere til sine myndigheter. Dersom en ekspert har uttalt seg på en måte som senere blir imøtegått ved avstemning på politisk nivå, vil eksperten ha ødelagt sin troverdighet i forhold til seinere arbeid. Deltakelse i ekspertgruppene åpner på den ene siden en viktig informasjonskanal fra Kommisjonen. På den annen side gir deltakelse i den forberedende fasen muligheter til å klargjøre og kommunisere nasjonale posisjoner på et tidlig stadium.

Deltakelse i Kommisjonenes arbeid er særlig viktig for Norge, siden vi ikke har tilgang til den formelle beslutningsfasen i Rådet og i Europaparlamentet, men også fordi dette på kjemikalieområdet i stor grad har vært den viktigste fasen hvor de viktigste premissene har vært lagt. Norske tjenestemenn med erfaring fra dette arbeidet bekrefter at deltakelse i komitéene og annen kontakt med Kommisjonen, regnes som den viktigste faktoren i forhold til å oppnå innflytelse i beslutningsprosessen i EU (Christensen og Egeberg 1997, Håndbok i EØS-arbeid, Statskonsult, 1997). Dette stiller store krav til samordning mellom nasjonale aktører. Det blir svært viktig at det er god kommunikasjon mellom

³ Ofte når det vedtas nye EU-regler av mindre prinsipiell betydning er det vanlig at dette skjer ved utøvelse av delegert myndighet til Kommisjonen. I slike saker vil det finnes et grunnleggende regelverk i form av rådsforordning, -direktiv eller -vedtak. Kommisjonen kan da gi utfyllende regler innen gitte rammer, på samme måte som Stortinget delegerer forskriftsmyndighet til Kongen (Håndbok i EØS-arbeid, Statskonsult 1998).

norske representanter og de myndighetene som er berørt av det aktuelle forslaget.

Våre informanter har vært meget entydige i understrekningen av hvor viktig det er for mulighetene til påvirkning, å ha et høyt faglig nivå og felles standpunkter fra norsk side når man deltar i komitéer og arbeidsgrupper. Betydningen av kunnskap som grunnlag for å oppnå innflytelse er også sterkt vektlagt i en analyse av svenske myndigheters arbeid i EU innen miljøpolitikk:

”...svenska beslutsfattaress försök att påverka gemenskapens miljöpolitik, har varit mest framgångsrika i de fall där det funnits stor svensk expertis och utbredd erfarenhet på området. Kunnandet kan användas som en resurs i förhandlingar med olika parter, men också i i förslagsfasen gentemot kommissionen, som är ansvarig för att utarbeta de olika lagförslag som förs fram.” (Karl Magnus Johansson (red.), ”Sverige i EU”, s. 199, 1999)

Erfaringer i svensk EU-deltakelse viser også at viktigheten av felles posisjoner fra ulike myndigheters side, ses som en sentral forutsetning for å oppnå resultater i forhandlinger, men også for å kunne påvirke på et tidlig tidspunkt de forslagene som det senere forhandles om.

”Det är tydligt at man måste visa på en enhetlig svensk position för att nå framgång i rådsförhandlingarna. Vacklande preferenser kan utnyttjas i förhandlingsspelet, då det avslöjar svagheter hos en förhandlingspart. Förhandlingsspelet kring ett förslag börjar redan i beredningsfasen och pågår fram till de slutliga rådsförhandlingarna. Därför blir det viktigt att experterna från Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, kan argumentera från en gemensam svensk ståndpunkt på arbetsgrupp-nivå.” (Karl Magnus Johansson (red.), ”Sverige i EU”, s. 205, 1999).

I forvaltningen er det etablert noen felles kanaler for å ivareta et behov for både horisontal og vertikal koordinering. For det løpende EØS-arbeidet er det etablert spesialutvalg som skal ivareta samordningen mellom departementene. I disse utvalgene skal departementer, og i noen tilfeller deres underliggende etater, møtes når relevante saker som krever samordning mellom departementene kommer opp. Dersom det er saker som ikke finner sin løsning i spesialutvalg, skal de gå videre til et Koordineringsutvalg som ledes av Utenriksdepartementet.

Utforming av rammenotater er tenkt som en ytterligere mekanisme for å sikre samordning av nasjonale interesser i planleggingsprosessen. Ansvarlig departement har ansvar for å utarbeide et rammenotat så snart man får kjennskap til at Kommisjonen forbereder et forslag, og de skal tjene som grunnlag for å formulere norske posisjoner gjennom løpende oppdatering på sakenes innhold og status i beslutningsprosessen. Hvor godt disse samordningsordningene fungerer vet man i dag for lite om. En undersøkelse gjort av Statskonsult viser imidlertid at 70 prosent av medlemmer i EU-komitéer oppgir at de ikke har

vært i kontakt med spesialutvalg i løpet av året. I programkomitéer og eksperkomiitéer er det i underkant av 40 prosent som oppgir at det er utarbeidet rammenotat. (Statskonsultrapport 1996:6). Hvor godt disse systemene faktisk utnyttes er Statskonsult i ferd med å undersøke i prosjektet "Norsk innflytelse i EU-komiitéer".

Deltakelse på departementenes samordningsmøter er ikke nødvendigvis noe godt mål på samordningsgraden i forvaltningens EØS-arbeid. Samordningen kan også skje gjennom mer løpende uformell kontakt, utveksling av skriftlig dokumentasjon, forhøringer tidlig i prosessen osv. I kapittel 2 konkluderte vi med at departementene synes å være relativt lite involvert i kjemikaliespørsmål, med Miljøverndepartementet som et viktig unntak. Den faktiske samordningen av ulike hensyn synes i stor grad å skje på etatsnivå, og aktører på dette nivået ser ut til å spille en viktig rolle i Norges EØS-arbeid. Når vi i denne undersøkelsen skal ha fokus mot etatsnivået blir det derfor viktig å være oppmerksomme på hvilke ordninger som er etablert for å sikre kommunikasjon, dialog og avveining av hensyn på dette nivået.

3.1.2.3 Implementering av EU-regelverk i Norge

Forskjellige typer regelverk i EØS stiller ulike krav til hvordan reglene skal innarbeides i norsk regelverk. EØS-regelverket består av forordninger og direktiver. Forordninger skal innarbeides i norske forskrifter slik at den norske ordlyden er identisk med ordlyden i forordningene. Direktivene kan deles inn i totalharmoniseringsdirektiver og minimumsdirektiver.

Totalharmoniseringsdirektiver innarbeides slik at kravene i direktivene er identiske med kravene i forskriftene. Minimumsdirektivene innarbeides i norske forskrifter slik at kravene i forskriften minst er like strenge som i direktivene, men det er anledning til å fastsette strengere krav. Når det gjelder direktivene, er det sentrale at innholdet i regelverket skal implementeres i norsk regelverk, mens vi kan velge å benytte vår egen regelverksstruktur. På grunn av ulik struktur i regelverket i EU og Norge kan ett direktiv innarbeides i både lov og forskrift, eller på tvers av flere forskrifter på grunn av at hjemmelsgrunnlaget for de aktuelle bestemmelsene i norsk lovverk er fordelt mellom flere lover og myndigheter.

3.1.3 Tilsyn

En sentral oppgave staten påtar seg på ulike samfunnsområder, er å gjennomføre tilsyn for å påse at lover og forskrifter overholdes, samt å reagere ved brudd mot reglene. Dersom det ved tilsyn avdekkes brudd på bestemmelser, kan myndighetene iverksette straffereaksjoner ved for eksempel dagbøter, eller ved alvorlige tilfeller politianmeldelse med etterfølgende etterforskning og

eventuelt straffesak. Ulike typer reaksjoner kan i større eller mindre grad være effektive når det gjelder å endre atferden hos tilsynsobjektene.

På kjemikalieområdet er tilsynsaktivitetene bl.a. knyttet til bestemmelser i lover og forskrifter om at den som produserer eller importerer et kjemisk produkt har et ansvar for gjennom egne undersøkelser, eller på andre måter, å sørge for at det finnes en tilfredsstillende utredning for å bedømme hvilke helse- eller miljøskader produktene kan forårsake. Ut i fra sine undersøkelser om stoffers eller produkters egenskaper skal produsenter og importører klassifisere sine produkter og merke dem i forhold til dette.

En viktig del av tilsynet med kjemikalier skjer på bakgrunn av forskrift om forhåndsmelding av kjemiske stoffer, forskrift om vurdering og kontroll av risiko ved eksisterende stoffer, forskrifter om klassifisering og merking av farlige kjemikalier og forskrift om utarbeidelse- og distribusjon av helse-, miljø- og sikkerhetsblad for farlige kjemikalier.

Store deler av myndighetenes tilsyn er i dag basert på prinsippet om internkontroll. Det betyr at virksomhetene overfor tilsynsinspektørene må kunne dokumentere at de har etablert kontrollsystemer og rutiner som ivaretar de aktuelle lov- og forskriftskravene når det gjelder å sikre et godt arbeidsmiljø, ytre miljø og generell sikkerhet. Tilsynsarbeidet og regelverksoppfølgingen får derved et endret innhold sammenlignet med tradisjonelt tilsyn. I stedet for å kontrollere detaljkrav, rettes tilsynet mer mot revisjon og verifikasjon av hva virksomhetenes systemer for internkontroll omfatter, hvordan disse systemene blir brukt og hvordan dette fungerer i forhold til de kravene som det aktuelle regelverket setter.

Men ved siden av internkontroll og systemrevisjon, driver de fleste myndigheter i tillegg mer tradisjonell stikkprøvekontroll på sine respektive områder ved å gå inn og observere den aktuelle produksjonsaktiviteten. Slik stikkprøvekontroll kan dreie seg om merking av kjemikalier, kvaliteten på HMS-datablad, kjemikalieinnholdet i ulike produktgrupper, import, produksjon og eksport av ulike kjemikalier og/eller spesialavfall.

En meget viktig del av tilsynet med kjemikalier skjer som en integrert del av det generelle tilsynet med lovgivningen om arbeidsmiljø. Her er ikke kjemikalier gitt en spesiell oppmerksomhet og det er heller ikke bygd opp spesialisert kompetanse rettet mot kjemikalier. Dette er et generalisttilsyn der man ved siden av eksponering for kjemikalier er opptatt av psykososiale forhold, belastningslidelser, stillaser, fare for fall- og klemskader og bygningsmessige spørsmål. Arbeidet med å føre tilsyn i forhold til yrkesmessig bruk av farlige kjemikalier er samtidig en svært kompetanse- og ressurskrevende oppgave og det kan dermed være en utfordring å få generalisttilnærmingen til å fungere. Tilsynsaktiviteten rettet mot arbeidsmiljø, sveiper innom alle typer virksomheter i alle slags bransjer og av alle størrelser. Alle virksomhetene (240 000) er i utgangspunktet – som arbeidsplasser, gjenstand for dette tilsynet. De siste

årene har kjemikaliefokuset i tilsynet med arbeidsmiljø kommet noe i bakgrunnen, blant annet som en følge av innføring av systemer for internkontroll.

Tilsyn med kjemikalier skjer også som en del av tilsyn med lovgivningen om det ytre miljøet og miljøvern. Dette tilsynet er langt mer spesialisert, og det er bygd opp spesialiserte, høykompetente tilsynsmiljøer rettet direkte mot kjemikalier. Det mer spesialiserte tilsynet med ytre miljø, er rettet inn mot bare en brøkdel av virksomhetene, nemlig de større industrielle virksomhetene innen bl.a. prosessindustri. Tilsyn med bruk og håndtering av kjemikalier skjer også i forhold til annen type lovgivning innen helse, transport, brann m.v., samt på bakgrunn av forskriftene om næringsmidler, forskrift om gjødselvarer, forskrift om plantevernmidler og fôrvareforskriften.

Tilsyn kan som oppgave for myndighetene ses som en forlengelse av regelverksutviklingen. Tilsynet skal se til at lover og forskrifter blir fulgt opp. De myndighetene som skal føre tilsyn vil være opptatt av å kunne ha innflytelse på utformingen av de aktuelle forskriftene de skal føre tilsyn etter. Men i den grad kjemikalier i noen av myndighetene bare er én av svært mange faglige temaer, er det en betydelig utfordring å kunne følge opp dette godt nok.

Tilsynsaktiviteter er arbeidskrevende for næringsaktørene å forholde seg til, og det har fra myndighetenes side vært lagt stor vekt på at de ulike tilsynsmyndighetene skal koordinere sine aktiviteter og opptre samlet. Dette gjelder både det praktiske knyttet til selve tilsynsinspeksjonen, men også når det gjelder sanksjoner og mer prinsipielle og strategiske spørsmål. Behovet for samarbeid når det gjelder gjennomføring av tilsyn er ikke på samme måte som regelverksutvikling preget av tidspress og at framdrift og initiativ legges opp utenfor norske myndigheters kontroll.

3.1.4 Informasjon

Informasjon utgjør en viktig del av myndighetenes oppgaver. Helt sentralt står selvfølgelig ansvaret for å informere om lover, forskrifter og ulike retningslinjer fra myndighetene. Slik informasjon gis delvis i skriftlig form og delvis gjennom direkte kontakt mellom myndighetene og de som berøres av det aktuelle regelverket. Informasjon gjennom direkte kontakt gis også i tilsynssammenheng.

Myndighetene har også et ansvar for å sørge for at ny informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier når dem som gjennom sin adferd kan påvirke bruken av dem. Dette er en omfattende oppgave. Som vi var inne på innledningsvis, har myndighetene de siste årene rettet oppmerksomheten mot den stadig økende mengden av produkter som inneholder helse- og miljøfarlige kjemikalier. På det norske markedet er det anslått å være ca. 60 000 kjemiske stoffer og produkter (Rapport fra arbeidsgruppe om Kjemikalieinformasjon, 1999). Gjennom et produkts livsløp, er det svært mange ulike aktører som kommer i berøring med produktet, og som man må sørge for at handler ansvarlig i forhold til en mål-

setting om å redusere utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Her blir informasjon et viktig virkemiddel – informasjon som rettes både mot produsenter, importører, arbeidsgivere og forbrukere. Å være godt informert om skadevirkninger av ulike stoffer og mulige erstatningsstoffer, er en forutsetning for at produsenter kan opptre ansvarlig og dreie produksjonen i en mest mulig miljøvennlig retning. På samme måte vil den informerte og bevisste forbrukeren gjennom sine produktvalg, kunne påvirke hva som er lønnsom produksjon og lønnsomme produkter.

Det er stor forskjell på kunnskapsnivået hos de ulike målgruppene, og dermed også på hvilken type informasjon myndighetene må rette inn mot de ulike gruppene. Den yrkesmessige håndteringen av kjemikalier skjer både i store bedrifter der det er et høyt kunnskapsnivå og interne rutiner som sikrer en korrekt anvendelse av kjemikalier, og i små bedrifter der både kunnskaper og rutiner kan være på et utilstrekkelig nivå. Forbrukernes kunnskapsnivå om kjemikalier, skiller seg fra det man må forvente er til stede i de yrkesmessige sammenhengene. Man kan dermed si at det blir behov for svært ulike informasjonsstrategier tilpasset ulike målgrupper og kunnskapsnivåer.

I tillegg er det slik at når ambisjonene er å påvirke hele befolkningens atferd i forhold til dagliglivets mange og relativt ufarlige produkter, blir kravene til utforming av informasjon annerledes enn når ambisjonene er å informere befolkningen om de få og svært skadelige produktene. Når man med sikkerhet kan fastslå at et stoff eller produkt (for eksempel et kraftig rengjøringsmiddel) brukt på en bestemt måte eller i et bestemt omfang, medfører akutt fare for skader på mennesker eller miljø, er merking med faresymboler et egnet og legitimt virkemiddel. Men faremerking vil være vanskeligere å få aksept for hos en produsent av et produkt som inneholder et kjemikalium som ikke er forbundet med akutt fare for skader ved normal bruk. Her står man overfor en betydelig informasjonsstrategisk utfordring.

For mange produkter er det vanskelig å få sikker kunnskap om hvilken risiko som er forbundet ved håndtering og bruk av dem. Staten vil i slike tilfeller ikke ha et godt legitimitetsgrunnlag for å gripe inn med sterke virkemidler overfor omsetningen av produktene, og må finne andre virkemidler enn svartelisting, advarsler og faremerking. Ett alternativ som har vært brukt en del de siste årene er en ”positiv merking” av de produktene innenfor en produktgruppe som har de minst skadelige effektene. Her er strategien å gi produsenter og forbrukere (yrkesmessige så vel som private) veiledning og informasjon slik at de blir i stand til å velge de minst helse- og miljøfarlige produktene og kjemikaliene.

Nedenfor vil vi komme inn på de virkemidlene som myndighetene bruker i dag for å spre informasjon om helse- og miljøskadelige kjemikalier. De kan grovt sett deles i to grupper. For det første er det ulike typer produktmerking. For det andre er det ulike forsøk på å samle og systematisere informasjon.

3.1.4.1 Produktmerking

Informasjon om produktets innhold er en grunnleggende forutsetning for å endre etterspørselen i markedet, og derved tilbudet og produksjonsmønsteret. Systemforskriftene spiller her en viktig rolle.

Databladforskriften (forskrift om utarbeidelse og distribusjon av helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad for farlige kjemikalier) er rettet mot produsenter, importører og omsettere av kjemikalier som går til yrkesmessig bruk. Den pålegger dem å utforme datablad for de aktuelle produktene. Opplysningene i databladet skal være slik at brukeren får nødvendig informasjon til å kunne håndtere kjemikallet på en forsvarlig måte. Databladet skal inneholde 16 obligatoriske punkter:

- Identifikasjon av kjemikallet og ansvarlig firma
- Opplysninger om kjemisk sammensetning
- Viktigste faremomenter
- Førstehjelpstiltak
- Tiltak ved brannslukking
- Tiltak ved utilsiktet utslipp
- Håndtering og oppbevaring
- Eksponeringskontroll og personlig verneutstyr
- Fysiske og kjemiske egenskaper
- Stabilitet og reaktivitet
- Opplysninger om helsefare
- Opplysninger om miljøfare
- Fjerning av kjemikalieavfall
- Opplysninger om transport
- Opplysninger om lover og forskrifter
- Andre opplysninger av betydning for brukernes sikkerhet og helse

Forskriftene om klassifisering og merking setter krav om at kjemikalier og produkter som er klassifisert som helsefarlige skal merkes med bestemte helsefarsymboler. Forskriftene består av en hovedforskrift og fem utfyllende forskrifter, og omfatter alle helse-, miljø-, brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier som importeres, produseres eller omsettes i Norge. Regelverket er rettet mot enhver som produserer, importerer og omsetter farlige kjemikalier for yrkesmessig eller privat bruk, og fastsetter deres plikt til å sørge for at farlige stoffer blir klassifisert og merket i forhold til deres iboende helse- og miljøfarlige egenskaper. Unntatt er produkter som er regulert gjennom annen særlovgivning (som legemidler, plantevernmidler, næringsmidler, kosmetikk, alkohol, tobakksvarer, fôrvarer). Disse er ofte underlagt et strengere regelverk med en utvidet informasjonsplikt. Forskriften omfatter ikke faste bearbejdede produkter, med unntak av tusjpenner, merkepenner, fargestifter og lignende (dvs. flytende og pulverformige produkter/stoffer er omfattet av forskriften). Krav til merking med miljøfaremerke har inntil nå bare vært gjeldende for rene

stoffer som er klassifisert som miljøfarlige, men det er nå vedtatt et nytt EU-direktiv om stoffblandinger der miljøfaremerking inngår.

Det er også utviklet frivillige merkesystemer for produkter som er myntet på forbrukere, som det nordiske miljømerket Svanen, det tyske miljømerket Blaue Engel og EUs miljøblomst. Merkene angir at produktet er blant de minst miljøskadelige av tilsvarende produkter på markedet, i følge bestemte kriterier. Merkene tildeles etter søknad til de produktene som det er utviklet kriterier for. Produsenter og importører av kjemikalier og produkter er ansvarlige for å skaffe til veie og videreformidle informasjon om produktenes helse- og miljøegenskaper, men myndighetene har ansvaret for å legge til rette for denne informasjonsformidlingen. Denne tilretteleggingen kan være av forskjellig art. En form for tilrettelegging er det arbeidet myndighetene gjør innenfor det vi har klassifisert som kunnskapsoppbygging, for eksempel ved at de utarbeider kriterier og systemer for klassifisering som bidrar til å lette arbeidet for produsenter og importører. En annen form for tilrettelegging er arbeidet innenfor regelverksutvikling. Herunder kommer blant annet arbeidet med utvidelser av regelverket for deklarerings, klassifisering og merking til for eksempel å gjelde produkter som i dag ikke omfattes av dette regelverket (for eksempel en del faste, bearbejdede produkter).

3.1.4.2 Samling og systematisering av informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier

Ved siden av produktmerking, er opprettelse av databaser og ”informasjonsstasjoner” som har til hensikt å formidle en mer samlet oversikt over bruken og omfanget av helse- og miljøfarlige kjemikalier, viktig i informasjonssammenheng. Dette er et område som miljømyndighetene ønsker å satse mer på.

I dag finnes det en rekke ulike kjemikalierregistre. Fareklassifiserte produkter skal registreres i Produktregisteret. Tilsetningsstoffer, kosmetikk, legemidler og landbrukskjemikalier registreres i egne databaser. I tillegg spiller Giftinformasjonssentralen og stiftelsen GRIP viktige roller som informasjonsformidlere. I punkt 3.2 gir vi en nærmere beskrivelse av disse virksomhetene.

I en beskrivelse av myndighetenes tiltak for å systematisere informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier hører også den såkalte Obs-listen hjemme. Miljøvernmyndighetene har utarbeidet en Obs-liste som er en oversikt med eksempler på kjemikalier som myndighetene anser som uønskede. Med denne Obs-listen er ikke hensikten å gi en uttømmende liste over alle kjemikalier som myndighetene anser som uønskede, men den skal reflektere myndighetenes vurdering av hvilke stoffer som er de mest betenkelige når kjemikalier med uønskede egenskaper sammenholdes med kunnskap om eksponering, bruksmåter og andre forhold. Listen er en veiledning, og er ikke rettslig bindende.

3.1.5 Kunnskapsoppbygging

Myndighetenes ansvar for regelverksutvikling, informasjon og tilsyn forutsetter god oversikt over anvendelsen av farlige kjemiske stoffer i samfunnet, og at de har kompetanse om farlige egenskaper ved ulike stoffer, omfanget av bruken av stoffene, hvilken risiko som er forbundet med bruken av dem og hvilke beskyttelsestiltak som eventuelt bør settes inn. Når det gjelder produksjon, import og omsetning av farlige kjemiske stoffer, så er myndighetenes primære ansvar å legge forholdene til rette for at produsenter, importører og arbeidsgivere kan ivareta sitt ansvar på en best mulig måte.

3.1.5.1 Vurderinger av stoffers farlighet

Regelverket fastsetter at enhver som produserer, importerer eller omsetter farlige kjemikalier til privat eller yrkesmessig bruk, har plikt til å sørge for at de farlige stoffene blir klassifisert og merket i henhold til deres iboende helse- og miljøfarlige egenskaper. Myndighetenes oppgaver kommer her for det første inn ved at de har et ansvar for å utvikle kriterier for hvilke egenskaper som skal tillegges vekt ved vurderinger av stoffers farlighet.

