

Dokument nr. 3:9

(2001–2002)

**Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes
kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier**

Til Stortinget

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

Riksrevisjonen, 28. juni 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

| | Side |
|---|------|
| 1 Innledning | 1 |
| 2 Oppsummering av undersøkelsen | 1 |
| 2.1 Bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier | 2 |
| 2.2 Målretting av kontrollvirksomheten | 2 |
| 2.3 Reaksjoner når kontrollen avdekker regelbrudd | 3 |
| 3 Departementenes kommentarer | 3 |
| 3.1 Miljøverndepartementet | 3 |
| 3.2 Landbruksdepartementet | 4 |
| 3.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet | 5 |
| 4 Riksrevisjonens bemerkninger | 6 |
| 5 Departementenes svar | 7 |
| 5.1 Miljøverndepartementet | 7 |
| 5.2 Landbruksdepartementet | 8 |
| 5.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet | 8 |
| 6 Riksrevisjonens uttalelse | 8 |
| Vedlegg: Rapport | 11 |

Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier

1 INNLEDNING

I 1997 fremmet regjeringen nye målsettinger for myndighetenes arbeid med helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Det er et langsiktig mål at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Bruken av kjemikalier er tett knyttet til produksjons- og forbruksmønsteret i samfunnet. Det er en generell økning i kjemikaliebruken, og det kommer stadig nye kjemiske stoffer og produkter på markedet. Statens forurensningstilsyn (SFT) anslår at det i Norge finnes ca. 8 000–10 000 stoffer i ca. 50 000 produkter. Det er store utfordringer knyttet til å identifisere aktuelle produkter, og kartlegge helse- og miljørisiko på arbeidsplasser og i dagliglivet. Dette danner bakteppet for Riksrevisjonens undersøkelse.

Produsenter, importører og brukere av kjemiske produkter har hovedansvaret for at aktuelle stoffer håndteres på en forsvarlig måte. Myndighetenes ansvar består blant annet i å overvåke utviklingen i bruken av slike stoffer i samfunnet, og sørge for at lover og regler som regulerer helse- og miljøfarlige kjemikalier overholdes.

Riksrevisjonen har undersøkt hvordan Miljøverndepartementet og SFT har fulgt opp utvalgte målsettinger for arbeidet rettet mot helse- og miljøfarlige kjemikalier. Resultatrapportene er vurdert i forhold til aktuelle mål, og miljøvernmyndighetenes kontrollvirksomhet med utgangspunkt i produktkontrollen og forurensningsloven er gjennomgått.

Landbruksdepartementet og Statens landbruksstilsyn (Landbrukstilsynet) forvalter plantevernmidelloven. Ettersom plantevernmidlene består av kjemikalier som kan utgjøre en betydelig helse- og miljørisiko, er Landbrukstilsynets kontroll med det aktuelle regelverket omfattet av undersøkelsen. Sektorens målsettinger og resultatrapportering om bruken av plantevernmidler er gjennomgått.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidstilsynet forvalter arbeidsmiljøloven, som blant annet regulerer bruken av helsefarlige kjemikalier i arbeidslivet. Departementet opplyser at reduksjon av kjemisk helsefare for arbeidstakere over flere år har vært en prioritert oppgave for Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen har derfor undersøkt hvordan hensynet til kjemisk helsefare er ivaretatt som ledd i tilsynets kontrollvirksomhet. Aktuelle målsettinger og tilhørende rapportering om etatens måloppnåelse er i denne sammenhengen vurdert.

Det har vært et formål for Riksrevisjonens undersøkelse å vurdere om tilsynsetatene gjennom sin kontrollvirksomhet når fram til de bedrifter og arbeidsplasser der risikoen for alvorlig helse- eller miljøskade knyttet til kjemikaliebruken er størst. Praksis for hvordan etatene reagerer når kontrollen har avdekket brudd på regelverket, er også undersøkt.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapporten ble i brev av 22. mars 2002 lagt fram for Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementene har avgitt uttalelser til de forholdene som er tatt opp, og kommentarer fra departementene er i hovedsak tatt hensyn til ved utarbeidelsen av den endelige rapporten. Departementenes merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter og gjeldende lov og regelverk på kjemikalieområdet. Tildelingsbrev med resultatkrav fra departementene til de aktuelle etatene samt rapporter, interne notater og brev fra etatene er gjennomgått. Videre er det gjennomført møter og intervjuer med nøkkelpersonell i etatene. I Arbeidstilsynet og Landbrukstilsynet er det i tillegg innhentet opp-

lysninger ved hjelp av skriftlige spørreskjemaer.