Det er store forskjeller på ulike kjemiske stoffers evne til å utløse helseskade. Noen stoffer er irriterende for øyne og hud. Andre kan forårsake lever- og nyreskader. Stoff kan være kreftfremkallende, allergifremkallende og/eller forårsake skader på det ytre miljøet/naturmiljøet. I den konkrete farevurderingen som gjøres av produsenter og importører, blir stoffer testet og vurdert i forhold til de kriteriene for iboende egenskaper som myndighetene har kommet fram til. Så vel arten av mulig helseskadelig effekt (akutt eller kronisk giftighet, etsende, allergifremkallende, kreftframkallende, miljøfarlig osv.) som graden av skadene (etsende eller sterkt etsende, giftig eller meget giftig osv.), blir vurdert. Kjemiske stoffers iboende egenskaper når det gjelder å forårsake skade på helse og miljø, varierer svært mellom ulike stoffer, men alle stoffer kan forårsake *noen* skader ved et tilstrekkelig høyt eksponeringsnivå. I en analyse av stoffers farlighet, inngår derfor også å vurdere hvor store mengder av stoffet mennesker og dyr kan tenkes å bli utsatt for, og ut i fra denne vurderingen, avgjøre om det finnes risiko for skader. På grunnlag av denne typen vurderinger blir stoffer klassifisert, og det utformes informasjon som skal følge produktene i form av helsefaremerking og datablad. Her angis hvilke typer effekter som kan forventes, avhengig av de mengdene som en er utsatt for.

Fordi det er et tungt faglig ansvar å klassifisere stoffer, går også myndighetene gjennom en del stoffer, vurderer dem i forhold til kriteriene for iboende egenskaper og utarbeider oversikter der bestemte stoffer er klassifisert. Den såkalte stofflisten er en eksempelliste som angir myndighetenes klassifisering, og den er bindende for de stoffene som finnes på listen.

Som det framgår, hviler arbeidet med klassifisering og merking på grunnleggende vitenskapelige tester der man ser skadelige effekter på levende organismer som utsettes for bestemte doseringer over en viss tid. Her er man opptatt av årsaksmekanismene slik de kan observeres i en laboratoriekontekst. Når kunnskapen om årsaksmekanismene vedrørende stoffenes iboende egenskaper med hensyn til å provosere fram helseskader er etablert, og man skal klassifisere og merke produktene som inneholder de aktuelle stoffene, dreier det seg ikke lenger om en laboratoriekontekst, men om konkrete anvendelsesmåter – ofte i yrkesmessige sammenhenger. For at merkingen av produktene skal ha mening for brukeren og sette vedkommende i stand til å bruke produktet riktig, må den gjøres relevant for det aktuelle bruksområdet. Denne relasjonen framkommer tydelig i følgende sitater fra Statens forurensningstilsyns beskrivelse: ”klassifisering og merking gir informasjon om stoffers iboende egenskaper” og ”hensikten er å sikre at brukere av farlige kjemikalier får tilstrekkelig informasjon om kjemikaliers skadevirkninger, slik at de kan ta nødvendige forholdsregler”, (Grunnlagsmateriale for Kartleggingsrapporten Mange kokker – lite søl, Statens forurensningstilsyns egenbeskrivelse).

Merkingen må være utformet ut fra det man vet at produktet blir brukt til og hvordan det blir brukt. Her ligger det en generell risikovurdering i forhold til helseskade i forbindelse med eksponering. Kunnskap om bruksområdene og anvendelsesmåtene blir dermed et viktig bidrag til arbeidet med merkingen av produktene. Slik kunnskap finnes hos sektormyndigheter som arbeider for eksempel overfor landbruk eller med arbeidsmiljø, og det er viktig at disse myndighetene får anledning til å gi innspill basert på denne kunnskapen. I neste avsnitt vil vi komme nærmere inn på denne typen risikovurderinger.

3.1.5.2 Vurderinger av risiko og nytte

Myndighetene har et reguleringsansvar. Det innebærer et ansvar for å avgjøre om enkelte stoffer skal forbys eller om det skal settes restriksjoner på bruken av dem. I den sammenhengen blir det en viktig oppgave for myndighetene å holde øye med utviklingen og å vurdere risikoen ved en bestemt forekomst av ulike typer kjemikalier. Her inngår å skaffe seg en oversikt over den samlede bruken av kjemikalier i samfunnet og å være oppmerksom på utvikling av skader som kan skyldes kjemikalier. Registre over sykdommer, misdannelser og dødsfall er viktige redskaper for å overvåke utviklingen. Det samme gjelder målinger av forekomst av kjemikalier i det ytre miljøet. Forstyrrelser i økosystemet eller skader på enkelte arter må følges opp slik at man kan forsøke å kartlegge årsakene.

Å vurdere effekter av kjemikalier og risiko for skader av kjemikaliebruk, er et svært kompetansekrevene felt. Risikovurdering innebærer at resultater fra en fareanalyse, der det er påvist en helsefare ved bruk av et stoff, holdes sammen med eksponeringsinformasjon for å vurdere sannsynligheten for at skade skal skje og å vurdere skadens omfang. Selv fra et vitenskapelig ståsted kan det ofte

være vanskelig å tolke toksikologiske data. Det er mange usikkerhetsfaktorer som inngår i analysen. I tillegg skal risikovurderinger holdes opp mot nytte- vurderinger, og dette er vurderinger som bare delvis kan gjøres ut i fra et vitenskapelig grunnlag. Fordeler og ulemper med et bestemt stoff eller en bestemt håndtering av et stoff, vurderes ut fra et politisk og samfunnsmessig utgangspunkt, og det innebærer for eksempel at helsefare vurderes opp mot økonomiske konsekvenser. Her vurderes ulike positive og negative sider ved ulike beslutningsalternativer opp mot hverandre. I beslutningsunderlaget inngår selvfølgelig informasjon av faktakarakter, men den helhetlige informasjonen er ofte kompleks med muligheter for ulike tolkninger (SOU 1984:77).

3.1.5.3 Ulike myndigheter – ulike hensyn og ulik kompetanse

Ulike myndigheter vil være opptatt av kompetanseoppbygging på ulike områder når det gjelder risikovurderinger, blant annet avhengig av hvilke hovedhensyn den enkelte myndighet skal ivareta. Miljømyndighetene har i stor grad sitt fokus mot hva som skjer med stoffer når de kommer ut i naturen, mot eksponeringsfaren for mennesker og miljø og mot de helse- og miljøeffektene som stoffer da kan forårsake. Her er det blant annet behov for å framskaffe økt kunnskap om problemstillinger som er særegne for Norge, for eksempel knyttet til Norges kalde klima. De siste årene er det blitt rettet mye oppmerksomhet mot effekter av utslipp fra diffuse kilder, for eksempel fra et ukjent antall helse- og miljøfarlige kjemikalier som befinner seg på markedet i ulike produkter. Diffuse utslipp fører til at store områder i miljøet utsettes for forholdsvis begrensede økninger i konsentrasjonen av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Her vil miljømyndighetene være opptatt av å få fram kunnskap om hvilke kroniske effekter som oppstår ved lang tids lavdoseeksponering, ved hvilke nivåer effekter oppstår, og hvordan ulike forurensningskomponenter samvirker (St. meld. nr. 58 s. 179).

Arbeidsmiljømyndighetene har sitt fokus rettet mot risiko for helseskader ved eksponering av kjemiske stoffer i arbeidsmiljøet. Når det gjelder eksponering for farlige kjemiske stoffer, finner man de høyeste eksponeringsnivåene i arbeidsmiljøet, og dermed også høy risiko for alvorlige helsemessige effekter blant bestemte grupper av arbeidstakere. Men generelt ser man nå i industrien en utvikling der eksponeringsnivåene reduseres. På sikt vil derfor antall arbeidstakere som utsettes for høye nivåer avta. Samtidig tas det i bruk stadig nye kjemiske stoffer og produkter. Situasjonen er derfor den at stadig flere arbeidstakere blir utsatt for komplekst sammensatte lavdoseeksponeringer. Man regner med at ca 10 prosent av arbeidsstyrken eller omkring 200 000 arbeidstakere er i yrker som gjør at de i større eller mindre grad blir eksponert for kjemikalier i arbeidsmiljøet. Også når det gjelder arbeidsmiljø er man derfor i dag opptatt av å få fram langtidseffekter av lavdoseeksponering for ulike helseskadelige kjemikalier.

Av alle dødsfall i Norge i løpet av ett år, skyldes 50 prosent hjertelidelser. Av disse igjen regner man med at ca 10 prosent er relatert til arbeidsmiljøet. Årsaksforholdene er her svært kompliserte å avdekke. Men det synes klart at lavdoseeksponeringen i arbeidsmiljøet, som for store grupper av arbeidstakere er vesentlig høyere enn den eksponeringen den jevne samfunnsborgeren blir utsatt for i det ytre miljøet, bidrar til en betydelig andel av det samlede sykdomsbildet i samfunnet. Arbeidsmiljømyndighetenes særegne kompetanse når det gjelder risikovurderinger, ligger i kunnskap om arbeidsprosesser i ulike næringer og bransjer, hvordan kjemikalier blir brukt og anvendelse av sikkerhets- og verneutstyr.

Ulike myndigheter vil ofte ha ulike holdninger til hva som bør tillegges vekt, og de kan ende opp med ulike standpunkt, alt avhengig av om de i første rekke er opptatt av konsekvenser for ytre miljø, konsekvenser for et effektivt landbruk (agronomiske hensyn), hensynet til trygg mat eller konsekvenser for et sikkert arbeidsmiljø, for å nevne noen eksempler på hensyn som delvis kan være i konflikt med hverandre. Det er flere eksempler på at dette kan føre til at ulike myndigheter ender opp med ulike konklusjoner i forhold til hvilke begrensninger som bør legges på bruken av et stoff. Spesielt aktuelt har dette vært i forholdet mellom miljøvernmyndighetene og arbeidsmiljømyndighetene, og det er blitt ytterligere aktualisert de siste årene etter hvert som miljømyndighetene er blitt mer produktorientert i sin strategi.

Vi har foran beskrevet endringer i miljøvernpolitikken som en utvikling fra ”utslippsorientering”, med vekt på ”end of pipe”-tiltak, til en ”produktorientering” med større vekt på renere produksjon, substitusjon og livsløpsanalyse. Denne endringen har ført til at tiltak for å beskytte det ytre miljøet i stadig sterkere grad griper inn i bedriftenes liv. De må tilpasse sin produksjon til nye miljøkrav som igjen får betydning for arbeidsmiljø (Arbetslivsrapport 1998:15, s. 13). Det er ikke lenger snakk om bare å sette inn filtre eller ulike former for rensmekanismer for å redusere forurensninger fra luft- eller vannutslipp. I stedet handler det om å gjøre det riktig fra begynnelsen, gjennom å velge produksjonsprosesser og kjemikalier som gjør minst skade på miljøet.

Problemstillingen kan for eksempel være at miljøvernmyndighetene mener at et stoff kan ha svært uheldige konsekvenser for det ytre miljøet, og foreslår å erstatte dette med et annet stoff, som til gjengjeld kan ha negative konsekvenser på arbeidsmiljøet. La oss bruke PVC-baserte produkter som eksempel. Slike produkter tilsettes bl.a. mykgjørere for at produktene kan bli teknisk egnet. PVC brukes blant annet i enkelte gulvtepper. PVC-tepper kan være uheldig ut fra et ”ytre miljø”-synspunkt etter som de inneholder kjemisk sett østrogenlignende substanser, og utvikler saltsyre og klororganiske stoffer når de forbrennes. Ut fra et ”arbeidsmiljø”-synspunkt har de derimot den fordel at de kan rengjøres gjennom våttørkning uten – eller med lite bruk av kjemikalier. Linoleumsmatter, som kan være et alternativ, avgir aldehyder når de er nye og må behandles med kjemikalier i form av ulike typer voks. Ved forbrenning utvikles ingen klororganiske stoffer, (Arbetslivsrapport 1998:15 s. 27). PVC

brukes også i beskyttelseshansker. Hvis PVC ikke skal brukes som materiale i beskyttelseshansker, kommer mange trolig til å gå over til latekshansker. Det kan innebære økt risiko for kontaktallergi, etter som lateks inneholder allergifremkallende stoffer (op cit s. 38).

Det kan også være konflikt mellom forskjellige arbeidstakeres interesser. Den som vasker et gulv vil gjerne at det skal være lettstelt og dermed gjerne være laget av materialer som gir en glatt overflate, slik som for eksempel PVC. Men den som arbeider på et gulv hele dagen, vil gjerne unngå å bli utsatt for helse-skadelige gasser som avgis fra PVC. Her kan det også ligge grunnlag for motsetninger mellom på den ene siden hygiene- og helsehensyn som tilsier at man bør velge glatte overflater, og arbeidsmiljøhensyn som kan innebære at man bør velge gulv med ru overflate og dermed mindre fare for å skli. Et annet ofte referert dilemma er valget mellom oljemaling og lateksmaling. Oljemaling utgjør et arbeidsmiljøproblem for malere, fordi denne typen maling inneholder løsemidler. Løsemidler avgis særlig ved påføring av malingen, men på lengre sikt er oljemaling mindre problematisk for den som skal oppholde seg i rommene, da det avgis forholdsvis lite gasser over tid. For malere er lateksmaling å foretrekke, da det ved påføring avgis små mengder gasser. Men lateksmaling inneholder farlige tilsetningsstoffer, bl.a. "hormonhermere" som lekker ut over lang tid, og dette er dermed et helseproblem for den som skal oppholde seg mye i de rommene der produktene er benyttet..

Disse eksemplene viser at det kan være vanskelig å komme fram til løsninger som både vil være bra for arbeidsmiljøet og som vil bety en redusert belastning på ytre miljøer. Men de illustrerer også hvor viktig det er at ulike hensyn blir veid opp mot hverandre, og at kunnskap både om virkninger på arbeidsmiljø og på ytre miljø må legges til grunn når det utvikles nye tiltak på kjemikalieområdet, det være seg ved fastsettelse av grenseverdier eller ved beslutninger om substitusjon.

3.1.5.4 Ulike strategier for kunnskapsoppbygging

I arbeidet med å holde et øye med utviklingen og i vurderingen av risiko knyttet til bruk av kjemiske stoffer, er tilgangen på kompetanse helt avgjørende. For å ivareta disse oppgavene trenger myndighetene bred kompetanse innen kjemi, humantoksikologi, økotoksikologi, yrkeshygiene m.m. For det mer rutinemessige tilsynsarbeidet kan basiskunnskaper være tilstrekkelig, men for en del spørsmål angående kjemikaliers effekter på mennesker og miljø, er det behov for høy vitenskapelig kompetanse. Spørsmålet blir så i hvilken grad myndighetsorganer som Statens forurensningstilsyn (SFT), Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT), Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), Oljedirektoratet (OD), og Statens landbrukstilsyn (SLT) bør ha av denne typen vitenskapelig kompetanse internt, eller om de skal basere seg på å kjøpe den fra andre. Her har myndighetene i dag valgt noe forskjellig strategi. Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet har i begrenset grad bygd

opp egen kjemikaliefaglig kompetanse internt, og bruker Statens institutt for folkehelse og Statens arbeidsmiljøinstitutt i tillegg til bidrag fra forskningsmiljøer ved universiteter og høyskoler. Her synes det imidlertid å være en stor forskjell mellom Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet, der Statens forurensningstilsyn i langt større grad enn Direktoratet for arbeidstilsynet gjør nytte av eksterne kompetansemiljøer. Statens landbrukstilsyn har derimot bygd opp egen kompetanse, og er i dag det forvaltningsorganet som har det største integrerte miljøet, og som dekker både humantoksikologi og økotoksikologi. Men også de er avhengig av å hente inn ekstern kompetanse på enkelte fagfelt.

3.2 Organisering i kjemikalieforvaltningen

Organisering kan i utgangspunktet ses som et virkemiddel for å regulere atferd med sikte på å få ivare tatt et bestemt hensyn. Ofte bygges det opp egne organisasjoner for å ivareta det aktuelle hensynet. Når det gjelder samfunnshensyn knyttet til risiko ved bruken av kjemikalier, er det ikke bygd opp egne organisasjoner for ivareta dette hensynet spesielt.

I stedet har bestemte samfunnshensyn knyttet til anvendelsen av bestemte stoffer og produkter, fått en organisatorisk forankring ut fra en mer partiell og trinnvis historisk prosess. Kjemikalier er i stor grad plassert som en del av ansvaret hos organisasjoner som er etablert for å ivareta andre hensyn og formål. Dette har ført til at vi i dag står med en kjemikalieforvaltning preget av et stort mangfold. Det er 12 aktører som utgjør kjemikalieforvaltningen slik vi har definert den i dette prosjektet (ansvarlige departementer i parentes):

- Direktoratet for arbeidstilsynet (KRD)
- Statens arbeidsmiljøinstitutt (KRD)
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (KRD)
- Oljedirektoratet (KRD)
- Produktregisteret (KRD)
- Statens forurensningstilsyn (MD)
- Giftinformasjonssentralen (SHD)
- Statens helsetilsyn (SHD)
- Statens legemiddelkontroll (SHD)
- Statens institutt for folkehelse (SHD)
- Statens landbrukstilsyn (LD)
- Statens næringsmiddeltilsyn (LD, (FID, SHD))

Nedenfor vil vi gi en kort beskrivelse av disse virksomhetene.

3.2.1 Aktører i kjemikalieforvaltningen – virksomhetsbeskrivelser

3.2.1.1 Direktoratet for arbeidstilsynet (DAT)

Direktoratet for arbeidstilsynet er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Etaten består av Direktoratet for arbeidstilsynet og 13 distriktskontorer. Distriktene er ansvarlige for det utøvende tilsynet med virksomhetene. Direktoratet for arbeidstilsynet skal gi retningslinjer og støtte distriktenes arbeid.

Direktoratet for arbeidstilsynet har forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til arbeidsmiljøloven, og har et overordnet mål om å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle. I den forbindelse har etaten ansvar for å utvikle regelverk og føre tilsyn med all yrkesmessig bruk av kjemikalier. Tilsynet er således ikke begrenset til enkelte typer kjemikalier, men retter seg mot arbeidsmiljøet i alle virksomheter der arbeidet er av en slik karakter at arbeidstakerne blir eksponert eller kan bli eksponert for kjemikalier.

Direktoratet for arbeidstilsynet skal føre tilsyn med ca 240 000 virksomheter, og da i forhold til svært mange problemer og skadetyper. Skader på grunn av kjemikalieeksponering utgjør bare en liten del av det ansvarsområdet Direktoratet for arbeidstilsynet har. I 1999 ble det fokusert spesielt på: Belastningslidelser, psykososiale problemer, allergi og overfølsomhet, samt skader på grunn av ulykker.

Direktoratet for arbeidstilsynet har 458 ansatte, målt i årsverk, fordelt på 132 i direktoratet og 323 ved distriktskontorene.

3.2.1.2 Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE)

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Direktoratet er nasjonal fagmyndighet på brann- og eksplosjonslovgivningen, inklusive områdene landtransport av farlig gods og væsker og gasser under trykk.

Direktoratets formål er å arbeide for å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot skader forårsaket av brann, eksplosjon og farlige stoffer. Brann- og eksplosjonsrisiko er dels knyttet til produktene kjemiske egenskaper og dels knyttet til håndteringen av dem. Direktoratets sentrale virkemidler er regelverksutvikling, tilsyn, kompetanseoppbygging og informasjonsarbeid.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har 100 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.3 Oljedirektoratet (OD)

Oljedirektoratet er underlagt Olje- og energidepartementet i ressursforvaltnings- og administrative saker og Kommunal- og regionaldepartementet i spørsmål om sikkerhet og arbeidsmiljø. I denne forbindelsen er det først og fremst den delen av Oljedirektoratets virksomhet som hører inn under Kommunal- og regionaldepartementet, som er interessant.

Oljedirektoratets virksomhetsidé er at etaten skal legge til rette for høyest mulig verdiskaping og bidra til at petroleumsvirksomheten drives sikkert, at ressursene utnyttes forsvarlig og at miljømessige hensyn ivaretas.

Oljedirektoratet er delegert forskriftsmyndighet på sikkerhets- og arbeidsmiljøområdet og bistår Kommunal- og regionaldepartementet i utarbeidelse av forskrifter på overordnet nivå og i lovarbeid. Det er etablert en særskilt ordning av tilsynet med sikkerheten i petroleumsvirksomheten som blant annet bygger på et samarbeid mellom Oljedirektoratet, Statens helsetilsyn og Statens forurensningstilsyn. Oljedirektoratet er koordinerende myndighet i forhold til de myndighetene som har et selvstendig ansvar (Statens helsetilsyn og Statens forurensningstilsyn), og har et overordnet ansvar for å se til at det samlede myndighetstilsynet ivaretas på best mulig måte. Oljedirektoratet driver også utstrakt informasjonsvirksomhet.

Oljedirektoratet har 362 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.4 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)

Statens arbeidsmiljøinstitutt er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, og er et medisinsk og naturvitenskapelig forskningsinstitutt. Instituttet utvikler og formidler kunnskap om sammenhengen mellom arbeid og helse gjennom forskning, utredning og opplysning. Instituttet er en sentral faglig samarbeidspartner for Direktoratet for arbeidstilsynet.

Statens arbeidsmiljøinstitutts overordnede mål er via sin virksomhet å gjøre norsk arbeidsliv i stand til å skape et arbeidsmiljø som forebygger sykdom og fremmer god helse. De viktigste målgruppene for instituttet er arbeidsmiljømyndigheter, verne- og helsetjenesten i virksomhetene og arbeidslivets organisasjoner.

Instituttet har 125 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.5 Produktregisteret

Produktregisteret er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Produktregisteret er opprettet for å rasjonalisere innsamling av kjemikalieinformasjon til bruk i HMS-arbeid og skal være statens sentrale register på dette området. Databasen inneholder fullstendig sammensetning av kjemiske produkter. Produktregisteret er et serviceorgan for Direktoratet for arbeidstilsynet, Oljedirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i deres forebyggende HMS-arbeid. Produktregisteret kan dessuten bidra med åpen informasjon til andre som har oppgaver innenfor helse-, miljø- og sikkerhetssektoren.

Produktregisteret har 18,5 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.6 Statens forurensningstilsyn (SFT)

Statens forurensningstilsyn er underlagt Miljøverndepartementet. Direktoratet har ansvar for å framlegge beslutningsunderlag for departementet i arbeidet med forurensningsspørsmål. I tillegg har direktoratet et utøvende ansvar når det gjelder 1) pålegg og kontroll vedrørende tiltak mot industriforurensninger, 2) akutt forurensning, 3) kjemiske stoffer og produkter og 4) overvåking av forurensningstilstanden i luft og vann.

Statens forurensningstilsyn har ansvar for regelverksutvikling, tilsyn og informasjon i forhold til forurensningsloven, produktkontrollloven og genteknologi-loven. Statens forurensningstilsyn driver både eget tilsyn og har fylkesmennenes miljøvernavdelinger som operativt tilsynsorgan. Når det gjelder helse- og miljøfarlige kjemikalier, faller det hovedsakelig inn under det tilsynet som Statens forurensningstilsyn driver selv. Her har de blant annet ansvar for å føre tilsyn overfor produsenter og importører av helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter.

Statens forurensningstilsyn har 305 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.7 Statens helsetilsyn (Htil)

Statens helsetilsyn er underlagt Sosial- og helsedepartementet, og har det overordnede faglige tilsynet med helsetjenesten i landet. Fylkeslegene er faglig administrativt underlagt Statens helsetilsyn.

Formålet med virksomheten er å drive tilsyn og rådgivning for å få en trygg helsetjeneste. Statens helsetilsyn skal på sitt område gi faglige råd og informasjon til departementet, fylkeslegen, den statlige helseforvaltningen for øvrig samt til helsetjenesten og befolkningen. Fylkeslegene utfører tyngden av tilsynsoppgavene, som er å føre tilsyn med helsetjenesten og alt helsepersonell.

Statens helsetilsyn fører tilsyn med medisinomsetning og bruk, medisinsk utstyr, narkotika, blod og med bestemmelser om lov om helsemessig beredskap. I tillegg til disse oppgavene deltar også Statens helsetilsyn i regelverksarbeid.

Statens helsetilsyn har 154 ansatte målt i årsverk. I tillegg har Fylkeslegene 176 ansatte målt i årsverk.

3.2.1.8 Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa)

Statens institutt for folkehelse er underlagt Sosial- og helsedepartementet. Instituttet driver egen forskning og produktutvikling, omsetter forskningsresultater til praktisk bruk og sammenstiller og formidler kunnskap.

Avdeling for miljømedisin er sterkt engasjert i arbeidet med kjemikalier, og arbeider etter følgende målsettinger:

- dekke myndighetenes behov for miljømedisinsk utredning og rådgivning
- bistå myndighetene med kjemisk analyse av miljøgifter
- utføre miljømedisinsk forskning på høyt nivå
- bistå myndigheter og andre med teknisk hygienisk ekspertise
- utføre miljømedisinsk undervisning og informasjon

Statens institutt for folkehelse utarbeider det faglige grunnlaget for Statens forurensningstilsyns regulering av kjemikalier og bistår også andre etater i kjemikalievurderinger, for eksempel Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

Statens institutt for folkehelse har 450 ansatte målt i årsverk, hvorav 85 fast ansatte som arbeider ved Avdeling for miljømedisin. Avdelingen har 8 eksternt lønnede som arbeider med kjemikalier.

3.2.1.9 Giftinformasjonssentralen

Giftinformasjonssentralen er underlagt Sosial- og helsedepartementet, og skal gi informasjon og rådgivning i forbindelse med akutte forgiftninger, og ved fare for forgiftninger. Dette gis i hovedsak over telefon. Det gis også skriftlig informasjon til sykehus, leger og allmennheten.

Giftinformasjonssentralen har 17 ansatte.

3.2.1.10 Statens legemiddelkontroll (SLK)

Statens legemiddelkontroll er underlagt Sosial- og helsedepartementet, og skal ivareta forbrukernes og helsevesenets behov for effektive og sikre legemidler.

Statens legemiddelkontroll har ansvar for godkjenning og kontroll av ferdige legemidler. Det innebærer at etaten foretar en faglig vurdering av nye legemidlers effekt, sikkerhet og kvalitet før preparatet eventuelt registreres/tillates markedsført. Mest relevant i forhold til kjemikalieforvaltningen, er Statens legemiddelskontrolls ansvar for å godkjenne kjemiske desinfeksjonsmidler til bruk i helsevesenet og akvakulturanlegg.

I tillegg til dette forvaltningsansvaret, har Statens legemiddelkontroll ansvar for å bidra til riktig bruk av legemidler, blant annet gjennom å presentere produsentnøytral informasjon om godkjente legemidler, og motta og følge opp meldinger om bivirkninger.

Statens legemiddelkontroll har 122 ansatte, målt i årsverk.

3.2.1.11 Statens landbrukstilsyn (SLT)

Statens landbrukstilsyn er underlagt Landbruksdepartementet. Hovedmålene for Statens landbrukstilsyn er å bidra til et landbruk som:

- får konkurransefortrinn ved god plantehelse og innsatsvarer av høy kvalitet
- produserer helsemessig trygge matvarer
- ivaretar hensynet til et godt natur- og arbeidsmiljø.

Innen kjemikalieforvaltningen har Statens landbrukstilsyn ansvar for regelverksutvikling, tilsyn og informasjon i forhold til tre lover med tilhørende forskrifter. Det er 1) Lov om plantevernmidler, 2) Lov om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler og 3) Lov om tilsyn med fôrvarer. Statens landbrukstilsyn har således flere oppgaver innen kjemikalieforvaltningen, hvor forvaltningsansvaret for plantevernmidler er det mest omfattende.

Statens landbrukstilsyn består av en sentral etat, og et distriktsapparat for planteinspeksjon.

Statens landbrukstilsyn har 119 ansatte, målt i årsverk. 25 av disse er tilsatt ved distriktskontorene. Seksjon for plantevernmidler er plassert innen avdeling for plantevernmidler, fôr og teknikk. Seksjonen har 13 ansatte.

3.2.1.12 Statens næringsmiddeltilsyn (SNT)

Statens næringsmiddeltilsyn er administrativt underlagt Landbruksdepartementet, men forvalter næringsmiddelovervågingen som er underlagt Sosial- og helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

Statens næringsmiddeltilsyns viktigste oppgave er å verne forbrukerne og sørge for at maten er i samsvar med de kravene som skal sikre trygg mat. Herunder kommer et ansvar for kartlegging og overvåkning innenfor feltet; bruk av og rester av kjemiske stoffer i næringsmidler.

Statens næringsmiddeltilsyn skal utvikle regelverket og påse at det blir fulgt. Tilsynsapparatet innen næringsmiddelområdet er dels lagt til statlig nivå og dels er det lagt til kommunalt/interkommunalt nivå. Statens næringsmiddeltilsyn har også et ansvar for kunnskapsoppbygging i forhold til risikofaktorer i mat og målrettet informasjon.

Statens næringsmiddeltilsyn har 96 ansatte, målt i årsverk.

3.2.2 Generelt om organisering av oppgavene i kjemikalieforvaltningen

Ansvarsområder og oppgaver er fordelt på disse aktørene etter ulike prinsipper for spesialisering, ikke så mye som resultat av en bevisst analytisk vurdering, men mer av historiske årsaker: Det er fordeling av ansvar ut fra hvilket hensyn som skal ivaretas (ytre miljø, helse, arbeidsmiljø,) etter samfunnssektor (landbrukssektoren) og etter type risiko (brann- og eksplosjonsfare), samt kombinasjoner av disse.

Ifølge brev fra Miljøverndepartementet av 10.06.97, er arbeidet med kjemikalier fordelt på følgende måte mellom etater og departementer (det bemerkes at denne oversikten er mer omfattende enn kartleggingsrapporten, bl.a. er avfall og radioaktive stoffer og produkter tatt med.):

Tabell 1 Oversikt over kjemikalierelaterte oppgaver fordelt på departementer og underliggende etater

Ansvarsområde	Departement	Ansvarlig myndighet/ etat
Teknisk sprit	SHD	SFT/Rusmiddeldirektoratet/ Nemnda for teknisk sprit
Medisinsk utstyr	SHD	Htil
Biocider		
Skadedyrbekjempelse	MD/SHD	Folkehelsa
Plantevernmidler	LD	SLT
Gjødsel og jordforbedringsmidler	LD	SLT (SFT miljøtiltak)
Plantevernmiddelrester i næringsmidler	SHD/LD	SNT/SLT
Tilsetningsstoffer og fremmedstoffer i næringsm.	SHD	SNT
Kosmetikk	SHD	SNT
Legemidler (human/veterinær medisin)	SHD/LD	Htil/Statens legemiddelkontroll
Sera, biologiske preparater	SHD	Htil/Statens legemiddelkontroll
Biologiske preparater av animalsk opprinnelse men ikke legemiddel	LD/SHD	SNT
Bioteknologi/mikrobiologiske produkter og GMO	MD/SHD/LD	SFT/DN/Folkehelsa
Desinfeksjonsmidler	MD/SHD/LD/ FID	SNT/SFT/Statens legemiddelkontroll/Fiskeridirektoratet/Statens dyrehelsetilsyn
Inneluft	SHD/MD/KRD/ BFD	SHD/ SFT/DAT
Leketøy	MD/BFD	SFT/PE
Faste bearbeidede artikler	MD/BFD	SFT/PE
Helsefarlige stoffer, bruk og oppbevaring om bord på fartøyer	UD	Sjøfartsdirektoratet

Tabell 1 fortsetter:

Ansvarsområde	Departement	Ansvarlig myndighet/ etat
Transport av farlig gods	SD/UD/KRD	DBE/Luftfartsverket/ Sjøfartsdirektoratet
Radioaktive stoffer og produkter	SHD	Statens strålevern
Avfall	MD/KRD/SHD	SFT/DAT/DBE/OD/Htil/ Statens strålevern
Registrering av kjemikalier i bruk	MD/KRD/LD/ SHD	SFT/DAT/DBE/SLT/SNT/ OD/Htil/Statens lege- middelkontroll/Statens strålevern/ Fiskeri- direktoratet
Generelle forskrifter		
Klassifisering og merking av farlige kjemikalier	MD/KRD	SFT/DAT/DBE/OD
Datablader	KRD/MD	DAT/SFT
Forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer	MD/KRD	SFT/DAT
Vurdering og kontroll av risiko i eksisterende stoffer	MD/SHD/LD	SFT/SNT/SLT(DAT/DBE samarbeidspartnere)
Eksport/import av visse farlige kjemikalier	MD/LD	SFT/SLT
Begrensningsdirektivet	MD	SFT/(DBE)
Forskrift om spesialavfall	MD	SFT/FMVA
Lagring av kjemikalier og avfall	MD/KRD/SHD	SFT/DAT/DBE/Statens strålevern

Det store antallet aktører og delingen av ansvar mellom disse aktørene, fører til et betydelig behov for koordinering. På bakgrunn av dette, er det mellom en del etater etablert formaliserte samarbeidsrelasjoner som er stadfestet i samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtalene er forskjellige i detaljeringsgrad og i grad av forpliktelse.

I en del tilfeller er det imidlertid ikke etablert samarbeidsavtaler og samarbeidet er basert på uformelt samarbeid og kontakt. Dette har bl.a. å gjøre med at man har knappe ressurser og nødvendigvis ønsker å binde seg opp til omfattende, forpliktende og ressurskrevende løpende samarbeidsordninger. Men manglende samarbeidsavtaler har også å gjøre med kommunikasjonsproblemer, pga. store forskjeller mellom etatene på en rekke områder.

Et grunnleggende resonnement innen organisasjonsteori er at måten en oppgave blir løst på i en organisasjon, påvirkes av trekk ved den organisasjonen som står for oppgaveløsningen.

En del av de organisasjonene som er involvert i kjemikalieforvaltningen er relativt ulike når det gjelder hvilke **hensyn** de ivaretar. Noen hensyn er svært omfattende og langsiktige når det gjelder hva som skal beskyttes og andre er mer avgrensede og kortsiktige. Ivaretagelsen av disse hensynene vil i mange tilfeller kunne skje uten at tiltak og reguleringer motivert i de ulike hensynene, kommer i konflikt med hverandre. Men i noen tilfeller vil slike motsetningsforhold mellom ulike hensyn kunne oppstå.

Etatene er ulike når det gjelder **prioritering** av kjemikalier. Kjemikaliespørsmål utgjør i mange tilfeller en relativt liten del av etatenes samlede oppgaveportefølje. Bare Produktregisteret har kjemikalier som sitt eneste oppgaveområde. Koblingen til andre oppgaver medvirker til at etatene har ulik ressursmessig og policymessig prioritering av kjemikalier. Etatene er underordnet departementer med ulikt forhold til kjemikalier som samfunnsproblem og etatene får ulik oppmerksomhet fra departementene.

Etatene er ulike når det gjelder **ressurser**. De har ulik ressursituasjon og ressurstildelingen synes ikke alltid godt avstemt i forhold til oppgavemengden for hver enkelt etat.

Etatene arbeider i forhold til **ulike typer risikoer**, som berører samfunnsgrupper av ulik størrelse, i ulik grad er akutte og alvorlige, og som har en kortere eller lengre tidshorison når det gjelder utvikling av sykdom hos mennesker eller ødeleggelse av det ytre miljøet. Ressursinnsats og oppmerksomhet overfor ulike typer risikoer, varierer. Hvilke risikoer som fortjener størst oppmerksomhet er et verdimeslig omtvistet og vanskelig spørsmål.

Etatene er ulike når det gjelder **kunnskap og kompetanse**. Etatene befinner seg innenfor ulike kunnskapstradisjoner og har ulik intern kompetanse. Noen av etatene har betydelige kjemikaliefaglige ressurser innen eget hus, mens andre har en mer rendyrket forvaltningskompetanse. Etatene er også ulike når det gjelder ressursmessige forutsetninger til å kunne trekke veksler på eksterne kjemikaliefaglig kompetanse. Etatenes kompetanse når det gjelder kjemikalier, er i noen tilfeller nært knyttet til anvendelsen i bestemte næringsbransjer, de aktuelle produksjonsprosessene og effekter som er knyttet til bruken, mens andre etater har mindre kompetanse om dette og mer generell kompetanse om sykdomsbilde i befolkningen eller generell kompetanse om stoffenes og produktenes egenskaper.

Etatene er ulike når det gjelder **forvaltnings- og reguleringstradisjoner**. De har ulike handlingsmodeller og har ulikt forhold til hvilke kunnskapsgrunnlag som anses nødvendig for å iverksette reguleringer og restriksjoner gitt en risiko for en gruppe i befolkningen. Blant miljøvernmyndighetene ses "føre var"-

prinsippet som helt grunnleggende. Man mener at mangel på vitenskapelig sikkerhet om skadevirkninger ikke skal bli brukt som grunn til å utsette miljøverntiltak⁴. Arbeidsmiljømyndighetene er imidlertid mer skeptiske til dette. De ser seg selv som en del av et konsensus-regime der forholdet til partene i arbeidslivet er sentralt, og argumenterer med at de ikke vil innføre restriksjoner som kan sette sysselsetting og lønnsomhet i en industribransje i fare uten at det er godt dokumentert, hvilken effekt bruken av et stoff har, hvilken risiko bruken medfører og hvor stor gruppe i befolkningen som er involvert.

Ulike samfunnshensyn, kunnskapstradisjoner, handlingsmodeller, regulerings-tradisjoner og risikovurderinger må med dagens organisering ofte brytes mot hverandre **mellom** etatene og ikke **innenfor** etatene. At de ulike ståstedene brytes mot hverandre mellom etatene og ikke innen etatene, betyr store utfordringer for samarbeidet mellom dem.

I det politisk-administrative systemet finnes mange eksempler på at det i organisasjoner som tilhører en bestemt sektor finnes et dominerende tankegods og at man i disse organisasjonene finner en sammenkobling av et bestemt knippe av karakteristika som henger nøye sammen. Man omtaler ofte en slik gruppe av organisasjoner som segmenter. Slike segmenter kan bestå av ulike organisasjoner og institusjoner. Personene som er en del av et segment kan være forskere, politikere, byråkrater og ledere av frivillige organisasjoner. Personene deler de samme verdiene og normene og har relativt ens oppfatning om hva myndighetene skal gjøre og hvordan de skal gjøre det. En slik segmentering antydes også finnes i kjemikalieforvaltningen. Tydeligst kan man kanskje se dette når det gjelder det man kan kalle "miljøsegmentet" og "arbeidsmiljøsegmentet".

Innen "miljøsegmentet" er det en "føre var"-orientert reguleringstradisjon som bygger på bestemte måter å legge til grunn kunnskap om årsak- og virkingsforhold og henger sammen med vektlegging av (langsiktige) risikoer for store deler av befolkningen knyttet til å beskytte det ytre miljøet.

Innen "arbeidsmiljøsegmentet" har man en mer "forsiktig" reguleringstradisjon som bygger på en noe annen måte å gjøre bruk av kunnskap om årsak og virkning og som henger sammen med vektlegging av risikoer ved arbeidsmiljøet til avgrensede grupper arbeidstakere.

Samlingen innen segmentene om et felles tankegods gjør at det kan oppstå tendenser til mentale skott overfor andre segmenter og at samarbeid på tvers av slike skott kan være vanskelig å få til. Ulikhetene når det gjelder mulighet til å bygge opp intern kompetanse, ressursmangel i etatene og ulik prioritering av kjemikalier i etatene, kan være med på å forvanske samarbeidet ytterligere. I

⁴ Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet s. 30.

den relativt oppsplittede kjemikalieforvaltningen kan man se dette som et problem i forhold til en helhetlig kjemikaliepolitikk.

Flere av disse forskjellene mellom myndighetene vil man ikke kunne finne endelige organisatoriske løsninger på. Staten vil uansett ha flere samfunns-hensyn å ivareta, og representanter for de involverte organisasjonene vil i arbeidet med å sikre at ulike hensyn blir ivaretatt, samtidig arbeide for at ulike kunnskapstradisjoner, risiko-/nyttevurderinger, handlingsmodeller og reguleringstradisjoner blir lagt til grunn.

Noen av de påpekte dilemmaene og problemstillingene i beskrivelsen, bunner i den etablerte oppgavefordelingen mellom etatene og kan tenkes å fordre endret oppgavefordeling eller strukturendringer. Andre dilemmaer som ulikheter i intern kompetanse, mangelfulle samarbeidsordninger, ressursmangel og ulik prioritering av kjemikalier, kan tenkes å kunne justeres uten endringer i oppgavefordelingen eller i organisasjonsstrukturen.

Det er et overordnet mål for staten å få til en viss grad av helhet i kjemikaliepolitikken og at samfunnshensynene blir forsvarlig avveid på regjeringsnivå og effektivt og enhetlig artikulert mot EU på fagekspertnivå. I det følgende vil vi beskrive organiseringen av oppgaveløsningen og prøve å peke på sider som representerer dilemmaer og utfordringer når det gjelder å realisere denne overordnede målsettingen om en helhetlig politikk.

3.2.3 Regelverksutvikling, ansvarsfordeling og samarbeid

3.2.3.1 Regelverksutvikling – stadig mer preget av EU

Blant de ulike myndighetsoppgavene er det særlig regelverksutviklingen som de seneste årene har stilt den norske kjemikalieforvaltningen på nye prøver. Dette er fordi regelverksutviklingen er blitt ytterligere internasjonalisert som følge av EØS-medlemsskapet. Det norske kjemikaliearbeidet er avhengig av regelverk som utvikles og vedtas i EU. EU har initiativ og regi når det gjelder framdrift, og arbeidet foregår basert på EUs arbeidsformer.

Det at ansvaret er spredt på flere aktører, innebærer en langt større utfordring i forhold til påvirkning av nytt regelverk i EU, sammenlignet med arbeidet med implementering av EU-regler i norsk regelverk. Når nye EU-regler er besluttet, er det lite man fra norsk side kan gjøre annet enn å finne fram til en fornuftig innarbeidelse i norsk regelverk. Regien og framdriften i dette arbeidet har man selv på norsk side langt mer råderett over, selv om det også her ofte vil være besluttet en tidsplan på europeisk nivå.

De norske etatene som har ansvar for kjemikalieforvaltningen er til dels i omfattende grad involvert i EUs beslutningsprosesser. Arbeidet med regelverksutvikling er preget av store saksmengder, korte tidsfrister, høye krav til

ekspertkompetanse og behov for hurtig og inngående dialog mellom involverte etater for utforming av posisjoner og avklaring av fullmakter og mandater.

Arbeidsmengden, arbeidsmåten og karakteren av arbeidet knyttet til regelverksutvikling er endret uten at det har funnet sted noen tilsvarende markert økning i ressurstilførselen. De norske rutine og samarbeidsmønstrene mellom etatene har vært justert som følge av EØS-avtalen, men i etatene er det tvil med hensyn til hvorvidt ordningene er godt nok tilpasset. Den norske politiske ambisjonen er at man skal utnytte de mulighetene som finnes til å påvirke regelverksutviklingen i EU, selv om man ikke kan delta på den politiske arenaen. Det tilsier at arbeidet knyttet til ekspertkomitéene i EU må være organisert på en mest mulig effektiv måte. Dersom Norge vil oppnå noe i EU, må man være på banen når det skjer, med de rette aktørene, med velbegrunnede argumenter, faglig dokumentasjon og fullmakter som gir handlingsrom.

3.2.3.2 EU-regelverk og norsk regelverk

Norsk regelverk på kjemikalieområdet er i seg selv relativt uensartet og oppsplittet og bærer preg av at ansvaret for kjemikalier har vært fordelt på mange etater. Norsk lovgivningstradisjon adskiller seg fra EUs ved at den er mer innrettet på rammekrav og har et grovere detaljeringsnivå. EU-tradisjon for hva som skal bygges inn i et bestemt regelverk samsvarer ikke med norsk tradisjon for fordeling av ansvar mellom etater, og dette betyr at man i mange tilfeller får deling av ansvar mellom etatene, der hver etat ivaretar hver sine deler av et EU-direktiv. Dette innebærer betydelige organisatoriske utfordringer.

Denne spredningen av ansvar for oppfølging av ett EU-direktiv på flere norske myndigheter, skaper et stort behov for samarbeid når det gjelder regelverksutvikling, særlig hva gjelder forberedelser i EU-komiteer før beslutning tas. Arbeidsformen i EU og norske myndigheters begrensede muligheter til å påvirke framdrift og regi i arbeidet, aksentuerer ytterligere behovet for samarbeid mellom myndighetene.

I tillegg til at ansvaret for ett EU-direktiv ofte er delt mellom flere etater, er det også på en del punkter formelt sett deling av ansvar mellom to eller flere etater når det gjelder videreutvikling og revisjon av det implementerte regelverket.

I noen tilfeller er det ikke bare **deling** av ansvar for den enkelte forskriften mellom flere myndigheter, men det er også **uklarhet** med hensyn til hva to eller flere myndigheter har ansvar for når det gjelder utvikling av den aktuelle forskriften. Dette oppfattes som et tydelig tegn på samarbeidsvansker. Både delingen av ansvaret for forskriften, og særlig den uklare og lite detaljerte arbeidsfordelingen, utgjør betydelige organisatoriske utfordringer. Ikke minst gjelder dette rollen som nasjonal koordinator på norsk side for utvikling i EU når det gjelder forskrift om klassifisering og merking. Manglende klarhet og

rutiner for samarbeidet begrenser mulighetene til å påvirke beslutningsprosessen i EU gjennom deltakelse i arbeidsgrupper og komitéer.

I tabellen nedenfor er det en oversikt over regelverk med **delt forvaltningsansvar** (de norske systemregelverkene) og motsvarende systemregelverk i EU.⁵ Denne oversikten viser for en sentral del av reguleringen på kjemikalieområdet hvordan en del av aktørene deler på ansvar. I kolonne 2 fra venstre vises hovedpoenget med delt forvaltningsansvar. I kolonnen helt til høyre nevnes det at det for noen forskrifter er plassert et hovedansvar for koordinering (bl.a. for arbeidet med regelutvikling inn mot EU) hos én av de involverte myndighetene. For noen av forskriftene mangler det imidlertid konkrete samarbeidsrutiner og dette henger sammen med at det for disse forskriftene ikke er en like klar definering av en slik førende rolle for én av myndighetene. I kolonne 4 fra venstre framgår det også at for hver av forskriftene er det flere relevante EU-direktiver.

Tabell 2 Oversikt over regelverk med delt forvaltningsansvar

Navn på forskrift	Etater med forvaltn.ansvar	Etater som berøres uten å ha direkte forvaltn.ansvar	EU-regelverk	Etater med koordineringsansvar
Forskrift om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer.	DAT og SFT	Produktregisteret Folkehelse Miljøforskning (5 inst.) OD, DBE, STAMI	Ja. Rådskonklusjon 92/32 og Kommissjonsdirektiv 93/105 og 93/67 Totalharm.dir.	SFT ansvarlig myndighet overfor EU og ansvarlig for nasjonal koordinering.
Forskrift om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer	SFT	Arbeidstilsynet Folkehelse Miljøforskning (5 inst.) Produktregisteret Giftinfo.sentralen	Ja Rådsforordning 793/93 Forordning	SFT ansvarlig myndighet overfor EU og ansvarlig for nasjonal koordinering.
Forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier Med underforskrifter	DAT, DBE, OD og SFT	Produktregisteret Folkehelse Miljøforskning (5 inst.) SLK SLT Giftinfo.sentralen STAMI	Ja Rådskonklusjon 67/548 (stoffdirektivet) og rådskonklusjon 88/379 (preparatdirektivet) Totalharm.dir.	SFT har det nasjonale og internasjonale hovedansvaret. Det gjenstår å utarbeide konkrete samarbeidsrutiner. Øvrige tilsynsetater er ansvarlige på sine respektive områder.

⁵ Kilde: Kartleggingsrapporten "Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet i Norge" (tabell 3)

Tabell 2 forts.