Riksrevisjonen har på bakgrunn av opplysninger fra myndighetene og fagmiljøer på kjemikalieområdet sett nærmere på sju kjemikalier eller stoffgrupper. Norsk institutt for luftforskning ved professor Leiv K. Sydnes har bistått Riksrevisjonen med en faglig vurdering knyttet til rapportering fra SFT om bruk og utslipp av utvalgte helse- og miljøfarlige kjemikalier.

2.1 Bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier

Det er krevende å føre oversikt over bruken av aktuelle helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det er en vanskelig avveining mellom å bruke ressurser til å holde oversikt, og å bruke ressurser til utslippsreducerende tiltak. Aktuelle kjemikalier finnes i mange produkter og brukes i mange ulike sammenhenger. Undersøkelsen viser at SFT har brukt betydelige ressurser for å utvikle oversikt over aktuelle utslipp, og har mye informasjon om bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det er likevel knyttet stor usikkerhet til utslippstallene som tilsynet presenterer.

Mens SFT følger nøye med på utslipp av aktuelle kjemikalier fra industrien, har tilsynet begrenset oversikt over bruken av stoffer som hovedsaklig inngår i faste bearbejdede produkter. Bromerte flammehemmere er eksempel på en gruppe stoffer som mistenkes å ha alvorlige negative egenskaper for både helse og miljø. De finnes blant annet i datamaskiner, fjernsynsapparater og mange andre elektriske produkter i utstrakt bruk. SFT har opplyst at man ikke har nødvendig informasjon for å anslå hvordan utslippene av bromerte flammehemmere har utviklet seg i perioden 1995 til 2000. Undersøkelsen viser at usikkerheten knyttet til utslippsnivået er betydelig for de sju stoffgruppene Riksrevisjonen har gjennomgått særskilt.

Plantevernmidler er en gruppe kjemikalier i landbruket som skal beskytte vekster som korn, frukt og grønnsaker mot ugras og andre planteskadegjørere. Landbruksmyndighetene har satt mål om at risikoen knyttet til bruken av plantevernmidler skal reduseres med 25 % innen utgangen av 2002.

Det er utviklet en risikoindeks som skal angi hvilken helse- og miljørisiko bruken av plantevernmidler samlet sett utgjør, og hvordan denne endres over tid. Svingninger i omsetningen av plantevernmidler har gjort at det foreløpig er for tidlig å fastslå hvordan risikoen er endret de siste årene. Målinger av rester av plantevernmidler i norskproduserte matvarer og i bekker og elver i utvalgte jordbruksområder viser så langt ingen klar reduksjon i belastningen fra bruken av plantevernmidler.

Arbeidstilsynet opplyser at om lag 1300 dødsfall og et stort antall sykehusinnleggelses og trygdetilfeller hvert år kan relateres til bruken av kjemikalier i arbeidslivet. Redusert kjemisk helsefare er derfor

ifølge Arbeids- og administrasjonsdepartementet en prioritert oppgave for Arbeidstilsynet.

Undersøkelsen viser imidlertid at det i liten grad er formulert klare resultatmål om hvordan Arbeidstilsynet konkret skal bidra til å redusere kjemisk helsefare. Internt i Direktoratet for arbeidstilsynet er det laget utkast til handlingsplaner for redusert kjemisk helsefare og skissert flere tiltak, men status for disse dokumentene er uklare.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har opplyst at å sette egne mål for redusert bruk av kjemikalier som utgjør et helseproblem i arbeidslivet er lite hensiktsmessig. For å oppnå hovedmålene for Arbeidstilsynets virksomhet peker departementet på at etaten fokuserer på at arbeidstakere er vernet mot eventuelle helseskader.

2.2 Målretting av kontrollvirksomheten

De undersøkte tilsynsetatene forvalter regelverk som regulerer kjemikaliebruken på viktige områder i samfunnet. Mange virksomheter er omfattet av det aktuelle regelverket, og det er en umulig oppgave å føre jevnlig kontroll med alle. Det er derfor en utfordring for tilsynsmyndighetene å identifisere de bedriftene og produktene som utgjør størst risiko, og slik målrette kontrollen mot de områdene i samfunnet der den har størst effekt. Arbeidstilsynet og SFT har i noen tid arbeidet for at tilsynet skal risikobaseres, og utviklet nye metoder og rutiner for å innrette kontrollvirksomheten på bakgrunn av vurderinger av kjemisk helse- og miljørisiko. Landbruksstilsynet har i perioden 1998–2000 ikke basert sin kontroll på systematiske risikovurderinger, men har i 2001 igangsatt nye kontrolltiltak rettet mot enkelte virksomheter med høy risiko.