Navn på forskrift	Etater med forvaltn.ansvar	Etater som berøres uten å ha direkte forvaltn.ansvar	EU-regelverk	Etater med koordinerings-ansvar
Forskrift om utarbeidelse og distribusjon av Helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad for farlige kjemikalier	DAT, DBE, OD og SFT	Produktregisteret	Ja Kommisjonsdirektivene 91/155 og 93/112. (underdirektiv av preparatdirektivet 88/379) Totalharm. dir.	AT har det nasjonale og internasjonale hovedansvaret. Det gjenstår å utarbeide konkrete samarbeidsrutiner. Øvrige tilsynsetater er har ansvar på sine felter
Forskrift om tiltak for å avverge storulykker i virksomheter som håndterer farlige stoffer	AT, DBE og SFT		Ja Rådsdirektiv 82/501 og 96/82	DBE koordinerer tilsyn og arbeidet med forskriften. DBE er ansvarlig myndighet overfor EU.
Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)	AT, DBE, NSO, PE, SFT, FMVA		Nei	Samordnet tilsyn
Forskrift om biocider	Involverte myndigheter: DAT, Htil, SDT, SFT, SLK, SNT, Fiskeridirektoratet	Andre involv. etater: Folkehelsa Miljøforskning (5 inst.) Produktregisteret Giftinformasjonssentralen STAMI	Ja Parlaments- og rådsdirektiv 98/8. Totalharm. dir.	SFT leder arbeidsgruppe for norsk implementering av biociddirektivet.
Forskrift om styringssystem for å etterleve myndighetskrav knyttet til sikkerhet, arbeidsmiljø og vern av ytre miljø i petroleumsvirksomheten/styringssystemforskriften)	OD, SFT og Statens helsetilsyn			OD er koordinerende myndighet, og er eneste myndighet med vedtakskompetanse etter forskriften. OD fatter vedtak i samarbeid med SFT og Statens helsetilsyn

Kartleggingsrapporten som aktørene i kjemikalieforvaltningen bidro til og som tabellen ovenfor er hentet fra, viser et svært mangfoldig bilde av ulike typer utfordringer og problemområder som er knyttet til delingen av ansvar mellom etater, og behovet for samarbeid mellom etatene.

Det vil ikke her være rom for å gå inn på alle de konkrete enkeltutfordringene som ligger i alle grenseflatene mellom alle involverte etater. Vi vil i fortsettelsen av denne beskrivelsen av hvordan regelverksutvikling som sentral oppgave for etatene er organisert, velge ut og framheve de viktigste og gjennomgående problemene. Arbeidet som er knyttet til noen bestemte regelverk, er egnet som eksemplifisering av konkrete problemområder.

3.2.3.3 Ansvar for regelverksutvikling – forskriften om klassifisering og merking

Forskriften er hjemlet i arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven, lov om eksplosive varer og lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk. Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Direktoratet for arbeidstilsynet og Oljedirektoratet har forvaltningsansvar på sine respektive områder i henhold til forskriften. Når det gjelder ansvaret for utviklingen av denne forskriften, er situasjonen uklar særlig når det gjelder to av etatene som er tyngst inne i dette arbeidet, nemlig Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet. I dag har de begge et selvstendig ansvar for å delta i EUs arbeid når det gjelder utvikling av det aktuelle EU-direktivet (stoffdirektivet). Det er imidlertid Statens forurensningstilsyn som i realiteten har påtatt seg hovedansvaret, men dette er ikke tilstrekkelig formalisert og konkretisert, og det er en generell gjensidig misnøye med samarbeidet mellom etatene hva gjelder utviklingen av forskriften.

En konkret grunn til frustrasjonen blant myndighetene er at ressursinnsatsen med hensyn til klassifisering og merking ikke er stor nok til å realisere ambisjonene fra norsk side når det gjelder å få innarbeidet visse særegne norske bestemmelser i EU-regelverket.

Særlig Statens forurensningstilsyn oppfatter denne ordningen som problematisk og har gått inn for at hovedansvaret for kjemikaliers iboende egenskaper samles, og dermed for at utviklingen av denne forskriften legges til én etat (til Statens forurensningstilsyn). Direktoratet for arbeidstilsynet har motsatt seg den foreslåtte samlingen, idet de er opptatt av best mulig vilkår for å kunne påvirke det regelverket man skal drive tilsyn på basis av. De er bekymret for at de vurderingene og den kompetansen som er knyttet til den aktuelle produksjonsprosessen og som Direktoratet for arbeidstilsynet vektlegger, ikke vil bli godt nok tatt hensyn til ved en slik endring. Direktoratet for arbeidstilsynet vil gjerne fortsette å ha et selvstendig ansvar, men representanter for etaten opplever samtidig at man ikke klarer å prioritere arbeidet godt nok.

Fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Oljedirektoratet som er de to andre etatene som er involvert i arbeidet med denne forskriften, er det ikke gitt uttrykk for de samme problemene.

Deling av ansvar mellom Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet betyr en plassering av ansvar i to organisasjoner som er ulike på mange dimensjoner. Dette skaper spesielle utfordringer i forhold til samarbeid. De to etatene ivaretar ulike hensyn. Kunnskapstradisjoner og handlingsmodeller er forskjellige. Prioriteringen av arbeid med kjemikalier er forskjellig. Organisasjonenes ressurstilgang samlet sett er ulik. Overordnet departement har i ulik grad oppmerksomhet rettet mot kjemikaliespørsmål. Til sist er tilgangen på fagkompetanse også ulik i de to etatene.

Manglende samarbeid på dette området bidrar bl.a. til at det er vanskelig å få en god nasjonal avveining av hensynet til ytre miljø opp mot hensynet til arbeidsmiljø. Ulikhetene mellom disse to etatene og manglende effektivitet og systematikk i samarbeidet, kan bidra til at mulighetene til å øve en samordnet og slagkraftig norsk innflytelse i EUs arbeidsgrupper blir svekket.

3.2.3.4 Ansvar for regelverksutvikling – andre gjeldende systemforskrifter

- Forskrift om utarbeidelse og distribusjon av helse-, miljø- og **sikkerhetsdatablad** for farlige kjemikalier er hjemlet i arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven, brannfarlighetsloven og eksplosjonsloven. Forskriften retter seg mot produsenter, importører og omsetningsledd for øvrig, og setter krav til opplysninger om både helse- og miljøfare ved kjemikalier som går til yrkesmessig bruk. Forvaltningsansvaret er delt på Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for arbeidstilsynet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Oljedirektoratet tilsvarende som for forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier. Direktoratet for arbeidstilsynet koordinerer regelverksutviklingen nasjonalt og internasjonalt. Heller ikke for denne forskriften er det utarbeidet konkrete samarbeidsrutiner mellom de involverte myndighetene, og myndighetene har heller ikke gitt uttrykk for store bekymringer med hensyn til samarbeidet om utvikling knyttet til denne forskriften.
- Forskrift om vurdering og kontroll av risikoer ved **eksisterende** stoffer er hjemlet i forurensningsloven og produktkontrollloven. Regelverket er rettet mot produsenter og importører som pålegges å rapportere til myndighetene all tilgjengelig informasjon om helse- og miljøeffekter for prioriterte stoffer. Hensikten er å gi myndighetene en oversikt over mengde, anvendelse og effekter av kjemikalier som brukes for å vurdere behov for tiltak for å forebygge skader på helse og miljø. Statens forurensningstilsyn er ansvarlig myndighet i forhold til arbeidet med forordningen i EU og deltar på tekniske møter og er CA (competent authority) ved møter i EU. Risiko-

vurderingene som utarbeides skal omfatte både ytre miljø, arbeidstakere og forbrukere, og det er etablert en samarbeidsavtale med Direktoratet for arbeidstilsynet for dette arbeidet.

- Forskrift om **forhåndsmelding av nye** kjemiske stoffer er hjemlet i produktkontrollen og arbeidsmiljøloven, og pålegger produsenter og importører av stoffer som ikke tidligere er markedsført i EØS-området å teste stoffene og å legge fram dokumentasjon, slik at myndighetene i det aktuelle landet på grunnlag av risikovurderinger, kan vurdere om stoffet kan medføre helse- eller miljøfare. Hvis så er tilfelle, kan myndighetene begrense eller forby produksjon/import. Statens forurensningstilsyn er utpekt som ansvarlig myndighet i Norge, følger opp arbeidet i EU ved deltakelse på tekniske møter og CA-møter, og er ansvarlig for nasjonal koordinering av arbeidet. Direktoratet for arbeidstilsynet har forvaltningsansvaret for forskriften på relevante områder. En vurdering av de opplysningene som inngår i en forhåndsmelding, krever kompetanse fra en rekke forskjellige myndigheter og faginstusjoner.

Disse systemforskriftene er i langt mindre grad beheftet med problemer sammenlignet med forskriften om klassifisering og merking. Det er ikke omstridt at et hovedansvar er lagt til henholdsvis Direktoratet for arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn, og samarbeidet er heller ikke spesielt problematisk. Men arbeidet er ressurskrevende og det samme gjelder koordineringen overfor andre aktører. Kompetanseproblemer er påpekt i forhold til arbeidet med eksisterende stoffer.

3.2.3.5 Ansvar for regelverksutvikling – biocider og plantevernmidler

I samarbeid mellom Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for arbeidstilsynet, Statens helsetilsyn, Sosial- og helsedepartementet, Statens legemiddelkontroll, Statens institutt for folkehelse, Statens næringsmiddeltilsyn og Fiskeridepartementet, pågår det arbeid med implementering av EUs biocid-direktiv i norsk regelverk. Dette samarbeidet er etablert ad hoc med sikte på å få løst denne spesifikke oppgaven. Direktivets formål er å sikre en akseptabel helse- og miljørisiko ved bruk av biocider. Sentralt i direktivet står etablering av en godkjenningsordning og et felles marked for denne typen produkter i EØS.

Godkjenning av produkter vil skje nasjonalt med gjensidig virkning mellom landene. De aktuelle produktene som omfattes av direktivet hører i dag forvaltningsmessig under flere departementer og direktorater. Som nevnt under beskrivelsen av regelverksutvikling vedrørende for eksempel klassifisering og merking, kan det være vanskelig å dele ansvaret for ett direktiv mellom flere myndigheter og innebærer også betydelige organisatoriske utfordringer. Det kan være gode grunner til å legge hovedansvaret for ett direktiv til én myndighet. Det må tas stilling til hvorvidt det bør skje en deling av ansvaret mellom

flere myndigheter eller plassering av hovedansvaret for biociddirektivet hos én myndighet.

Etablering av faglige ressurser i den enkelte myndighet og utnyttelse av tilgjengelige, relevante nasjonale ressurser, er en viktig del av vurderingen når det gjelder plassering av dette ansvaret. Biocider er et område som i norsk sammenheng har vært lite regulert. Det er i begrenset grad bygd opp kompetanse innen forvaltningsmyndighetene. Dersom man velger å plassere hovedansvaret hos én myndighet, vil denne myndigheten også stå for artikulering av den samlede norske posisjonen overfor EU. Men uansett vil det være behov for at flere myndigheter samarbeider og gir innspill for utforming av en samlet norsk posisjon i forbindelse med videreutvikling av EUs regelverk på området. Rutiner for et slikt samarbeid når det gjelder å gi faglige innspill mellom myndighetene, må etableres uansett hvordan man velger å plassere ansvaret mellom myndighetene.

Statens landbrukstilsyn godkjenner plantevernmidler for bruk i Norge. Godkjenningen av plantevernmidler er unntatt fra EU-regulering. Unntaket vil bli aktualisert igjen i forbindelse med pågående EU-arbeid med et nytt plantevernmiddeldirektiv. Når det gjelder rester av kjemikalier i mat m.v., må EU-regelverket følges når det gjelder plantevernmidler. På dette området samarbeider Statens landbrukstilsyn med Statens næringsmiddeltilsyn. I Statens landbrukstilsyns interne dokumenter framgår det at man har tre målsettinger.

Statens landbrukstilsyn skal bidra til et landbruk som:

- får konkurransefortrinn ved god plantehelse og innsatsvarer av høy kvalitet
- produserer helsemessig trygge matvarer
- ivaretar hensynet til et godt natur- og arbeidsmiljø

Det betyr altså at Statens landbrukstilsyn på den ene siden skal sørge for lønnsomhet for bonden ved at det oppnås økonomiske fordeler ved salg av produkter på et marked, og på den annen side skal man sørge for helsemessig og miljømessig sikker mat. Dette er samfunnsmessige hensyn som lett kan komme til å kreve svært vanskelige avveininger. Spissformulert kan man si at det kan være vanskelig å vise lojalitet både til bondens lønnsomhet og til borgernes helse samtidig. Slike avveininger kan det være problematisk å la ligge innen én organisasjon. Statens landbrukstilsyn opplever at de ordningene man har etablert for å avveie disse hensynene, bl.a. gjennom Rådet for plantevernmidler, representerer en fullt ut forsvarlig og tilfredsstillende organisering og ivaretagelse av de ulike hensynene.

Rådet for plantevernmidler er sammensatt av representanter oppnevnt av Miljøverndepartementet (2), Sosial og Helsedepartementet (2), Kommunaldepartementet (1), Statens næringsmiddeltilsyn (1) og Landbruksdepartementet (3).

Enkelte stoffer som inngår i plantevernmidler inngår også i andre produkter som forvaltes av andre myndigheter. Dette betyr at det er behov for samordning mellom Statens landbrukstilsyn og de aktuelle andre myndighetene.

Plantevernmidler og biocider er to produkttyper som i mange tilfeller inneholder de samme virksomme stoffene. Den kjemikaliefaglige kompetansen som trengs i forvaltningen av biocider og plantevernmidler er nært beslektet. Statens landbrukstilsyn har innen egen organisasjon bygd opp betydelig kompetanse når det gjelder plantevernmidler. Dette fagmiljøet er det tilfellet der en forvaltningsmyndighet har sterkest fagkompetanse innen egen organisasjon.

Selv om det er klare fellestrekk mellom plantevernmidler og biocider, er modellene for risikovurderinger for de to ulike produktgruppene svært forskjellige. Blant annet er det slik at plantevernmidler spres direkte ut i naturen og risikovurderinger når det gjelder rester i matvarer står helt sentralt. Dette vil i mindre grad være aktuelt når det gjelder biocider. Så selv om det er mye de samme stoffene, så er den faglige vurderingen forskjellig. Når det gjelder biocider, ligner risikovurderingen mer på de risikovurderingene som gjøres av kjemikalier generelt. EU arbeider nå med å harmonisere veiledningsgrunnlaget for risikovurderinger når det gjelder biocider og kjemikalier generelt.

3.2.3.6 Oppgavefordeling og samarbeid i forbindelse med regelverksutvikling

I kartleggingsrapporten ”Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet i Norge”, har myndighetene gitt uttrykk for erfaringer med utvikling av og oppfølging av regelverk. Etatene rapporterte relativt detaljert om utfordringer og problemer knyttet til de enkelte forskriftene.

Gjennomgående trekk i disse kommentarene er at arbeidet med utvikling og oppfølging av regelverk er **ressurskrevende** og preget av høyt tidspress. At arbeidet har blitt internasjonalisert som følge av EØS-avtalen har bidratt til den økte arbeidsmengden og det stadige tidspresset. Men økt arbeidsmengde for etatene har ikke vært fulgt opp med tilsvarende økt ressursinnsats.

Etatene opplever uten unntak at det er reelle **muligheter for påvirkning** av EU-regelverket for kjemikalier dersom man har faglig tyngde. Men noen av etatene opplever et misforhold mellom de politiske ambisjonene om å utnytte rettighetene til deltakelse i arbeidsgrupper for regelverksutvikling på kjemikalieområdet under EU-kommisjonen, og etatenes ressursmessige muligheter til å bygge opp og vedlikeholde den fagligheten som trengs for å få gjennomslag. I tillegg til frustrasjon over manglende ressurser, gir etatene også uttrykk for en frustrasjon og erkjennelse av at organiseringen (særlig arbeidsdeling og samarbeid) er mangelfull.

Polycymessig og ressursmessig er det ulik **prioritering** av arbeidet i etatene. Noen etater klarer ikke å prioritere arbeidet høyt nok pga. generell ressursmangel i organisasjonen. Særlig Direktoratet for arbeidstilsynet utmerker seg når det gjelder ressursmangel og opplevelse av å ha for dårlige muligheter til å prioritere kjemikaliearbeidet. På arbeidsmiljøområdet er det mange andre typer problemer som regnes som en helserisiko for arbeidstakerne. Psykososiale problemer, belastningslidelser, samt fall- og klemskader bidrar til mange arbeidsmiljøulykker og helseskader. Prioritering av slike problemer kan selv sagt være riktig ut fra en samlet vurdering av arbeidsmiljøproblemene. Men når andre etater prioriterer kjemikalier høyere og legger opp til andre arbeidsformer, kan samspillet med andre myndigheter når det gjelder kjemikalier bli ubalansert. Slik ressursmangel kan bl.a. føre til at man ikke i tide klarer å få fram argumentasjon og dokumentasjon til de beslutningsprosessene man deltar i på fagekspertnivå under EU-kommisjonen, eller til andre myndigheter som er avhengig av at man klarer å få fram innspill og bidrag. Det kan også føre til at avveining av nasjonale hensyn på regjeringsnivå får slagside.

Ressursmangel gir seg også utslag i at det er begrenset nasjonal **kompetanse**. Mangelen på kompetanse er særlig merkbart hos noen av etatene. Noen av dem har betydelig kompetanse, men relativt høy alder på de ansatte og lite tilgang på nyutdannede. Det gir grunn til bekymring for kompetansen på litt lengre sikt (dvs. 5–10 år). Andre etater opplever at de verken har god nok kompetanse innen egen organisasjon, eller økonomiske muligheter til å kjøpe tjenester fra eksterne kompetansemiljøer. Direktoratet for arbeidstilsynet utmerker seg her. Men det er et gjennomgående trekk hos mange av etatene at de er bekymret for kompetansenivået i egen organisasjon. Noen har budsjetter til å kjøpe tjenester, andre har nesten ikke slike muligheter og er langt på vei i samme båt som Direktoratet for arbeidstilsynet. Etatene er også bekymret for at den samlede nasjonale kompetansen er for svak. Det påpekes også at den nasjonale kompetansen som finnes, ikke er godt nok tilgjengelig og at den er spredt på mange miljøer, slik at fagmiljøene blir sårbare og ikke robuste nok. Bekymringen om spredning av nasjonal kompetanse og små fagmiljøer gjelder i særlig grad den kompetansen som myndighetene selv har bygd opp innen egen organisasjon, og dette er slik sett en konsekvens av at man har mange aktører i kjemikalieforvaltningen. Men spredningen av kompetanse går også i noen grad på de dedikerte kompetanseorganisasjonene.

Behovet for samarbeid om regelverksutviklingen har økt sterkt. Samarbeid mellom etater som har ansvar for hensyn som berører hverandre, var selvfølgelig også nødvendig før EØS-avtalen. Men siden initiativ, arbeidsformer og framdrift i EUs regelverksutvikling ligger utenfor både norske politiske og faglige myndigheters påvirkning, er behovet for samarbeid mellom norske myndigheter som deltar i EU-arbeidet av en helt annen betydning nå. Manglende samsvar mellom tradisjonene for regulering innen EU, norsk reguleringstradisjon og norsk ansvarsfordeling mellom myndighetene, har også bidratt til at det har oppstått nye, krevende behov for samarbeid.

Det er gitt uttrykk for at det i samarbeidet mellom etatene **savnes konkrete tiltak som sikrer en koordinert, kontinuerlig og enhetlig innsats**. Etatene har vært opptatt av at det ikke er etablert faste samarbeidsfora som arbeider med regelutvikling på kjemikalieområdet. Det er generelt svært varierende grad av forpliktelse og formalisering i samarbeidet mellom etatene når det gjelder regelverksutvikling. Kontakten må ofte bygges opp ad hoc for det aktuelle behovet i stedet for at det er etablert en "kanal." Gitt det påpekte tidspresset og den store arbeidsbyrden med store dokumentmengder, påpekes dette som uensiktsmessig og utilfredsstillende.

Det finnes en rekke bilaterale og multilaterale **samarbeidsavtaler** mellom myndighetene. Men noen av disse samarbeidsavtalene er generelle og overordnede og kan ha sin viktigste funksjon på symbolplanet. Noen av dem kan ha mer preg av intensjonsavtaler for alle typer oppgaver som berører de aktuelle myndighetene, men der man i mindre grad har forpliktet seg og regulert det praktiske samarbeidet. Det er generelle samarbeidsavtaler for eksempel mellom Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet, mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, mellom Statens institutt for folkehelse og Statens forurensningstilsyn og mellom Statens institutt for folkehelse og Statens næringsmiddeltilsyn. Som nevnt under omtalen av regelverksutvikling knyttet til forskriftene om klassifisering og merking og HMS-datablad, har Direktoratet for arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn en generell samarbeidsavtale på kjemikalieområdet bl.a. for arbeidet med disse to forskriftene. Men myndighetene har gitt klart uttrykk for at det er behov for å utarbeide mer konkrete samarbeidsrutiner på saksbehandlernivå, slik samarbeidsavtalen forutsetter. I disse to tilfellene er det delt forvaltningsansvar mellom etatene for de aktuelle forskriftene og slik sett et betydelig behov for samarbeid. Det er grunn til å merke seg at det til tross for dette ikke er etablert konkrete samarbeidsrutiner

Slike mer **konkrete samarbeidsavtaler**, som Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet har påpekt at de savner, er etablert mellom andre myndigheter. Avtalene omhandler som regel ikke bare kjemikalier og kan i en del tilfeller omhandle både regelverksutvikling, tilsyn og andre oppgaver. Men de fungerer som praktiske redskaper for å strukturere samhandlingen mellom involverte personer i etatene innenfor de ulike oppgavene. Oljedirektoratet har to koordineringsavtaler med Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn knyttet til tilsyn med sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten, samt sju bistandsavtaler på samme område. Disse avtalene blir ofte sett på som mønstre for denne type konkrete samarbeidsavtaler.

I tillegg til de nevnte avtalene er det pågående arbeid mellom etatene når det gjelder bl.a. biocider, der regelverksarbeidet er en sentral del, revisjon av brann- og eksplosjonslovene, landsdekkende forskrifter om miljørettet helsevern og et prosjekt om sikkerhet, ytre miljø og arbeidsmiljø i petroleumssektoren.

I myndighetenes omtale av ansvarsfordeling og samarbeid brukes begrepene **hovedansvar** og delansvar. Disse begrepene brukes særlig om ansvar for **EU-direktiver**. Når en myndighet har hovedansvaret for et EU-direktiv, kan andre myndigheter ha en rett til og et ansvar for å gi bidrag ut fra sitt faglige ståsted og sitt ansvarsområde til det arbeidet som utføres av den myndigheten som har hovedansvaret for å påvirke EU-arbeidet. Myndigheten som har hovedansvaret står for den avsluttende utformingen av norske posisjoner og søker å ta hensyn til de bidragene som er levert fra andre myndigheter og står for kontakten overfor EU og norske representanter i EUs arbeidsgrupper. For noen av EU-direktivenes vedkommende, er det etablert konkrete samarbeidsavtaler mellom etater som er berørt. Dette gjelder direktivet om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer og direktivet om vurdering og kontroll av risiko ved eksisterende stoffer og i forbindelse med storulykkeforskriften. Samarbeidet mellom etatene er imidlertid ikke bygd opp og organisert på samme måte for alle direktivene. Etatene har påpekt at det hadde vært ønskelig med et mønster for samarbeidet relatert til EU-direktivene.

I noen tilfeller har to eller flere myndigheter et selvstendig ansvar for hver sine biter av et EU-direktiv. Myndighetene inntar i et slikt tilfelle en selvstendig rolle overfor EU, formulerer hver sine posisjoner og deltar på selvstendig basis i EUs arbeidsgrupper. Hva Norge står for i en slik sammenheng, kan være tvetydig for EU å forholde seg til. Delingen av ansvar for direktiver mellom de norske myndighetene, oppleves av flere av myndighetene som tungrodd, uhensiktsmessig, og uryddig og kan føre til overlappende ansvarsområder. Det betyr særlige organisatoriske utfordringer. Behovet for koordinering øker, ressursbehovet øker (ikke minst når det gjelder deltakelse i EU-arbeidet) og kompetanse blir delt på flere miljøer. Konkrete oppgaver kan også tendere til å falle mellom to stoler som følge av uklarhet og usikkerhet om hvilken myndighet som bør utføre oppgaven. På den annen side får man knyttet ansvar for direktivene til flere myndigheter og det kan være en måte å sikre at de ulike myndighetenes fagtradisjoner, kompetanse og vurderinger blir tatt hensyn til.

I noen av de tilfeller der samarbeidet ikke er godt nok utviklet, gjelder det etater som ligger under hvert sitt departementsområde og som skal ivareta ulike hensyn som kan komme i konflikt med hverandre. Mulighet for konflikterende hensyn gjør velutviklede samarbeidsordninger særlig nødvendig. At etatene i noen av disse tilfellene har ulike handlingsmodeller og ser ulikt på behov for regulering, på krav til kunnskap om effekter og på graden av risiko, øker samarbeidsbehovet ytterligere. Manglende samarbeidsordninger er i noen tilfeller også relatert til at etatene er ulike når det gjelder intern fagkompetanse, ressurstilgang i organisasjonen og prioritering av kjemikalier. Dette har i noen tilfeller å gjøre med at formalisering av samarbeid er ressurskrevende og at noen av etatene opplever at det ikke er verdt strevet å bruke knappe ressurser til omfattende og løpende samarbeid. Samtidig opplever etatene at det i forbindelse med konkrete oppgaver som involverer flere etater og sterkt tidspress, er svært arbeidskrevende å få etablert et samarbeid fordi relasjonen mellom etatene ikke er preget av kontinuitet og faste rutiner på saksbehandlernivået.

3.2.4 Kunnskapsoppbygging, ansvarsfordeling og samarbeid

Det er to instanser som har et særskilt ansvar for kunnskapsoppbygging på kjemikalieområdet: Statens arbeidsmiljøinstitutt og Statens institutt for folkehelse. Disse to instituttene har ikke forvaltnings- eller myndighetsoppgaver. De sørger for kunnskapsoppbygging og rådgivning til myndighetsorganene innenfor særlig helseforebyggende tiltak, utviklingen i folkehelsen og det arbeidsmedisinske området. For ordens skyld bør det nevnes at også Planteforsk og Veterinærinstituttet har ansvar for kunnskapsoppbygging relatert til innsatsfaktorer i landbrukssektoren, men vi har i vårt arbeid valgt ikke å ta dem med som en del av kjemikalieforvaltningen. Planteforsk har sentrale oppgaver i forbindelse med å skaffe dokumentasjon som grunnlag for fastsetting av i hvilke kulturer et plantevernmiddel blir tillatt brukt, hvilke doser som tillates, sprøytetidspunkt m.m. Veterinærinstituttet er sentralt når det gjelder hvilke stoffer som tillates tilsatt i fôr.

Statens arbeidsmiljøinstitutt betjener i første rekke Direktoratet for arbeidstilsynet og Kommunal- og regionaldepartementet. Statens institutt for folkehelse betjener både Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Sosial og helsedepartementet og underliggende etater.

Etatene som har ansvar for de tunge forvaltningsoppgavene som regelverksutvikling og tilsyn, har i ulik grad bygd opp kjemikaliefaglig kompetanse innenfor eget hus. Statens landbrukstilsyn har gjennom de senere årene bygd opp en relativt tung kjemikaliefaglig kompetanse i direkte tilknytning til forvaltningskompetansen.

Delingen av ansvar på mange aktører har en del viktige konsekvenser i forhold til kunnskapsoppbygging og kompetanse. Det er en tendens til at hver enkelt etat, med sitt avgrensede delansvar for oppgaver relatert til kjemikalier, rår over relativt begrensede kunnskapsressurser på kjemikalieområdet. Kunnskapsressursene kan på denne måten bli for dårlig utnyttet i den forstand at miljøene blir for små til å kunne utvikle den nødvendige eller ønskede tyngde eller kvalitet.

Myndighetene trekker imidlertid også veksler på eksterne fagmiljøer og konsulentfirmaer, men etatene har i dag svært ulike ressursmessige muligheter til å kjøpe tjenester fra eksterne kompetansemiljøer. Bedre økonomiske vilkår for kjøp av tjenester eksternt, har vært meddelt som et høyt prioritert ønske fra flere av myndighetene. Slike ordninger og muligheter kan ses både som løsning på et umiddelbart behov for å skaffe et beslutningsgrunnlag i en aktuell sak, men også som en fleksibel måte å innrette seg på i et langsiktig perspektiv, gitt at myndighetene aldri vil kunne bygge opp intern kompetanse god nok til å møte alle kompetansebehovene.

Flere har også tatt til orde for at det er behov for i større grad å samle den nasjonale kompetansen, innen bl.a. forvaltningsrettet toksikologi og økotoksikologi.

Betydelig kompetanse finnes som en del av myndigheter og forskingsinstitutter, men som vi har vært inne på, er den spredt på mange ulike etater. Det er kommet synspunkter som tyder på at myndighetene ikke har gjort en vurdering av etatenes samlede kompetansebehov i forhold til den kompetansen som de ulike aktørene i kjemikalieforvaltningen samlet sett rår over.

Den framtidige tilgangen på toksikologisk kompetanse fra utdanningsinstitusjonene har fra fagmiljøene blitt påpekt å være et problem. Et utgangspunkt for å dekke etterspørselen kan være at myndighetene skaffer seg god oversikt over sitt samlede behov og tilkjenner sitt behov på en koordinert måte overfor de relevante utdanningsmyndighetene.

Samtidig som man er opptatt av å samle kompetansen i større og mer robuste fagmiljøer, er man også opptatt av å gjøre kompetansen tilgjengelig for de myndighetene som trenger den. Denne typen kompetanse er avgjørende for Norges muligheter til å få gjennomslag i EU.

3.2.5 Tilsyn, ansvarsfordeling og samarbeid mellom etatene

Direktoratet for arbeidstilsynet driver tilsyn med all yrkesmessig bruk av kjemikalier. Tilsynet er således ikke begrenset til enkelte typer kjemikalier, men retter seg mot arbeidsmiljøet i alle virksomheter der arbeidet er av en slik karakter at arbeidstakerne eksponeres, eller kan bli eksponert for kjemikalier. Tilsynsvirksomheten er lagt til distriktskontorene. Tilsynspersonellet utgjør ca. 180 årsverk, 10–15 av disse er yrkeshygienikere, men alle inspektørene har i utgangspunktet et generelt tilsynsansvar, og skal dermed i utgangspunktet også føre tilsyn på kjemikalieområdet. Samtidig understreker ledelsen i Direktoratet for arbeidstilsynet at å føre tilsyn i forhold til farlige kjemikalier er en vanskelig og svært ressurskrevende oppgave, men som må konkurrere med andre viktige områder under Direktoratet for arbeidstilsynet (intervju 6. januar 2000).

Direktoratet for arbeidstilsynet skal føre tilsyn med ca. 240 000 virksomheter, og da i forhold til svært mange ulike problemer og skadetyper og virksomheter med svært varierende kompetanse og vilje til etterlevelse av lover og forskrifter. Kjemikalieskader utgjør bare en liten del av det ansvarsområdet som Direktoratet for arbeidstilsynet har. De understreker derfor at de totalt sett har for lite ressurser til tilsyn, og antyder at de kunne trenge å styrke tilsynsdelen med 100 årsverk (intervju 6. januar 2000).

Oljedirektoratet retter i hovedsak sitt tilsyn mot brukeren av kjemikalier, det vil si mot operatøren og arbeidsgiveren. Oljedirektoratet har sammenlignet med for eksempel Direktoratet for arbeidstilsynet meget få virksomheter med svært høy kompetanse å forholde seg til, samtidig som de har relativt betydelige ressurser. Viljen til etterlevelse hos tilsynsobjektene har vært relativt høy. Oljedirektoratet samarbeider etter en særegen modell med de to andre myndighetene som har tilsynsansvar, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn, når det gjelder

tilsynsvirksomheten offshore. Det er en koordineringsinstruks med utfyllende samarbeidsavtaler. Det er også samarbeidsavtaler med de enkelte myndighetene som ikke har selvstendig myndighetsansvar i petroleumsvirksomheten til havs, bl.a. med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Oljedirektoratet skal under utøvelse av tilsyn, trekke på nødvendig kompetanse hos de andre myndighetene.

Statens forurensningstilsyn driver både eget tilsyn, og har fylkesmennenes miljøvern-avdelingen som operativt tilsynsorgan. Når det gjelder kjemikalieområdet, så faller det hovedsakelig inn under det tilsynet som Statens forurensningstilsyn driver selv. Arbeidet med tilsyn er knyttet til forurensningsloven og produktkontrollloven. Statens forurensningstilsyn har blant annet ansvar for tilsyn mot produsenter og importører av helse- og miljøskadelige kjemikalier og produkter og virksomheter med utslippstillatelse. Det gjennomføres bl.a. tilsyn med internkontrollsystemer, prosessanlegg, produksjonsavfall, spesialavfall og kjemikaliebruk generelt. Statens forurensningstilsyn legger særlig vekt på å gjennomføre tilsyn mot virksomheter med høy risiko for miljøskade, virksomheter der man mistenker at det forekommer brudd på miljøkrav og mot bransjer der det er vanlig med utslippstyper som man særlig ønsker å få redusert. Antallet virksomheter som det gjennomføres tilsyn mot i forhold til forurensning er 1 500. For 1998 planla etaten med 281 årsverk totalt, av disse ble 34 årsverk brukt til tilsyn.

Internkontroll er sentralt som prinsipp for tilsynsaktiviteten innenfor kjemikalieområdet slik det også er på andre myndighetsområder. Kravet om internkontroll er generelt og gjelder ikke bare bruk av kjemikalier. Internkontrollforskriften for helse, miljø og sikkerhet er felles for Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens forurensningstilsyn, Produkt- og elektrisitetstilsynet, Direktoratet for arbeidstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Disse internkontrollforskriftene innebærer i første rekke at næringsvirksomhetene må kunne dokumentere at de har etablert interne kontrollsystemer og rutiner for å sikre et godt arbeidsmiljø, ytre miljø og generell sikkerhet. Tilsynsaktiviteten går ut på å undersøke innholdet i disse interne systemene og hvordan de blir brukt, samt i hvilken grad de harmonerer med myndighetenes krav. Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet og myndighetene på næringsmiddelområdet utfører i tillegg mer detaljert tilsyn for eksempel i form av stikkprøver av kjemikalieinnhold i produkter.

Arbeidet med gjennomføring av tilsyn er ikke på samme måte som regelverksutvikling preget av tidspress og at framdrift og initiativ legges opp utenfor norske myndigheters kontroll. Kravet til samarbeid er dermed ikke på samme måte som for arbeidet med regelverksutvikling knyttet til at en viktig del av arbeidet skjer i regi av EU og at det er store dokumentmengder som skal bearbeides innenfor meget korte tidsfrister. Kravet til samarbeid er derimot nært knyttet til behovet for ikke å belaste næringsaktører og virksomheter med ukoordinerte tilsynsbesøk fra flere myndigheter, samt behovet for å stille krav fra de ulike myndighetene på en harmonisert måte.

Det er etablert et omfattende, forpliktende og strukturert samarbeid mellom de nevnte aktørene, som hver på sin kant fører tilsyn med forskriften. De fem direktørene i HMS-etatene møtes jevnlig og denne direktørgruppen har tatt initiativ til tverrgående prosjekter mellom etatene bl.a. innen regelverksarbeid (harmonisering av lover og forskrifter som berører de fem etatene), felles opplæring av tilsynspersonell, felles database med tilsynsinformasjon og felles risikoklassifisering av tilsynsobjekter m.v. Prosjektene har ikke særskilt fokus på kjemikalier, men kjemikalier inngår. Et overordnet mål for samarbeidet og for prosjektene er helhetlig praksis og et mer enhetlig tilsyn. Gruppen bidrar også til samordning av tilsyn mellom etatene overfor de enkelte virksomhetene. I tillegg til internkontrollforskriften er det en egen styringssystemforskrift som gjelder aktiviteten på kontinentalsokkelen. Forskriften innebærer at virksomhetene må kunne dokumentere at de har etablert systemer for å ivareta sikkerhet (i forhold til for eksempel eksplosjonsfare), arbeidsmiljø og ytre miljø.

3.2.6 Informasjon – ansvarsfordeling og samarbeid mellom etatene

En viktig del av arbeidet med informasjon består av **informasjonsinnhenting**, registrering og systematisering av opplysninger om bruk av kjemikalier. Produktregisteret er den sentrale aktøren på dette området. Men det er også en rekke andre instanser som registrerer bruk av kjemikalier⁶:

- Giftinformasjonssentralen
- Statens næringsmiddeltilsyn (kosmetiske produkter)
- Genteknologinemda, Statens forurensningstilsyn (genmodifiserte organismer)
- Statens helsetilsyn (mulige råvarer til illegal narkotikaproduksjon)
- Utenriksdepartementet (mulige råvarer til produksjon av kjemiske stridsmidler)
- Statens landbrukstilsyn (plantevernmidler)
- Statens forurensningstilsyn (Biocidregisteret, utredes, erstatter register over hus- og lagerromskjemikalier)
- Statens landbrukstilsyn (Gjødselregisteret)
- Statens landbrukstilsyn (fôrmidler)
- Toll- og avgiftsdirektoratet (tolltariffnummer)
- Statens helsetilsyn (stoffer og produkter til tannleger)
- Brønnøysundregistrene/Statistisk sentralbyrå (Enhetsregisteret)
- Statistisk sentralbyrå (Foretaksregisteret)
- EXPO, Statens arbeidsmiljøinstitutt eksponeringsregister (måledata om forurensninger i arbeidsatmosfæren)

⁶ Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet i Norge s.36.

Produktregisteret skal være myndighetenes sentrale register over kjemiske stoffer og produkter. Registeret skal brukes i helse,- miljø,- og sikkerhetsarbeid (HMS), og omfatter fareklassifiserte kjemiske produkter. Det er et serviceorgan for Direktoratet for arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Oljedirektoratet, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens institutt for folkehelse, Giftinformasjonssentralen og Statens forurensningstilsyn. Alle produkter som er merket i henhold til merkeforskriften og som det omsettes 100 kg eller mer av per år, skal deklarerer til Produktregisteret med blant annet en beskrivelse av produktets sammensetning. Opplysningene i Produktregisteret er konfidensielle og underlagt et strengt sikkerhetsregelverk. Dette er likevel ikke til hinder for at enkelte opplysninger kan sammenstilles og offentliggjøres, som for eksempel oversikter over antallet produkter som inneholder fareklassifiserte kjemikalier som omsettes i dag. Produktregisteret gjør lite av denne typen sammenstillinger i dag, i første rekke på grunn av kapasitetsproblemer.

Produktregisteret har også sine begrensninger som informasjonsformidler. Dette er delvis selvpålagt og knyttet til at man ønsker å framstå overfor næringslivet som opptatt av å samle opplysninger og ikke spre informasjon. Innholdet i produkter er firmahemmeligheter og er viktig som konkurransefortrinn. Det er en underrapportering til registeret. Det er vanskelig å anslå eksakt hvor stort dette kan være, men Produktregisteret antyder selv at det kan være mellom 20–40 prosent av bedriftene som ikke deklarerer rapporteringspliktige produkter til registeret. De understreker imidlertid at de store kjemikalieprodusentene er nøye med å følge regelverket. I tillegg kommer det faktum at dette kun er et register over merkepliktige produkter. Dette registeret vil derfor aldri kunne gi en fullstendig oversikt over kjemikaliebruken.

Ved siden av Produktregisteret som samler informasjon som skal brukes av myndighetene, spiller også Giftinformasjonssentralen og GRIP (Stiftelsen for bærekraftig produksjon og utvikling), viktige roller som informasjonsformidlere. De samler informasjon som skal gå til allmennheten.

Giftinformasjonssentralen har som oppgave å gi informasjon om helsefare ved akutte forgiftninger og forgiftningsfare til både helsepersonell og allmennheten.

GRIP skal utvikle og formidle kunnskap og metoder som forener økt verdiskaping med redusert ressursbruk og miljøbelastning. Senteret er tildelt oppgaven å være et nasjonalt informasjons- og kompetansesenter for helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det arbeider for å bedre tilgangen på informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier både til næringslivet og til private forbrukere. GRIP har blant annet opprettet ”GRIP kjemikalier” på Internett, der de gir informasjon om hvilke kjemikalier myndighetene vil fase ut, hvilke produkter som kan inneholde disse kjemikalierne og hvilke lover og forskrifter som gjelder. GRIP har også utarbeidet innkjøpsveiledere for en rekke produktgrupper.

Mange av våre informanter har vært opptatt av at det er behov for å utnytte tilgjengelig registerinformasjon på en bedre måte enn det som gjøres i dag for å kunne få en samlet oversikt over omfanget og bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Informasjon om kjemikalier retter seg også direkte til brukerne gjennom produktmerking. På den ene siden er næringsaktører pålagt å utarbeide informasjon til brukerne for de farlige (merkepliktige) kjemikaliene. På den annen side oppfordrer myndighetene produsenter og importører til frivillig å merke produkter i bred forstand om kjemikalieinnhold.

Direktoratet for arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Produktregisteret gjennomfører felles kjemikalieaksjoner. Dette ble gjort for første gang i juni 1999 for å kontrollere at ulike kjemiske produkter er deklarerert, merket, registrert og blir brukt i samsvar med regelverket. Resultatene viste bl.a. at 70 prosent av de kontrollerte virksomhetene i bygg- og anleggsbransjen i for liten grad informerer sine tilsatte om giftige og helsefarlige produkter. For 75 prosent av de produktene som ble sjekket, forelå det ikke HMS-datablad på arbeidsplassen. Stikkprøver av over 700 produkter viste også at 28 prosent av disse manglet faremerking med norsk tekst.

Men det er ikke nok at produsenter og omsetningsledd gjør sin del. For at informasjon som virkemiddel skal bidra til å realisere målsettingene, må imidlertid mottakerne av informasjonen være opptatt av den, ha et bevissthetsnivå omkring risikoen ved kjemikalier og innrette sin atferd slik at man oppnår den helsemessige og miljømessige ønskede effekten.

I kartleggingsrapporten "Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet i Norge" ble det gitt uttrykk for at kjemikalierregelverket generelt er for lite kjent, forstått og etterlevd av produsenter, importører, forhandlere og brukere. Et unntak her er at alle som skal bruke plantevernmidler i yrkesmessig sammenheng må gjennomgå kurs og avlegge eksamen før de får autorisasjon til å kjøpe og bruke plantevernmidler.

Faremerkingen er for lite tilgjengelig for brukerne. HMS-databladene er ofte utilstrekkelige, feilaktige og lite oppdaterte. Det er også i følge Produktregisteret betydelig underrapportering om innholdet i produkter og mistanke om farlige bestandeler. Det gis også svært begrenset informasjon om innholdet av helse- og miljøfarlige stoffer i faste bearbejdede produkter

Det kan være vanskelig for brukerne å velge mellom farlige og ufarlige produkter dersom de farlige produktene ikke er forskriftsmessig merket. Økt bruk av deklarasjonsnummer (som gis ved deklarerer til Produktregisteret) vil kunne hjelpe på dette. Deklarasjonsnummer er kjemikaliebrukerens "garanti" for at myndighetene kjenner innholdet i produktet. Det er også en "garanti" for at leverandøren av kjemikaliet har tilstrekkelig kunnskap om kjemisk sammen-

setning av produktet til å kunne merke riktig. Økt etterspørsel etter faremerking og sikkerhetsdatablad med deklarasjonsnummer vil gjøre det vanskeligere for useriøse leverandører å operere i markedet. Dersom deklarasjonsnummeret skal få en økt bruk og betydning, krever dette en god markedsføring av hva nummeret står for.

Under omtalen av regelverksutvikling ble det påpekt en rekke vanskeligheter knyttet til samarbeidet mellom myndighetene særlig i forbindelse med EU-rettet arbeid. Når det gjelder informasjon, er det i liten grad påpekt problemer med å finne en god form på samarbeidet mellom de statlige aktørene. Store deler av de problemene som er nevnt ovenfor, er relatert til næringsaktørens evne og vilje til å følge opp pålegg om produktmerking og til å se egne konkurransefordeler ved frivillig å informere om egne produkter til brukerne.

Det kan tenkes at myndighetene ved siden av å rette sin innsats mot næringsaktørene for å få dem til å tilby informasjon, bør styrke innsatsen mot forbrukerne for å få dem til å etterspørre informasjon. Miljøverndepartementet har i forhold til kjemikalier et ansvar for å beskytte forbrukerne gjennom produktkontrollen. Men generelt har Barne- og familiedepartementet ansvaret. De har også bl.a. ansvaret for miljømerket Svanen.

Miljøvernmyndighetene har tradisjonelt vært opptatt av regulering/normering/tilsyn, dvs. sanksjonsorienterte virkemidler og i mindre grad stimuleringsorienterte virkemidler. Det er betydelig kompetanse på slike sanksjonsorienterte virkemidler og mindre på stimuleringsorienterte virkemidler. Miljøverndepartementet har imidlertid satt i gang et arbeid med å få etablert åpne, allment tilgjengelige databaser for kjemikalier. Det settes i gang prøvedrift med en ny slik database i løpet av 2000.

Når det gjelder regelverksutvikling er det de ulike forvaltningsmyndighetene som står for denne. Når det gjelder informasjon, er utførelsen av oppgaven i høy grad lagt til andre. Kompetansebehovet hos myndighetene er dermed i stor grad knyttet til å tilrettelegge for bruken av informasjon som virkemiddel, og vurderinger av vilkår for at informasjon skal kunne fungere.

3.3 Utfordringer og dilemmaer med hensyn til organisering

Vår gjennomgang av oppgaver og organisering innen kjemikalieforvaltningen har avdekket en del dilemmaer og utfordringer. Dilemmaene og utfordringene listes her opp i kortform som en oppsummering, og vil danne utgangspunkt for den videre drøftingen og forslag til forbedringer i kapittel 5.

- Kjemikalieforvaltningen består av ulike virksomheter med ulik kompetanse og som står som ivaretakere av ulike samfunnsmessige hensyn.

-
- Etatene ligger under ulike departementer som i ulik grad har utviklet en politikk når det gjelder kjemikaliespørsmål. Dette reflekteres i de underliggende etatenes prioritering av området.
 - Etatene har ulike ressurser til rådighet på kjemikaliearbeid, og for noen etater kan ressursene synes å stå i dårlig samvar med det ansvaret og de oppgavene de er tillagt.
 - Gjennomgangen peker på at det er for svakt utviklet samarbeid mellom myndigheter som ivaretar oppgaver og hensyn som bør avveies mot hverandre, spesielt problematisk synes dette å være mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn. De er ulike når det gjelder arbeidsformer, kunnskapstradisjoner, prioriteringer og ressurser. Her synes det å være både tillits- og samarbeidsproblemer.
 - Uklare ansvarsforhold og svakt utviklede samarbeidsordninger er spesielt problematisk i forhold til regelverksarbeidet opp mot EU.
 - Det er behov for å vurdere organisatorisk sammenkobling av nært beslektede arbeidsoppgaver som i dag ligger under forskjellige etater (biocider, plantevernmidler og kjemikalier generelt).
 - Tilgang på toksikologisk kompetanse oppleves som et problem.
 - Opplysninger om kjemiske stoffer og produkter samles i ulike registre, og dataene fra disse registrene sammenstilles i liten grad. Dette gjør det vanskelig å få en samlet oversikt over omfanget og bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier.
 - Departementene synes i liten grad å stille krav om samarbeid mellom etatene i kjemikalieforvaltningen.
 - Miljømyndighetene har størst oppmerksomhet og de klareste prioriteringene rettet mot helse- og miljøfarlige kjemikalier. Med unntak av Landbruksdepartementets område, er den overordnede styringen og satsingen nærmest fraværende på de andre politikkområdene. Dette er et problem i forhold til å sikre at det skjer en god avveining av ulike samfunnsmessige hensyn.

4 Organisering av ansvar for kjemikalier i andre nordiske land

Vi vil i dette kapitlet gå igjennom hvordan kjemikalieforvaltningen er organisert i Sverige og Danmark, for så til slutt å gi en kort oppsummering der vi sammenligner med Norge.

4.1 Sverige

4.1.1 Ansvarsfordeling

I Sverige er det i likhet med i Norge, flere statlige myndigheter som spiller viktige roller i arbeidet med kjemikalier. **Kemikalieinspektionen** (KemI) står i en særstilling. Denne virksomheten ble etablert i 1986 som en selvstendig enhet under Miljødepartementet, og har som hovedmålsetting å arbeide for å ”forebygge skader på mennesker og miljø fra kjemiske produkter og biotekniske produkter.”⁷ Kemikalieinspektionen har ansvaret for:⁸

- Risikobegrensende tiltak overfor allmennkjemikalier i råvarer, i kjemiske produkter og andre varer, og generell begrensing av forekomsten av kjemiske stoffer, inkludert tilsyn og veiledning
- Godkjenning av bekjempningsmidler
- Produktregisteret
- Klassifisering og merking
- Samarbeid og samordning mellom ulike myndigheter innenfor kjemikaliekontrollen

Naturvårdsverket (NV) har ansvaret for den sentrale faglige oppfølgingen av miljøpolitikken. Det betyr at de både har oppgaver i forhold til å forsyne de politiske myndighetene med underlag for miljøpolitiske beslutninger og oppgaver i forhold til å påvirke andre myndigheter til å gjennomføre tiltak som er i tråd med miljøpolitikken. Naturvårdsverket har et særskilt ansvar i å samordne tilsynsvirksomheten på de ulike nivåene (stat, län og kommuner). Dette betyr at Kemikalieinspektionen og Naturvårdsverket har en del overlappende områder, og Naturvårdsverket må påse at kjemikaliepolitikken integreres i resten av miljøpolitikken.

Arbetskyddsstyrelsen (ASS) har hovedansvaret for å iverksette tiltak for å redusere risiko knyttet til kjemikalier i arbeidsmiljøet. Regelverksutvikling er et viktig arbeidsområde. Når det gjelder å føre tilsyn med hvordan lovgivningen om kjemiske produkter blir etterlevd, ligger dette til **Yrkesinspektionen** som er

⁷ Kemikalieinspektionens verksamhetsidé och vision.

⁸ Dette er hentet fra ”Arbeidet med kjemikalier i ulike land”, Miljøverndepartementet.

en underliggende virksomhet til Arbetarskyddsstyrelsen. Ansvar til Arbetarskyddsstyrelsen er derfor:

- Å fastsette yrkeshygeniske grenseverdier ut ifra et stoffs virkninger på arbeidsmiljø og hvilke begrensninger som bør knyttes til bruk i arbeidssituasjoner
- Å gi innspill til Kemikalieinspektionen når det gjelder klassifisering og merking, risikovurdering av eksisterende stoffer og godkjenning av bekjempningsmidler
- Sikkerhetsdatablad
- Overordnet myndighet for Yrkesinspeksjonen som fører tilsyn med bruken og håndteringen av kjemikalier

Arbetarskyddsstyrelsen har ikke noe selvstendig ansvar for klassifisering og merking eller for godkjenning av bekjempningsmidler, men de har et ansvar for å bidra med innspill og underlag når det gjelder stoffer som skal brukes i arbeidslivet.

I tillegg til disse tre myndighetene er Statens Räddningsverk, Sjöfartsverket og Luftfartsverket viktige når det gjelder transport av kjemikalier og farlig gods. Andre sentrale myndigheter er Sprängämnesinspektionen, Läke-medelsverket, Boverket, Livsmedelsverket og Socialstyrelsen.

Dette betyr at kjemikalieforvaltningen i Sverige er spredt på omtrent de samme myndighetene som den er i Norge. Den viktigste forskjellen ligger i at Kemikalieinspektionen er etablert som selvstendig myndighet, og at det her har skjedd en viss grad av samling av ansvar ved at de står som ansvarlig for utviklingen av systemregelverkene (herunder forskriftene for klassifisering og merking) og godkjenning av biocider og plantevernmidler.

Sverige har forsøkt å sikre et godt samarbeid mellom de forskjellige myndighetene på flere måter. Oppgavefordelingen mellom Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket og Arbetarskyddsstyrelsen er nedfelt i ulike strategidokumenter og handlingsplaner. I tillegg møtes de tre generaldirektørene to ganger i året for å ta opp eventuelle grenseflateproblemer. Dersom problemstillingene også angår andre myndigheter, deltar også disse. En rekke mer eller mindre permanente utvalg og arbeidsgrupper bidrar også til å sikre at samarbeidet fungerer.

4.1.2 Ressurser

I Sverige brukes det mye ressurser, målt i antall årsverk, på arbeid med kjemikaliespørsmål. Kemikalieinspektionen har ca 150 ansatte. I Arbetarskyddsstyrelsen er det ca 250 ansatte, hvorav 15–20 arbeider med kjemikaliespørsmål. I tillegg er det også noen av Naturvårdsverkets 470 ansatte som arbeider med spørsmål relatert til kjemikalier.

4.1.3 Vurdering av dagens organisering

I både Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket og Arbetarskyddsstyrelsen er de jevnt over tilfreds med situasjonen. Naturvårdsverket forteller at det kan være et problem med en del overlappende områder mellom Kemikalieinspektionen og Naturvårdsverket. Dette gir samordningskostnader. Noe man har forsøkt å avhjelpe bl.a. gjennom en samarbeidsavtale mellom de to direktørene. Det er også til en hver tid mange samarbeidsprosjekter på gang. Kemikalieinspektionen er avhengig av innspill fra Arbetarskyddsstyrelsen med hensyn til risikovurderinger i forbindelse med klassifisering og merking og ved godkjenning av bekjempningsmidler. Dette forteller både representanter for Kemikalieinspektionen og representanter for Arbetarskyddsstyrelsen at fungerer tilfredsstillende. Kemikalieinspektionen forteller at de får de innspillene de har behov for, og Arbetarskyddsstyrelsen forteller at de prioriterer dette arbeidet med å gi innspill.

Disse positive erfaringene vil vi tro at til dels kan henge sammen med en relativt god ressursituasjon. Kemikalieinspektionen omtales som en slagkraftig organisasjon. Dette har selvfølgelig sammenheng med at man her har et sentralt myndighetsorgan som har som hovedansvar å profilere kjemikaliespørsmål. Samtidig har det nok også sammenheng med ressursituasjonen. I Sverige har de brukt, og bruker fremdeles, mye ressurser på kjemikalier. Dette ser vi også ved at Arbetarskyddsstyrelsen forteller at de har en tilfredsstillende budsjettsituasjon.

4.2 Danmark

I Danmark spiller **Miljøstyrelsen**, som ligger under Energi- og miljøministeriet en helt sentral rolle i kjemikalieforvaltningen. De har ansvar for:

- Riskovurdering og riskiobegrensende tiltak, herunder ligger et ansvar for regulering av kosmetikk og kjemikalier i leketøy
- Tilsyn og kontroll med at kjemikalier regelverket blir overholdt
- Utvikling av regelverket for klassifisering og merking, samt fastsettelse av humantoksikologiske og økotoksikologiske grenseverdier for kjemiske stoffer i jord, vann og luft
- Godkjenning av plantevernmidler og biocider

Institutt for Fødevarer sikkerhet og toksikologi, tilknyttet Fødevaredirektoratet, gir faglige ekspertvurderinger til Miljøstyrelsen når det gjelder helserisiko knyttet til kjemiske stoffer og produkter. I dette arbeidet spiller også Sundhedsstyrelsen en rolle.

Arbejdstilsynet har hovedansvaret for reguleringen av arbeidet med kjemikalier i arbeidsmiljøet. Herunder inngår et ansvar for:

- Å fastsette yrkeshygeniske grenseverdier, ut i fra et stoffs virkninger på arbeidsmiljø og hvilke begrensninger som bør knyttes til bruk i arbeidssituasjoner
- Å gi innspill til Miljøstyrelsen i forbindelse med blant annet klassifisering og merking, risikovurdering av eksisterende stoffer og godkjenning av bekjempningsmidler
- Å føre tilsyn med at regelverket overholdes på arbeidsplassene
- Produktregisteret
- Datasikkerhetsblad

I tillegg er Trafikministeriet, Vejdirektoratet, Beredsskabsstyrelsen og Søfartsstyrelsen viktige i reguleringen av transporten av kjemiske stoffer og produkter. Helhetsinntrykket fra Danmark er imidlertid at mye av produktreguleringen er samlet i Miljøstyrelsen.

På samme måte som Kemikalieinspektionen er det i Sverige, er Miljøstyrelsen i Danmark avhengig av å få faglige innspill fra Arbejdstilsynet i forbindelse med arbeidet med klassifisering og merking og risikovurdering, og når det gjelder godkjenning av bekjempningsmidler. Samarbeidet mellom Miljøstyrelsen og Arbejdstilsynet er formalisert gjennom:

- Direktørforum, der direktørene for Miljøstyrelsen og Arbejdstilsynet møtes to ganger i året
- Kjemigruppen som i utgangspunktet skal ha fire møter i året der man tar opp eventuelle grenseflateproblemer og presenterer planer for hverandre

4.2.1 Ressurser

I Arbejdstilsynet anslår de at kjemikere utgjør ca. 5 prosent av de totalt 700 ansatte i etaten. Dette er medregnet tilsynspersonellet på lokalt nivå. Sentralt i direktoratet er det åtte kjemikere. I Miljøstyrelsen er det ca. 15 prosent av de totalt 440 ansatte som arbeider med kjemikaliespørsmål, altså ca 66 personer.

4.2.2 Vurdering av dagens organisering

Mange oppgaver er samlet i Miljøstyrelsen. Sammenlignet med ansvarsområdet til Statens forurensningstilsyn synes spredningen ut til andre myndigheter å være noe mindre. For eksempel er ansvaret for kosmetikk og regulering av kjemikalier i leketøy tillagt Miljøstyrelsen. Det samme er ansvaret for brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier. Samtidig har Miljøstyrelsen, på samme måte som Kemikalieinspektionen i Sverige, et ansvar for utvikling av systemregulverkene samt for godkjenning av plantevernmidler og biocider. Dette systemet

er både Miljøstyrelsen og Arbejdstilsynet fornøyd med. Det blir imidlertid fra begge sider påpekt at Arbejdstilsynet i perioder kan ha problemer med å levere innspill til Miljøstyrelsen.

4.2.3 Sammenlignende vurdering

Det er mange likhetstrekk mellom de tre nordiske landene når det gjelder organiseringen av kjemikalieansvaret. Organiseringen er i alle tre landene basert på en kombinasjon av organisasjonsprinsipper. Dels er ansvarsfordelingen basert på et sektorprinsipp (det vil si at ansvars plasseringen er avhengig av hvor i miljøet risikoen forekommer). Dels er ansvars plasseringen bestemt av produkttype, og dels er den avhengig av hvilken type risiko det er tale om (for eksempel brann- og eksplosjonsfare, strålingsfare osv.). Av tabellen nedenfor går det fram at i både Norge, Sverige og Danmark er ansvaret for kjemikaliespørsmål delt mellom etater som har ansvar for arbeidsmiljø og etater som har ansvar for ytre miljø. Samtidig ser vi at Sverige og Danmark har samlet mer ansvar under den statlige myndigheten som har hovedansvar for det ytre miljøet enn det man har gjort i Norge. I Sverige og Danmark spiller henholdsvis Kemikalieinspektionen og Miljøstyrelsen en sentral rolle.

Tabell 3 Oversikt over hvilke myndigheter som har ansvar for utvalgte områder innenfor kjemikalieforvaltningen i Norge, Sverige og Danmark

	Norge	Sverige	Danmark
Ansvarlig etat for forskrifter om klassifisering og merking	Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet, Oljedirektoratet Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	Kemikalieinspektionen	Miljøstyrelsen
Ansvarlig etat for forskrift om sikkerhetsdatablad	Arbeidstilsynet	Arbetsarkyddsstyrelsen	Arbejdstilsynet
Kjemikalier og arbeidsmiljø	Arbeidstilsynet	Arbetsarkyddsstyrelsen	Arbejdstilsynet
Kjemikalier og ytre miljø	Statens forurensningstilsyn	Kemikalieinspektionen	Miljøstyrelsen
Godkjenning av plantevernmidler	Statens landbrukstilsyn	Kemikalieinspektionen	Miljøstyrelsen
Godkjenning av biocider		Kemikalieinspektionen	Miljøstyrelsen
Brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier	Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern	Sprängämnesinspektionen	Miljøstyrelsen, Beredsskapsstyrelsen

Hovedbudskapet fra intervjuene i alle de tre landene er imidlertid at når det gjelder ansvaret for kjemikaliespørsmål, er det vanskelig å finne den optimale organiseringen. Uansett hvor man velger å trekke en organisatorisk grense, vil det være overlappinger og behov for å etablere samarbeidsordninger. Det er en god del spørsmål som ikke naturlig hører inn under en bestemt sektor, for eksempel gjelder det den produktinformasjon som produsenter og importører skal sørge for, og som blant annet reguleres gjennom forskriftene for klassifisering og merking. I Sverige og Danmark har man også valgt å legge hovedansvaret for arbeidet med denne typen regelverksutvikling til henholdsvis Kemikalieinspektionen og Miljøstyrelsen. Samtidig har andre sektormyndigheter (som for eksempel Arbetsarkyddsstyrelsen og Arbejdstilsynet) et ansvar for å komme med innspill i forhold til risiko og nytte når det gjelder stoffer som har spesiell betydning innenfor deres sektor. Her kommuniserer de direkte med Kemikalieinspektionen eller Miljøstyrelsen. Dette prinsippet med én virksomhet som hovedansvarlig og andre virksomheter som delansvarlige for å levere innspill, praktiseres også på andre områder.

Både i Danmark og Sverige understrekes det at selv om det er samlet mange oppgaver innenfor henholdsvis Miljøstyrelsen og Kemikalieinspektionen, har andre myndigheter fremdeles et delansvar på området. Tar vi godkjenning av plantevernmidler som eksempel, så har både arbeidsmiljømyndighetene og landbruksmiljømyndighetene et ansvar for å vurdere innspill når det gjelder vurderinger av risiko, nytte, bruksområder osv.



5 Drøfting og forslag til endret organisering

5.1 Regelverksarbeid internasjonales: Det er behov for en sterkere samlet innsats og en mer effektiv arbeidsform opp mot EU

I vår gjennomgang av norsk kjemikalieforvaltning peker internasjonaleseringen av regelverksarbeidet seg ut som et svært viktig utviklingstrekk som stiller nye krav til forvaltningen. Gjennom EØS-avtalen er Norge, med få unntak, knyttet til EUs regelverk om kjemikalier. Dette stiller nye krav til både arbeidsmåter, samarbeidsformer og ressursinnsats. Viktige deler av grunnlagsarbeid og utforming av premisser for den norske lovgivningen er flyttet fra en nasjonal til en internasjonal arena, og norske tjenestemenn må operere både nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonalt må man utarbeide norske posisjoner i EØS-saker, og nesten parallelt deltar de samme tjenestemennene i ekspertgrupper og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen. Her opptrer man nærmest som lobbyister, og må forsøke å få gjennomslag for Norges syn. Våre informanter både innenfor norsk, svensk og dansk forvaltning har understreket at dette stiller nye krav til nasjonal samordning både når det gjelder å utarbeide argumentasjon og dokumentasjon, og at dette er svært ressurskrevende. For å få gjennomslag overfor EU må man være svært godt forberedt og levere godt dokumenterte og gjennomarbeidede innspill.

Dette er i samsvar med konklusjonene fra en rekke rapporter om Norges forhold til EU som er lagt fram de siste årene (Statskonsult 1999, Trondal og Veggeland 1999, Larsen, Lægred og Wik, 1999). Arbeidsformen for utvikling av kjemikalierregelverk i EU og Norges rolle i dette arbeidet, oppfatter vi som et relativt stabilt premiss for hvordan Norge bør organisere sin kjemikalieforvaltning. Vi mener at det vil være riktig å etablere ordninger i Norge med utgangspunkt i at dette er arbeidsformer EU vil fortsette å basere seg på. Det er med andre ord behov for en mer effektiv arbeidsform opp mot EU, og vi lanserer her noen tiltak som vi mener kan bidra til dette innenfor kjemikalieforvaltningen.

I det følgende framhever vi problemer med ansvarsfordeling, samarbeid, ressurser og kompetanse mellom et knippe av myndigheter. Dette har først og fremst å gjøre med at det særlig her har vist seg å være problemer. Det er svært mange samarbeidsrelasjoner mellom alle de involverte aktørene og vi har ikke sett muligheter for å gjennomføre en uttømmende drøfting av alle disse. For øvrig mener vi at drøftingen av disse spesifikke områdene også får fram de mer generelle utfordringene for hele kjemikalieforvaltningen.

5.1.1 Gi én myndighet hovedansvaret for arbeidet med de enkelte EU-direktivene

Norske myndigheter har ambisjoner om å ha gjennomslagskraft overfor EU for norske standpunkter. Dette krever en enhetlig og strategisk bruk av nasjonal kompetanse i de organene der vi har påvirkningsmulighet. Noe av problemet med å få til en slik enhetlig satsing, er at EU-direktiver ofte er splittet på mange myndigheter, og at innsatsen overfor EU dermed også blir delt på mange myndigheter. En slik spredning av ressursinnsatsen er lite hensiktsmessig. Dette har man for en del direktiver løst ved å foreta en ansvarsdeling mellom myndighetene der en myndighet blir gitt et hovedansvar for regelverksutviklingen opp mot EU. Det innebærer at den myndigheten som har et hovedansvar, henter inn bidrag fra andre myndigheter og spesielle fagorganer, står for den avsluttende utformingen av norske posisjoner og representerer Norge i EUs arbeidsgrupper.

Eksempel på en slik arbeidsdeling har vi når det gjelder forskrift om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer, der både Direktoratet for arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn er tilsynsmyndighet, men Statens forurensningstilsyn er ansvarlig myndighet i Norge i henhold til det aktuelle rådsdirektivet. Statens forurensningstilsyn følger opp arbeidet i EU ved deltakelse på tekniske møter og Competent Authority-møter og er ansvarlig for nasjonal koordinering av arbeidet. Direktoratet for arbeidstilsynet har et tilsvarende ansvar for forskrift om utarbeidelse og distribusjon av sikkerhetsdatablad.

Vi mener at en slik forankring av et hovedansvar hos en bestemt myndighet, også bør kunne brukes på andre områder, og vil derfor anbefale at regelverksarbeidet med forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier organiseres etter et lignende prinsipp. I dag er det slik at både Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet i prinsippet har et selvstendig ansvar for å delta i regelverksarbeid knyttet opp mot det aktuelle EU-direktivet (stoffdirektivet). Det betyr at de i utgangspunktet har et likeverdig ansvar i forhold til å formulere sine posisjoner og delta i EUs arbeidsgrupper. I praksis deltar Statens forurensningstilsyn i mye sterkere grad enn Direktoratet for arbeidstilsynet, og har i stor grad allerede påtatt seg en nasjonal koordinatorrolle. Vi mener at denne praksisen bør formaliseres.

Norge vil dermed få en organisering av dette arbeidet som er lik den vi finner i Danmark og Sverige, der henholdsvis Miljøstyrelsen og Kemikalieinspektionen har et hovedansvar for regelverksutviklingen på dette området. Dette blir betegnet som en tilfredsstillende løsning av både miljømyndighetene og arbeidslivsmiljømyndighetene i begge disse landene. Miljømyndighetene har kontakten opp mot EU, og deltar i ulike arbeids- og ekspertgrupper og er ansvarlig for både i forkant og underveis å hente inn innspill fra andre nasjonale aktører.

5.1.2 Sørge for et forpliktende samarbeid for å ivareta de ulike etatenes interesser

Et forslag om å samle hovedansvaret for arbeidet med de enkelte EU-direktivene i én myndighet, er et forsøk på å klargjøre ansvarsforhold og i lengst mulig utstrekning unngå dobbeltarbeid. Fremdeles vil imidlertid flere myndigheter ha et delansvar for det enkelte EU-direktivet med tilhørende norsk forskrift. Slik må det være. Det kan etter vårt syn ikke opprettes skott mellom myndighetene selv om ansvaret for å samle trådene plasseres ett sted.

Vi presiserer at våre anbefalinger i det følgende om et forpliktende samarbeid, har nær relasjon til diskusjonen i det foregående punktet om samling av ansvar. Vi ser det slik at samling av ansvar samtidig må bety at myndighetene får anledning til å gi innspill til andre myndigheter og derved sikre seg at de interessene og hensynene de har ansvar for å ivareta, faktisk blir tatt med i en samlet vurdering. Dette er en viktig del av det vi oppfatter som et forpliktende samarbeid. Også det vi skriver senere om å tildele ressurser og kompetanse i myndighetene slik at de kan utføre sine oppgaver, ser vi som en naturlig del av entydig ansvars plassering og forpliktende samarbeid, slik at myndigheter kan ivareta sine interesser overfor de myndighetene som blir tildelt hovedansvar.

I vår gjennomgang av norsk kjemikalieforvaltning har vi lagt stor vekt på å få fram at kjemikalieforvaltningen består av ulike myndigheter med ulik kompetanse og som står som ivaretakere av ulike samfunnsmessige hensyn. Uansett organisasjonsform, vil staten ha flere ulike hensyn å ivareta, og i en diskusjon om hva som er en god organisering må et viktig poeng være hvordan man kan sikre at de ulike hensynene blir veid mot hverandre på en mest mulig forsvarlig måte. I forhold til regelverksarbeidet opp mot EU, blir det derfor helt avgjørende å få til en nasjonal koordinering av ulike interesser og innspill.

For å ta arbeidet med forskrift om klassifisering og merking som et eksempel, kan ikke Statens forurensningstilsyn ivareta sitt hovedansvar her, uten å sikre at de får innspill fra Direktoratet for arbeidstilsynet når det gjelder arbeidstakeres eksponering for kjemikalier. Utfordringen blir å sikre seg at etaten som tildeles et hovedansvar, etterspør og tar hensyn til innspill, og at etatene som får et delansvar leverer innspill. I dag er verken Statens forurensningstilsyn eller Direktoratet for arbeidstilsynet fornøyd med den måten samarbeidet mellom disse to myndighetene fungerer på. Forventningene som de har til hverandre synes ikke å være tilstrekkelig avklart og samarbeidet skjer i stor grad på ad hoc-basis.

Vi har i denne rapporten vist at disse etatene er svært ulike både når det gjelder arbeidsformer, kunnskapstradisjoner, prioriteringer og ressurser. Gjennom intervjuer med representanter for disse to myndighetene har vi også fått et inntrykk av at den gjensidige tilliten mellom disse to myndighetene er lav.

Det blir derfor viktig at samarbeidet mellom disse to etatene formaliseres og gjøres forpliktende på en helt annen måte enn i dag. Dette vil være avgjørende for å få en god avveining mellom hensynet til arbeidsmiljø og hensynet til ytre miljø på nasjonalt nivå. I neste omgang påvirker det Norges mulighet til å øve en samordnet og slagkraftig påvirkning overfor EU.

Samarbeidet kan gjøres forpliktende på ulike måter. Vi vil her peke på to forhold som kan bidra til å lette samarbeidet og gjøre det mer forpliktende:

- å konkretisere
- å løfte ansvaret

Å konkretisere

I Norge er samarbeidet mellom to av de sentrale forvaltningsorganene i kjemikalieforvaltningen – Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet – hovedsakelig basert på generelle intensjonserklæringer om samarbeid. I Danmark har man gode erfaringer med en avtalefestet samarbeidsordning mellom Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen som regulerer to ulike arenaer for samarbeid: Direktørgruppen og Kemigruppen. Direktørgruppen består av de to direktørene pluss kontorsjefene for de aktuelle områdene. De møtes to ganger i året. Kemigruppen har fire samarbeidsmøter i året der man presenterer planer for hverandre. Et viktig resultat av disse møtene er at man lærer hverandre å kjenne og kan ta kontakt etter hvert som behovet oppstår. Et viktig element i disse avtalene er at de ikke bare er på intensjonsplanet, men konkretiserer hvem som har plikt til å møte og hvor ofte de skal møtes.

Å løfte ansvaret

Vi vil også understreke betydningen av å forankre samarbeidet høyt i organisasjonen. På kjemikalieområdet er samarbeid mellom etater som ligger under ulike departementer avgjørende for å få en effektiv kjemikalieforvaltning. De respektive departementene har et overordnet ansvar for å få dette til. Én måte å gjøre dette på, kan for eksempel være å etablere egne oppfølgingspunkter i etatsledernes lederkontrakter. Innenfor HMS-arbeidet på kontinentalsokkelen har man gode erfaringer med instruksfestede avtaler mellom Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn og Statens helsetilsyn. Det samme har man fått til mellom etatene som har ansvar for internkontroll, bl.a. ved etablering av den såkalte direktørgruppen. Her har man fått til et konstruktivt samarbeid mellom etater som ligger under ulike departementsområder. Både samarbeidet når det gjelder internkontroll og samarbeidet på kontinentalsokkelen kom i stand etter klare føringer fra de involverte departementene.

5.1.3 Sørge for at alle myndighetene har ressurser i forhold til sitt ansvar

Innenfor rammen av det prosjektet som denne rapporten er skrevet på grunnlag av, har vi ikke hatt anledning til å gå nøye inn på hvilken ressursbruk de ulike etatene bør ha når det gjelder kjemikalier. Det henger for det første sammen med at vi ikke har kunnet ta for oss alle de øvrige oppgavene innen hver myndighet og vurdere prioriteringen av kjemikalier i forhold til dette. Derneft ville en sammenligning av ressursbruken virksomhetene i mellom, ha måttet foregå på grunnlag av langt større og andre datamengder enn det har vært mulighet til å innhente i dette prosjektet. Når vi viser til at det er ulik ressursbruk, betyr ikke det nødvendigvis at den myndigheten som har den høyeste ressursbruken har funnet en korrekt ressursbruk. Vi peker imidlertid på at ressursbruken er ujevn, at dette bl.a. medfører samarbeidsvansker og at samlet ressurstildeling og prioritering må stå i forhold til pålagte oppgaver.

Det er en klar ulik vekt mellom de ressursene som ulike etater har til rådighet for kjemikalieoppgaver og det ansvaret de har på dette området.

Spesielt åpenbart er dette dersom man sammenligner Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet. Både Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for arbeidstilsynet er opptatt av at dette vanskeliggjør samarbeidet mellom disse to etatene. Det er viktig at det er en god dimensjonering av ressurser i forhold til oppgaver for at et samarbeid skal fungere. Slik situasjonen er i dag, opplever Direktoratet for arbeidstilsynet at Statens forurensningstilsyn har urealistiske forventninger til hva etaten kan bidra med på kjemikalieområdet. Samtidig savner Statens forurensningstilsyn innspill fra Direktoratet for arbeidstilsynet på områder der kompetansen sitter hos arbeidsmiljømyndighetene.

Internasjonaliseringen av regelverksutviklingen som følge av EØS-medlemskapet har ført til et behov for å sette av ressurser for å delta i beslutningsprosesser i regi av EU-kommisjonen knyttet til utviklingen av nytt kjemikalieregulverk. Myndighetene har fått begrensede ressurser for å kunne ivareta denne nye typen oppgaver og den økte arbeidsmengden det har medført. De etatene som tradisjonelt har vært presset for ressurser, slik som Direktoratet for arbeidstilsynet, har i særlig grad fått problemer med å prioritere de nye oppgavene.

I det nasjonale politisk-administrative systemet, har regelverksutvikling tradisjonelt funnet sted som et samspill mellom fagmyndigheter og politiske myndigheter. I den regelverksutviklingen som skjer i EU på kjemikalieområdet, er det de norske fagmyndighetene som særlig spiller en rolle bl.a. gjennom deltakelse i ekspertkomitéer, mens departementenes rolle relativt sett er mindre. Dette henger nært sammen med Norges status som EØS-medlem. Vi antyder at de oppgavene som fagmyndighetene her har fått, og de mulighetene som finnes for påvirkning ved utforming av det regelverket som senere blir implementert i Norge, i varierende grad har fått oppmerksomhet i departementene.

Vi vil anta at det kan medføre noe mindre belastning på Direktoratet for arbeidstilsynet dersom hovedansvaret for regelverksarbeidet i henhold til forskrift om klassifisering og merking, blir lagt til Statens forurensningstilsyn. På den annen side vil Statens forurensningstilsyn, som vi allerede har understreket mange ganger, fremdeles være avhengig av innspill fra Direktoratet for arbeidstilsynet om bruk og eksponering av kjemiske stoffer i arbeidssituasjoner. For at Direktoratet for arbeidstilsynet skal kunne levere dette, kreves det ressurser, og alle våre informanter innenfor kjemikalieforvaltningen har formidlet et inntrykk av at Direktoratet for arbeidstilsynet i dag ikke har ressurser til å ivareta et slik ansvar fullt ut. Direktoratet for arbeidstilsynet, på sin side, er i en vanskelig situasjon med mange viktige oppgaver som konkurrerer om ressurser og oppmerksomhet. Her er det behov for en gjennomgang av ressurser i forhold til det ansvar som ligger her, med tanke på å komme fram til forslag til tiltak som kan bidra til å rette opp dagens skjevheter.

5.1.4 Sikre at forvaltningen har tilgang på kompetanse

For å vinne fram overfor EU, er kompetanse avgjørende. Argumentene må være velbegrunnede og dokumenterte. Det er en fordel for et lite land som Norge, at det er argumentets vekt som avgjør om man får gjennomslag, og ikke hvorvidt man har mange innbyggere (eller endog om man er fullt EU-medlem). Vurderinger av effekter og risiko knyttet til kjemikaliebruk, er et svært komplisert felt der det er behov for høy vitenskapelig kompetanse. I tillegg er det slik at man må være forberedt på å møte sterke motargumenter fra industrien eller andre aktører, som har sterke interesser i å argumentere for nytten knyttet til bestemte kjemikalier. Dette er et system der mange kanaler blir forsøkt brukt for å øve innflytelse, men erfarne deltakere understreker likevel at det til syvende og sist er solid faglig argumentasjon som er avgjørende for å få gjennomslag. Dermed blir det svært viktig at man i Norge tar vare på og utvikler den nasjonale kompetansen på dette området, og ikke minst at denne gjøres tilgjengelig for forvaltningen når de trenger den.

Til en viss grad er det bygd opp toksikologisk kompetanse internt i de enkelte myndighetsorganene, men siden det ofte etterspørres svært spesialisert kompetanse, må virksomhetene i stor grad satse på å hente inn faglige vurderinger fra eksterne forskningsmiljøer. De ulike myndighetene vil i ulik grad ha muligheter til å bygge opp kompetanse innen eget hus på kjemikalieområdet. Det vil for eksempel være lettere for Statens forurensningstilsyn å dekke kompetansebehovet når det gjelder kjemikalier, enn det vil være for Direktoratet for arbeidstilsynet, idet ulike typer tiltak mot forurensning av naturmiljøet svært ofte må hvile på kjemifaglig kompetanse. Denne bredden av kompetanse vil dermed i større grad være internt tilgjengelig hos Statens forurensningstilsyn, mens tiltak for å sikre arbeidsmiljøet må baseres på en langt bredere faglig tilnærming innen eksempelvis arbeidsmedisin, industriprosesser, mekanikk osv.

Tung kompetanse på disse ulike områdene, vil det være vanskelig for Direktoratet for arbeidstilsynet å bygge opp internt.

For forskningsmiljøer kan det ofte være vanskelig å kombinere en rolle som ekspertorgan for forvaltningen og rollen som forsker, blant annet fordi kravene til akademisk dokumentasjon har økt de siste årene, og hva som regnes som akademisk meriterende blir sterkt styrende for prioritering av aktiviteter.

Myndighetene må derfor tenke gjennom hvordan de på best mulig måte kan dra nytte av forskernes kompetanse og sikre seg at de bruker en del av tiden sin på det som forvaltningen kan ha umiddelbar nytte av i sitt arbeid overfor EU. For eksempel kan det være aktuelt å presisere tydeligere gjennom styringsdokumenter som f.eks. i tildelingsbrev til etater som Statens institutt for folkehelse og Statens arbeidsmiljøinstitutt, at det skal være rom for å utføre forvaltningsstøtte. I tillegg vil vi også understreke at det å bygge opp en viss minimumskompetanse internt i etaten, er et viktig bidrag her ved at det sikrer virksomhetens ”bestillerkompetanse”, dvs. evne til å kommunisere med forskningsinstitusjonene på en konstruktiv måte.

5.2 Plassering av forvaltningsansvar for biocider og flytting av ansvar for plantevernmidler

5.2.1 Forvaltningsansvaret for godkjenning av biocider bør plasseres hos Statens forurensningstilsyn

EU vedtok 16. februar 1998 et nytt direktiv om godkjenning av biocider. Biocider er produkter med innhold av virkestoffer som medvirker til bekjempelse av uønskede organismer. Biociddirektivet deler biocidene inn i følgende fire hovedgrupper:

- Desinfeksjonsmidler
- Preserveringsmidler
- Bekjempningsmidler mot skadedyr
- Andre midler

Biociddirektivet omfatter ikke beslektede produkter som det allerede finnes andre godkjenningsordninger for i EU, som plantevernmidler, veterinærmedisiner m.v.

Direktivet skal implementeres i Norge som følge av EØS-avtalen. Det innebærer bl.a. at det er behov for å etablere en forvaltningsordning og plassere denne i det norske myndighetsapparatet. Biocider er et område som Norge i dag ikke har noen godkjenningsordning for. Preparater mot skadegjørere i bolighus, lagerrom, fôr- og næringsmiddelbedrifter m.v., var tidligere dekket av plantevernmiddelovens § 17, og en hadde enkelte bestemmelser om bruken.

Ansvar for disse midlene overførte regjeringen i februar 1992 til Statens forurensningstilsyn samtidig med at det ble bestemt at ansvaret for godkjenning av plantevernmidler skulle ligge hos Statens landbrukstilsyn.

I biocid-direktivet gis det retningslinjer for de godkjenningsprosedyrene som må etableres og de oppgavene som de ulike landenes myndigheter må utføre i denne forbindelsen. Norske myndigheter vil være involvert i vurdering av stoffer (både eksisterende og nye), i godkjenning av produkter og i internasjonale oppgaver i forbindelse med forvaltning av direktivet. Arbeidet med godkjenning av stoffer og produkter, innebærer mye informasjonsutveksling mellom nasjonale myndigheter, andre lands myndigheter og næringsaktører innenfor korte tidsfrister. En rekke myndigheter vil ha interesse av å kunne være med og legge faglige premisser for forvaltningen av biocider i Norge.

Hensynet til det ytre miljøet er meget viktig når det gjelder biocider, men hensynet til helse og arbeidsmiljø er også av stor betydning. Det er av avgjørende betydning at de berørte myndighetene får etablert samarbeidsordninger som gjør at de får være med og legge premisser til den norske myndighetsinnsatsen. Hovedansvaret for arbeidet med godkjenning av biocider bør likevel etter Statskonsults oppfatning ikke deles mellom flere forvaltningsmyndigheter. Den viktigste begrunnelsen for dette, er at en slik deling kan vanskeliggjøre arbeidet opp mot EU, skape et omfattende behov for koordinering og dermed være unødig ressurskrevende.

Heller ikke ansvaret for kontakten med EU når det gjelder forvaltning av direktivet, bør deles på flere myndigheter. I tråd med resonneringer og forslag relatert til systemregelverkene, særlig EUs stoffdirektiv og forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier, anser Statskonsult at forvaltningsansvaret vedrørende godkjenning av biocider bør holdes samlet og plasseres hos én myndighet. Mulighetene til å påvirke EUs beslutningsprosesser når det gjelder stoffer og produkter inneholdende disse stoffene, vil avhenge av en effektiv koordinering av innspill fra relevante norske myndigheter og utforming og hevdning av en norsk posisjon. En samling av ansvaret for biocider vil være den beste måten å sikre en slik effektivitet.

I Sverige og Danmark er ansvaret for biocider lagt til miljøvernmyndighetene. Det er henholdsvis Kemikalieinspektionen og Miljøstyrelsen som har ansvar for biocider.

Statskonsult anser at Statens forurensningstilsyn bør ha forvaltningsansvar for biocider. Øvrige oppgaver hos Statens forurensningstilsyn har nære fellestrekk med de oppgavene som skal utføres relatert til biocider. Hos Statens forurensningstilsyn står arbeidet med kjemikalier sentralt og blir gitt en høy prioritet. Arbeidet med biocider vil uten store tilpasninger kunne innplasseres i forhold til overordnede målsettinger og strategier. Den generelle kompetansen i Statens forurensningstilsyn harmonerer med kompetansebehovene som knytter

seg til arbeidet med biocider, selv om det bør vurderes om det trengs en styrking både med hensyn til ressurser og mer spesifikk kompetanse.

5.2.2 Flytting av ansvaret for plantevernmidler fra Statens Landbrukstilsyn til Statens forurensningstilsyn

Statens landbrukstilsyn har ansvaret for godkjenningen av plantevernmidler. De overordnede målsettingene for Statens landbrukstilsyn går ut på at man skal arbeide for et landbruk som:

- Får konkurransefortrinn ved god plantehelse og innsatsvarer av høy kvalitet
- Produserer helsemessig trygge matvarer
- Ivaretar hensynet til et godt natur- og arbeidsmiljø

Det betyr altså at Statens landbrukstilsyn på den ene siden skal sørge for lønnsomhet for bonden ved at det oppnås økonomiske fordeler ved salg av produkter på et marked. På den annen side skal Statens landbrukstilsyn sørge for helsemessig og miljømessig sikker mat.

Fra ett ståsted kan det hevdes at lønnsomhet for bonden baseres på helse- og miljømessig trygge matvarer og at det slik sett er harmoni og gjensidighet mellom disse målene. En plassering av ansvaret på denne måten er en fordel i den forstand at man har meget god kontakt med landbruksnæringen og den sektorspesifikke kunnskapstradisjonen.

På den annen side kan dette samfunnsmessige hensynet oppfattes å peke i ulike retninger. En slik samlet organisatorisk forankring av disse hensynene, gir grobunn for målkonflikter. Spissformulert kan man si at det kan være vanskelig å vise lojalitet både til bondens lønnsomhet og til borgernes helse samtidig. Erfaringene i ulike land i Europa de senere årene har vist at hensynet til folkehelse og lønnsomhet i matproduksjon kan være vanskelig å forene. Faren for interessekonflikter er helt klart til stede.

Det presiseres at dette ikke handler om å trekke i tvil det profesjonelle nivået eller den personlige integriteten i de berørte myndighetene. Det handler kun om å peke på hvilke oppgaver som ivaretas innen samme organisatoriske kontekst og hva ulempene med dette kan være når det gjelder å håndtere interessekonflikter.

Statens landbrukstilsyn anser at den praksisen som er etablert for å avveie de ulike hensynene mot hverandre i Rådet for plantevernmidler, sikrer at man får en åpen og bred behandling av sakene i et kompetent faglig forum. Det vises til at det ikke er eksempler på at Statens landbrukstilsyn i sine beslutninger har fraveket fra rådets anbefalinger. Statens landbrukstilsyn og Landbruksdepartementet mener at denne ordningen er hensiktsmessig og forsvarlig.

Statskonsult mener imidlertid at det kan være uheldig at det er Statens landbrukstilsyn som skal ha ansvaret for godkjenning av plantevernmidler. Tilliten til myndighetene avhenger av at plasseringen av ansvar ikke kan oppfattes å gi potensiale for målforskyvning og interessekonflikter innen et forvaltningsorgan. Det har i de senere årene vært en tydelig og klar utvikling i utformingen av det norske forvaltningsapparatet, at man ønsker å klargjøre roller for de ulike myndighetene. Dette har særlig tvunget seg fram i kjølvannet av deregulering på sektorer der staten har vært en enerådende aktør. Men det er også en generell opptatthet av å plassere ulike roller atskilt i ulike myndigheter.

Statskonsult finner det på dette grunnlaget, nødvendig å påpeke at Statens landbrukstilsyn, som er underlagt Landbruksdepartementet, og som har sentrale oppgaver når det gjelder å bidra til lønnsomhet i landbruket, ikke samtidig bør ha ansvar for å ivareta hensynet til miljø og helse knyttet til bruk av plantevernmidler. Organiseringen bør etter vår mening utformes slik at man minimaliserer mulighetene for at ansatte i en forvaltningsmyndighet skal måtte gjøre vanskelige avveininger mellom næringsinteresser på den ene siden og helse og miljøhensyn på den andre siden. Statskonsult mener ut fra prinsippet om deling av roller, at godkjenningen av plantevernmidler ikke bør være plassert i Statens landbrukstilsyn. Ut fra argumentene om tillit, legitimitet og behov for å unngå målkonflikter bør ansvaret for godkjenning av plantevernmidler etter vår mening flyttes til Statens forurensningstilsyn. Her kan dette ansvaret innplasseres i en organisatorisk sammenheng der det ikke oppstår fare for målkonflikter, og der nært beslektede oppgaver og hensyn blir ivaretatt og høyt prioritert.

Statskonsult anser at seksjon for plantevernmidler i Statens landbrukstilsyn bør flyttes og innplasseres i Statens forurensningstilsyn og inngå i en ny enhet for godkjenning av biocider og plantevernmidler.

En slik flytting fra Statens landbrukstilsyn til Statens forurensningstilsyn vil medføre at miljøvernministeren overtar ansvaret for godkjenning av plantevernmidler fra landbruksministeren. Det følger av dette at myndighetsoppgavene knyttet til arbeid med godkjenning av plantevernmidler som i dag ligger hos Landbruksdepartementet, bør overføres til Miljøverndepartementet. En slik plassering av ansvaret for godkjenning av plantevernmidler, samsvarer med prinsippene for klargjøring av roller som i de seneste årene er lagt til grunn for plasseringen av oppgaver i den norske departementsstrukturen. Det vises for øvrig til premisser og konklusjoner i Statskonsultrapport 1999:15 Organisering av næringsmiddeltilsyn.

Som tilleggsargumenter kan det anføres at kompetansen som kreves for å arbeide med biocider og plantevernmidler, er nært beslektet. Plantevernmidler og biocider er nært beslektede produkttyper. De aktive stoffene i hver av produkttypene er i mange tilfeller de samme. Arbeidet med forvaltningen av plantevernmidler og biocider, krever kompetanse av samme type, særlig når det gjelder det kjemikaliefaglige.

Reguleringssystemet i EU er lagt opp etter samme lest for både biocider og plantevernmidler. Direktivene for plantevernmidler og biocider er i struktur svært like. Kompetansemessig er det dermed også et betydelig slektskap også når det gjelder regulering og forvaltningsmessige spørsmål. Både ut fra hensynet til rasjonell ressursbruk og ut fra mulighetene til å bygge opp robuste og kompetente fagmiljøer, vil det være hensiktsmessig at ansvaret for godkjenning av både plantevernmidler og biocider legges til samme forvaltningsmyndighet. Det vil være en stor fordel å kunne dra veksler på kompetansen på plantevernmiddelområdet når forvaltningen av biocider skal etableres.

Som nevnt under omtalen av systemregelverkene ovenfor, er det også når det gjelder biocider, et behov for en organisering som tilrettelegger for en effektiv påvirkning av EUs regelverksutvikling. Sterke fagmiljøer vil være et godt grunnlag for å oppnå en slik påvirkning. I samspillet i EU vil Norge ofte møte representanter for nasjonale myndigheter med en helt annen størrelse enn man i Norge har muligheter til å bygge opp. For i det hele tatt i kunne forsøke å matche den fagligheten og spesialiseringen som andre land har mulighet for å bygge opp, bør man samle fagkunnskapen om biocider og plantevernmidler i ett norsk miljø.

En samling av fagmiljøene for biocider og plantevernmidler vil bety at man har et godt utgangspunkt for å unngå dobbeltarbeid i forbindelse med godkjenning av aktive stoffer som inngår i begge produkttypene.

Vi har fokusert på at det er likheter mellom biocider og plantevernmidler kjemifaglig sett. Det er imidlertid et forhold som gjør at det også et slektskap mellom vurderingene som gjøres i forbindelse med regulering av plantevernmidler og reguleringen av bruken av andre kjemikalier. Her faller biocider litt utenom. Plantevernmidlene blir spredt ut i naturen som et ledd i matproduksjon. De sprøytes over store åkerarealer, og i den grad de kommer ut i vassdrag, er det i små konsentrasjoner. Biocider brukes på en annen måte. De legges ut arealmessig konsentrert og i sterke doser. For eksempel blir sterk rottegift lagt ut på små arealer. Vurderingene av risiko for helse- og miljøskader knyttet til bruksmåter, er dermed relativt like når det gjelder plantevernmidler og andre kjemikalier. Det vil for både kjemikalier og plantevernmidler ofte være tale om svake konsentrasjoner på store arealer, mens det for biocider vil være tale om små arealer og sterke konsentrasjoner. Det kan på grunn av dette slektskapet i vurderingsmåter i seg selv, være hensiktsmessig å legge reguleringen av plantevernmidler organisatorisk hos samme myndighet som har ansvaret for reguleringen av andre kjemikalier.

I Sverige og Danmark er det henholdsvis Kemikalieinspektionen og Miljøstyrelsen som har ansvar for plantevernmidler. Det er altså miljøvernmyndighetene som har ansvaret for både plantevernmidler og biocider. En samling av ansvaret som foreslått ovenfor, gjør at den norske ansvars plasseringen både blir mer lik de nærmeste nordiske naboene og mer lik EUs organisering. Det vil

være en fordel for norsk forvaltning på området at organiseringen er likeartet i forhold til det internasjonale samarbeidet, ikke minst i Norden.

5.2.3 Samarbeidsordninger

Både når det gjelder arbeidet med godkjenning av produkter og stoffer og når det gjelder arbeidet med direktivet, må det tilrettelegges effektive, gjensidig forpliktende ordninger for samhandling mellom myndighetene slik at relevante faglige innspill på en forsvarlig måte kan danne grunnlag for arbeidet hos den myndigheten som har hovedansvaret. Vi har merket oss mange informanternes uttalelser om at Rådet for plantevernmidler har ivaretatt viktige sider av arbeidet med å bringe fram synspunkter fra ulike faglige miljøer og ståsteder. Mye taler for at et slikt råd kan fungere godt som et supplement til den skriftlige informasjonsutvekslingen som vil måtte skje mellom etatene. En muntlig og umiddelbar samarbeidsform har vist seg å være nødvendig og har virket konstruktivt. En formalisering og konkretisering med utvikling av hensiktsmessige og forpliktende rutiner, gjerne forankret i samarbeidsavtaler, kan være en garanti for å oppnå effektivitet og klarhet med hensyn til arbeidsdeling m.v.

Den myndigheten som har hovedansvaret, må være forpliktet til å innhente opplysninger og synspunkter fra de myndighetene som har kunnskap om kjemikalienes anvendelsesmåter. Myndigheter som har relevante kunnskaper, må ha muligheter og vilje til å prioritere utvikling og opprettholdelse av kompetanse, slik at det kan leveres bidrag med høy faglig kvalitet til riktig tid. Den myndigheten som har hovedansvaret, må være forpliktet til å orientere om hvordan innspill fra andre myndigheter er anvendt. Myndighetene som har hovedansvaret, må også være forpliktet til å gi løpende informasjon om det arbeidet de deltar i.

Statskonsult anser at det særlig i en oppstartfase vil kunne være hensiktsmessig at de involverte myndighetene i tillegg til de ovenfor nevnte skriftlige rutiner for faglige bidrag, også kan være behov for å opprette et samarbeidsforum der man kan drøfte prinsipielle forvaltningsmessige spørsmål som det kan være ulike syn på mellom myndighetene. Justeringen av samhandlingsformene vil også kunne tas opp i et slikt samarbeidsforum.

5.2.4 Ressurser og kompetanse

Biociddirektivet innebærer en økt reguleringsintensitet og dermed en økt arbeidsmengde for norske myndigheter. Dette gjør det nødvendig å vurdere behovet for en videre oppbygging av kompetanse innen toksikologi. En organisatorisk samling av ansvaret for biocider og plantevernmidler i Statens forurensningstilsyn, vil imidlertid gi et potensiale for stordriftsfordeler og dimensjoneringen av ressursbruken må ta dette i betraktning. Det vil være nødvendig å vurdere behov for økte ressurser også når det gjelder kjøp av

ekspertvurderinger og tjenester fra eksterne kompetansemiljøer, men også på dette området kan det være rom for omprioritering og stordriftsfordeler innen Statens forurensningstilsyn og i forhold til at oppgaver og ressurser som i dag ligger hos Statens landbrukstilsyn, flyttes til Statens forurensningstilsyn.

En vurdering av ressursituasjonen som følge av implementering av biocid-direktivet, vil være nødvendig også i de forvaltningsmyndighetene som skal gi faglige bidrag til Statens forurensningstilsyn eller om interne omprioriteringer kan være tilstrekkelig. Det vises for øvrig til anbefalinger om å vurdere omprioritering eller eventuelt ressursøkninger når det gjelder arbeidet med systemregelverkene.

Det bør vurderes om Rådet for plantevernmidler kan danne utgangspunkt for et eventuelt nytt råd som kan ha ansvar for både biocider og plantevernmidler. Organisatorisk forankring til myndigheter må inngå i vurderingen.

5.3 En produktorientert strategi – informasjon må brukes mer aktivt og tilpasses ulike målgrupper

Produkter som kilde til utslipp av helse- og miljøskadelige kjemikalier har fått økt oppmerksomhet de siste ti-årene. Spesielt for miljømyndighetene representerer dette en nyorientering som krever at man på nytt vurderer hvilke virkemidler som er best egnet til å bidra til en reduksjon av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Fra at tiltak tidligere i stor grad var rettet mot å begrense forurensende utslipp fra store industribedrifter, er man nå på leting etter tiltak som kan sikre at den enkelte forbrukeren, den enkelte produsenten og den enkelte arbeidsgiveren, kan ta hensyn til helse- og miljøfarlige kjemikalier når de gjør sine produktvalg. En slik strategi byr på store utfordringer. Her står man overfor et stort antall enkeltaktører som gjennom sin atferd og sine produktvalg, påvirker utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer. Samtidig er det slik at effektene på helse og miljø kan være usikre. Kanskje viser de seg først etter lang tids bruk eller i kombinasjon med andre stoffer eller produkter.

Den produktorienterte strategien gjør at informasjon som virkemiddel får økt aktualitet, både med tanke på å samle og systematisere informasjon om de helse- og miljøfarlige stoffene og produktene som er på markedet, og med tanke på å gi hver enkelt forbruker og produsent tilstrekkelig informasjon til å kunne velge de mest helse- og miljøvennlige produktene.

5.3.1 Sørg for bedre utnyttelse av den tilgjengelige registerinformasjonen

Vår gjennomgang av kjemikalieforvaltningen har synliggjort et behov for å systematisere og utnytte tilgjengelig informasjon på en bedre måte enn i dag. I dag samles opplysninger om kjemiske stoffer og produkter i flere ulike registre

og datane fra disse registrene sammenstilles i liten grad. Dermed er det vanskelig å få en samlet oversikt over omfanget og bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Kjemikalieforvaltningen er preget av å ha blitt etablert på en stykkevis og delt måte, og dette preger også de IT-baserte systemene i selve registrene. Registrering av ulike typer kjemikalier bør vurderes samlet i langt større grad slik at forvaltningsmyndigheter og allmennheten via informasjonssentre som GRIP får bedre vilkår for å nyttegjøre seg og spre informasjon.

Produktregisteret har som ambisjon å være myndighetenes sentrale register over kjemiske stoffer og produkter. I dag omfatter registeret farenmerkede produkter som omsettes i Norge. Denne typen register har flere ulike funksjoner, men en viktig funksjon er at det kan gi raske, oppdaterte analyser av utviklingstrekk, bruksmønstre og mengdeflyt ut og inn av landet, og dette er viktig for det forebyggende helse- og miljøarbeidet. Dette fungerer i dag ikke etter intensjonen.

Produktregisterets innsats har i hovedsak vært konsentrert om å samle inn og registrere produktopplysninger. Krav om svært detaljerte opplysninger fra næringslivet og derfor dermed meget strenge krav om konfidensialitet har også medført at opplysningene er vanskelige å gjøre tilgjengelig for ulike typer bruk.

I den grad det finnes sammenstilt informasjon om farenmerkede stoffer og produkter, fås dette fra de etatene som har tilgang på informasjon fra Produktregisteret (Stalheimutvalget, rapport 1999). Statens forurensningstilsyn er den klart største brukeren av Produktregisteret. I første rekke er det også Statens forurensningstilsyn som står for denne sammenstillingen. Dette framgår av en nylig avsluttet evaluering fra Statskonsult. Dette er i samsvar med det generelle bildet som denne undersøkelsen gir av de ulike myndighetenes engasjement omkring og prioritering av kjemikaliespørsmål.

Det er miljømyndighetene som har størst oppmerksomhet rettet mot helse- og miljøfarlige kjemikalier. Miljømyndighetene utviser engasjement gjennom flere ulike kanaler. De har i dag et klart fokus mot utslipp fra produkter, og er forbrukermyndighet på kjemikalieområdet i den forstand at de har et ansvar for å legge forholdene til rette for at forbrukerne er informert om helse- og miljøfaren ved de produktene de kommer i kontakt med. Ved siden av å hente inn opplysninger fra Produktregisteret, henter de også inn data direkte fra industrien. Miljøverndepartementet står også bak etableringen av bak stiftelsen GRIP som har som ambisjon å være et nasjonalt informasjons- og kompetansesenter for helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Produktregisteret ligger i dag under Kommunal- og regionaldepartementet. For å oppnå en bedre samordning både når det gjelder arbeidet med å samle og å spre informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier, mener vi det vil være hensiktsmessig å flytte Produktregisteret til Miljøverndepartementet (jf Statskonsultrapport 2000:14).

5.3.2 Bidra til at informasjon når forbrukerne

Å gi forbrukerne informasjon som setter dem i stand til å velge de mest helse- og miljøvennlige produktene, er en stor utfordring. En viktig del av dette arbeidet er å legge forholdene til rette for miljøvaredeklarasjoner og etablering av godkjennings- og merkesystemer der produsenter må kvalifisere seg med miljøvennlige produkter og dermed kan oppnå fordeler ved markedsføring og eventuelt på andre måter. Dette er et arbeid som Barne- og familiedepartementet har ansvaret for, men som Miljøverndepartementet gir bidrag til og som i stor grad er rettet mot produsenter og importører. Det er nødvendig fordi man her er helt avhengig av at disse legger fram informasjon om sine produkter. Samtidig blir det i denne sammenhengen også svært viktig å gjøre en innsats overfor forbrukerne for å få dem til å etterspørre informasjon.

5.4 Ansvar for kjemikalier i flere departementer – prioritering og samspill for en helhetlig kjemikaliepolitikk

I vår gjennomgang av kjemikalieforvaltningen har vi konstatert at samordningen og avveiningen av ulike hensyn i høy grad skjer mellom fagmyndighetene og i begrenset grad mellom departementene. Hovedfokuset for gjennomgangen har da også vært fagmyndighetene og drøfting og forslag i de foregående punktene, har fokusert på at denne samordningen og dette samarbeidet skal skje på en mer formalisert, ryddig, forpliktende og systematisk måte. Vi mener at våre forslag på disse punktene langt på vei vil være med på å legge til rette for en bedre sammenheng og helhet i kjemikaliepolitikken og en forsvarlig avveining av de ulike samfunnsmessige hensynene.

Men godt utviklede rutiner for samarbeid mellom fagmyndigheter basert på tilstrekkelige ressurser og kompetanse innen disse myndighetene, vil imidlertid ikke løse alle problemer. I noen tilfeller vil fagmyndighetene ikke kunne bli enige og departementsnivået må overta. En del oppgaver ligger under alle omstendigheter til departementsnivået. Vi mener at mulighetene for å få til en helhetlig kjemikaliepolitikk og en samordning og avveining av ulike hensyn, også hviler på at samordningen på departementsnivå fungerer og at de involverte departementene har et minstemål av oppmerksomhet rettet mot kjemikalier. Det vil bl.a. sikre at departementene har en beredskap for å håndtere politiske interessekonflikter som gjelder kjemikalier. En gjensidig forståelse mellom departementene for de respektive politiske og faglige ståstedene vil styrke denne beredskapen.

5.4.1 Dialog mellom departementene for å forplikte etatene til samarbeid

Vi har i denne framstillingen fokusert på samarbeidsrelasjoner i forbindelse med fagorientert arbeid i forberedende faser i EUs regelverksutvikling, og vi har bl.a. foreslått at etatene får de ressursene de trenger til å gjøre sine oppgaver. I noen tilfeller vil økt ressurstilgang være nødvendig, i andre tilfeller vil omprioritering være mulig. Vi har påpekt at det er en sammenheng mellom prioriteringen i fagmyndighetene og den prioriteringen og ressursbruken som finner sted i departementene. Hvilken prioritering av ulike saksområder et departement ber sine underliggende etater å gjøre, og for så vidt også hvilke oppgaveområder et departement internt skal prioritere, er i siste instans et politisk spørsmål. Men gitt et behov for samordning mellom departementsområdene og de underliggende etatene, vil vi peke på hvordan et slikt behov kan ivaretas.

I den grad det er misnøye i en etat med hvordan andre myndigheter følger opp samarbeidsrelasjoner og samarbeidsforpliktelser, så er dette et spørsmål som vedkommende etat må ta opp med sitt departement. Problemet må så bli gjenstand for en drøfting mellom de involverte departementene og man må prøve å komme fram til en enighet mellom departementene med hensyn til rammer for samarbeid mellom de aktuelle myndighetene og hvilke tjenester de bør yte hverandre. Hvert departement må etter en slik enighet tilpasse ressurstildeling, målformuleringer og krav til resultatrapportering fra den angjeldende etat. I vår beskrivelse har vi en rekke ganger kommet inn på vanskelighetene i Direktoratet for arbeidstilsynet når det gjelder å prioritere kjemikalier og å gi innspill til Statens forurensningstilsyn. Dette spørsmålet må etter vår mening bli gjenstand for en drøfting mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

5.4.2 Synliggjøring av kjemikalier i departementenes styringsdialog overfor etatene

Ansvar for kjemikalier er i Norge spredt på relativt mange myndigheter. En rekke av disse myndighetene har kjemikalier som en relativt liten del av sitt ansvarsområde. Vi har i det foregående vært inne på at det ikke bør bindes opp eller øremerkes andeler av ressursbruk til kjemikalier til tross for at det kan være vanskelig å opprettholde en kompetanse og kontinuitet i arbeidet. Et hovedargument for dette, er at det ville være prinsipielt uheldig i forhold til retningslinjene for mål- og resultatstyring og at det vil innskrenke handlingsrommet for etatsledelsen. Det har i senere tid vært påpekt at en av ulempene med mål og resultatstyring, er at det blir vanskelig for en etat å bruke store deler av egne ressurser til å yte andre etater bistand. En slik ressursbruk vil jo i første rekke understøtte måloppnåelsen hos den andre etaten. Men dette er avhengig av hvilke mål som blir satt. En viss harmonisering mellom etatene når det gjelder målstruktur, vil bidra til at etatene vil ha rom for å støtte hverandre

gjensidig. Det kan ses som en indirekte gevinst i forhold til en etats måloppnåelse at man klarer å få andre etater med på å understøtte egen måloppnåelse. Men å få andre etater til å gjøre dette, vil kreve ressursbruk og kompetanse i egen etat.

Som eksempel kan det være vanskelig for Direktoratet for arbeidstilsynet å prioritere bistand til Statens forurensningstilsyn. Særlig hvis anmodninger om bistand internt i Direktoratet for arbeidstilsynet blir tolket som et bidrag til Statens forurensningstilsyns måloppnåelse. Det kan være vanskelig å sette av ressurser til slik bistandsaktivitet.

Men hvis man i Direktoratet for arbeidstilsynet oppfatter at man gjennom å gi bistand til Statens forurensningstilsyn også bidrar til å realisere Direktoratet for arbeidstilsynets målsettinger, vil det kunne være lettere å finne plass til å bygge opp kompetanse og ressurser med sikte på å gi slik bistand.

Vi mener at en viss samordning av departementenes styringsdokumenter overfor etatene kan være en hensiktsmessig måte å sikre at oppgaver relatert til kjemikalier blir ivaretatt. Departementenes tildelingsbrev og den generelle styringsdialogen overfor de aktuelle myndighetene, kan på enkelte punkter få en enhetlig utforming og eventuelt tydeligere etablering av rapporteringspunkter på kjemikalier.

5.4.3 Samarbeidsforum for å utvikle gjensidig forståelse på departementsnivå

Vi har pekt på at det er begrenset kompetanse, oppmerksomhet og prioritering omkring kjemikalier i særlig Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Dette medgir departementene også selv. Men prioritering og ressursbruk i de ulike departementsavdelingene vil være et politisk spørsmål. Vi har videre merket oss at de politiske målformuleringene er særlig tydelige, konkrete og klart utmeislede på Miljøverndepartementets område og vies langt mer oppmerksomhet enn hos de to forannevnte departementene. Når målformuleringene er klare og konkrete, legger dette også grunnlag for mer presise resultatkrav overfor underliggende etater.

Det er i dag ikke noen fullt integrert norsk kjemikaliepolitikk på målformuleringsplanet. Det vil imidlertid heller ikke være realistisk å forvente at det for alle politiske temaer kan utformes et fullt integrert politisk program. Hvorvidt man skal utforme et slikt program for kjemikaliepolitikk som spenner over alle de involverte departementenes ansvarsområder, er et politisk spørsmål. Vi har i denne rapporten vært mest opptatt av bedre samarbeid og klarere ansvarsfordeling, gitt den kjemikaliepolitikken og de målformuleringene som gjelder. Det er imidlertid erkjent blant svært mange av våre informanter at det er betydelige samordningsbehov. En mer helhetlig kjemikaliepolitikk og dermed i

større grad felles målformuleringer mellom de involverte departementene, ville imidlertid kunne bidra vesentlig til å ivareta disse samordningsbehovene.

Det er imidlertid et dilemma at samarbeidet mellom disse departementene når det gjelder kjemikalier baseres på likeverdighet, samtidig som prioritering og oppmerksomhet er så ulik departementene i mellom. Samarbeid og samordning vil lett komme til å halte som følge av dette.

Innen miljøvernpolitikken har Miljøverndepartementet en førende pådriverrolle på vegne av hensynet til ytre miljø, og dermed en samordningsfunksjon. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg en slik førende rolle når det gjelder kjemikalier. Her er det nemlig reelle motsetninger mellom ulike hensyn som ofte kan tenkes å måtte avveies mot hverandre. Hensynet til det ytre miljøet er kun ett av flere, og det kan ut fra dette, argumenteres med at det vil være hensiktsmessig med spredning av ansvar på flere departementer. Som eksempel kan nevnes at hensynet til arbeidsmiljø ved noen viktige korsveier har trukket i retning av andre reguleringstiltak enn de reguleringstiltakene som foreslås ut fra hensynet til naturmiljøet. Ved at slike avveininger mellom ulike hensyn gjøres på regjeringsnivå, vil man lettere kunne oppnå åpenhet enn om avveiningen skal gjøres innen ett og samme departement. Åpenhet eller transparens, er et ideal for forvaltningsutvikling som de senere årene har styrket seg både i Norge og i EU.

Det kan antas at kunnskap og forståelse om departementene arbeidsoppgaver og deres gjensidige avhengighet av hverandre kan bidra til å åpne for et visst minstemål av prioritering av kjemikalier. Erfaringer med saker der man har sett at det har vært vanskelig å få fram argumenter og dokumentasjon, kan også åpne for økt prioritering. Som antydning nevnes her en ny ordning som det nylig er oppnådd enighet om mellom departementene og som innebærer at man skal varsle hverandre når man har under forberedelse reguleringstiltak med rekkevidde for andre departementer, slik at man har mulighet for å komme tidlig i gang med forberedelser til å gi innspill og kommentarer til den reguleringen som planlegges.

Det er i departementssystemet etablert en rekke ulike samordningsmekanismer som vil kunne aktiviseres ved samordning med hensyn til kjemikalier. Spesialutvalg for miljø i forhold til EØS-arbeidet, er et av de senere tilskudd blant slike mekanismer. Det er også en rekke bilaterale rutinemessige kontaktmøter mellom de involverte departementene og en praksis for ad hoc-kontakt i forbindelse med aktuelle saker. Men like fullt kan det være grunn til å vurdere hvilke mekanismer som eventuelt i tillegg til dette bør etableres for at departementene skal kunne ha en beredskap for å håndtere vanskelige avveininger på kjemikalieområdet. Den tverrdepartementale gruppen som har vært i funksjon i forbindelse med dette prosjektet, er et annet eksempel på en arena for etablering av gjensidig forståelse og som man kunne vurdere videreført. Etablering av et fast samarbeidsforum på departementsnivå bør etter vår mening vurderes.

6 Tiltaksliste

6.1 Flytting av ansvar

- Gi én myndighet hovedansvaret for arbeidet med oppfølging og implementering av de enkelte EU-direktivene (punkt 5.1)
- Plassere hovedansvaret for forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier hos Statens forurensningstilsyn (punkt 5.1)
- Plassere forvaltningsansvaret for biocider, inkludert hovedansvaret for direktivet hos Statens forurensningstilsyn (punkt 5.2.1)
- Flytte ansvaret for plantevernmidler fra Statens landbrukstilsyn til Statens forurensningstilsyn (punkt 5.2.2)
- Flytte ansvaret for godkjenning av plantevernmidler fra Landbruksdepartementet til Miljøverndepartementet (punkt 5.2.2)
- Etablere ett råd for plantevernmidler og biocider administrativt tilknyttet Statens forurensningstilsyn (punkt 5.2.3)

6.2 Samarbeidsordninger

- Formalisere ansvar mellom myndighetene og på denne måten sørge for et forpliktende samarbeid (punkt 5.1.2)
- Konkretisere samarbeidet mellom etatene. Det bør sørges for at samarbeidet blir mer forpliktende og detaljert når det gjelder hvordan det skal foregå og hvem som deltar (punkt 5.1.2)
- Løfte ansvaret for samarbeid mellom etatene og forankre det høyt i organisasjonen, gjerne ved at departementene legge klare føringer for samarbeid på de aktuelle etatslederne (punkt 5.1.2)
- Etablere samarbeidsordninger for å gi berørte myndigheter anledning til å gi innspill og faglige bidrag vedrørende godkjenning av biocider og plantevernmidler (punkt 5.2.3)
- Departementene må inngå i dialog og finne fram til en felles forståelse av hva etatene må være forberedt på å bidra med overfor hverandre (punkt 5.4.1)
- Departementene som har ansvar på kjemikalieområdet bør vurdere å utvikle et samarbeidsforum for å utvikle gjensidig forståelse for hverandres kunn-

skaps- og reguleringstradisjoner, og hverandres risiko- og nyttevurderinger (punkt 5.4.3)

6.3 Ressurser og kompetanse

- Sørge for at etatene har ressurser i forhold til sitt ansvar og i forhold til at de skal kunne gi faglige bidrag og samarbeide med andre etater (punkt 5.1.3)
- Sikre at forvaltningsmyndighetene har tilgang på kompetanse (punkt 5.1.4)
- Vurdere ressursbehov, kompetansebehov, behov for omprioritering og muligheter for faglige stordriftsfordeler ved samorganisering av ansvaret for biocider og plantevernmidler (punkt 5.2.4)

6.4 Informasjon

- Sørge for bedre utnyttelse av den tilgjengelige registerinformasjonen på kjemikalieområdet ved at ulike registre vurderes samkjørt (punkt 5.3.1)
- Produktregisteret bør plasseres under Miljøverndepartementet (punkt 5.3.1)
- Det bør legges bedre til rette for at informasjon om kjemikalier når forbrukerne, ikke minst ved at forbrukermyndighetene aktiviserer seg og legger til rette for positiv miljømerking av produkter (punkt 5.3.2)

6.5 Styring

- Departementene må overfor sine respektive underliggende etater, synliggjøre kjemikalieoppgavene i sin styringsdialog, gjerne etter en felles mal (punkt 5.4.2)

Referanser

Litteratur

Arbeidsliv og helse

Rapport fra Statens arbeidsmiljøinstitutt, 1999

Håndbok i EØS-arbeid

Statskonsult, 1998

Forvaltningskunnskap

Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red), Tano Aschehoug, 1997

EU i Norge: europeisering av norsk sentralforvaltning

Gry Larsen, Per Læg Reid, Marjoleine Hooijkaas Wik, Rapport 1999:8, LOS-senteret, Bergen

Norske myndigheter og EØS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk

Jarle Trondal og Frode Veggeland, Working paper 1999:10, ARENA, Oslo

Kemikaliekontroll

SOU 1984:77

Norsk deltakelse i EØS-komiteer

Statskonsultrapport 1999:6

Organisering av næringsmiddeltilsyn

Statskonsultrapport 1999:15

Rapport fra arbeidsgruppe om kjemikalieinformasjon

Stalheimutvalget 1999

Arbetslivsrapport 1998:15

Arbetslivsinstituttet, Solna

”Sverige og EUs miljøpolitikk” Annica Kronsell i Karl Magnus Johansson (red.), ”Sverige i EU”, SNS Förlag, Stockholm, 1999.

Evaluering av Produktregisteret

Statskonsultrapport 2000:14

Politiske dokumenter

St. prp. nr. 1 (1999–2000) Kommunal- og regionaldepartementet

St. prp. nr. 1 (1999–2000) Sosial- og helsedepartementet

St. prp. nr. 1 (1999–2000) Landbruksdepartementet

St. prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet

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

St. meld. nr. 8 (1999–2000) Helse og miljøfarlige kjemikalier

Handlingsplan om helse og miljøfarlige kjemikalier
Miljøverndepartementet

Handlingsplan om miljø og helse
Sosial og helsedepartementet og Miljøverndepartementet

Annet materiale

Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet – Mange kokker – lite søl?
En tverretattlig kartlegging av dagens situasjon med vurderinger av problemer og forbedringsmuligheter (unntatt offentlighet § 5 b), 1999

Underlagsmaterialet for kartleggingen Effektiv forvaltning på kjemikalie-området – Mange kokker – lite søl
(herunder egenbeskrivelser fra etatene og datamatrix for registrering av opplevde problemer i etatene knyttet til relevante forskrifter)

Arbeidet med kjemikalier i ulike land
Rapport, Miljøverndepartementet

Diverse internt materiale fra de norske, svenske og danske etatene