Undersøkelsen viser at SFT har dokumenterte rutiner for risikobasert tilsyn i virksomheter med utslippstillatelse. Dette dreier seg om ca. 1000 bedrifter som løpende vurderes med utgangspunkt i opplysninger om aktuelle risikoforhold. På bakgrunn av disse vurderingene deles bedriftene inn i ulike risikoklasser, som igjen bestemmer hvor ofte bedriftene skal kontrolleres.

Når det gjelder bedrifter uten utslippstillatelse, opplyser SFT at antallet virksomheter er så stort og bedriftene så ulike at det ikke er hensiktsmessig å etablere tilsvarende dokumenterte systemer. SFT viser i denne sammenhengen til at det er utarbeidet en liste over aktuelle kjemikalier som medfører særlige utfordringer (Obs-listen). Obs-listen angir i hvilke bransjer og produkttyper kjemikalierne er mye brukt, og valg av kontrolltiltak tar blant annet utgangspunkt i denne oversikten. En omfattende prosess internt i SFT der fagavdelingene spiller inn forslag til aktuelle kontrolltiltak som siden vurderes opp mot hverandre på et faglig grunnlag, sikrer ifølge SFT at kontrollen er risikobasert og målrettet.

Det er et stort antall landbruksvirksomheter som

jevnlig bruker plantevernmidler. I mange virksomheter representerer ikke bruken av plantevernmidlene noen vesentlig risiko for skade på helse eller miljø. I enkelte typer produksjoner brukes imidlertid plantevernmidler relativt intensivt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Landbrukstilsynet ikke har gjennomført en systematisk kartlegging av hvilke virksomheter som kan utgjøre særlig risiko, og fram til 2001 har det heller ikke vært ført kontroll med brukere av plantevernmidler. Det kan derfor stilles spørsmål ved om Landbrukstilsynets kontroll med regelverket er hensiktsmessig innrettet.

Riksrevisjonen har i en tidligere undersøkelse av Arbeidstilsynet pekt på at arbeidet med å implementere hensiktsmessige verktøy for å få til en sterkere grad av risikobasering har tatt lang tid.¹ Den aktuelle modellen for risikobasering av tilsynet innebærer at etatens fagavdelinger og distriktskontorer foreslår risikoklassifisering av ulike bransjer og typer belastninger. Herunder skal belastninger knyttet til kjemisk helsefare vurderes på en systematisk og ensartet måte. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom de ulike distriktene i Arbeidstilsynet når det gjelder bruken av risikovurderinger som grunnlag for innretningen av tilsynsvirksomheten.

Arbeidstilsynet har i liten grad hatt rutiner og systemer som gjør det mulig å vurdere omfanget og kvaliteten på tilsynet rettet mot kjemisk helsefare. Arbeidstilsynet har for eksempel ikke hatt et system som på en enkel måte gjør det mulig å se hvilket tema eller regelverk som har vært vektlagt i det enkelte tilsyn. Det settes derfor spørsmålstepp ved om departementet og tilsynsetaten har hatt tilstrekkelige forutsetninger for å vurdere om hensynet til kjemisk helsefare har vært tilfredsstillende ivaretatt.

2.3 Reaksjoner når kontrollen avdekker regelbrudd

Undersøkelsen viser at tilsynsetatene har avdekket omfattende brudd på regelverket for kjemikalier. Likevel medfører dette kun unntaksvis at virksomheter som bryter regelverket anmeldes til politiet. Det stilles derfor spørsmål om de undersøkte statlige tilsynsetatene bruker anmeldelse som et virkemiddel for å sikre at vedtatte lover og forskrifter overholdes. Tall fra tilsynsetatene viser at omfanget på avvik som avdekkes gjennom kontrollen, har holdt seg stabilt på et høyt nivå i flere år.

I møte med Riksrevisjonen har SFT selv påpekt at de allmennpreventive virkningene av tilsynet ikke har vært tilfredsstillende. Etaten hevder at oppfølgingen av alvorlige regelbrudd i samarbeid med politiet derfor er styrket i 2001, og at bruken av politianmeldelser har økt. Det forventes at SFT også i det videre arbeidet vektlegger oppfølgingen av regel-

brudd som et virkemiddel for å styrke den allmennpreventive virkningen av regelverket.

Landbrukstilsynet har ikke etablert rutiner for å karakterisere avvik etter hvor alvorlige forhold som avdekkes gjennom kontrollvirksomheten. Ettersom etaten ikke har hatt kriterier for hva som bør regnes for alvorlig, har det vært vanskelig å avgjøre om saker burde vært fulgt opp nærmere. Som hovedregel har Landbrukstilsynet reagert med å tilskrive den aktuelle produsenten eller importøren, og bedt om en redegjørelse om det aktuelle forholdet.

Det har en tid vært et mål for Arbeidstilsynet at politianmeldelser i større grad skal brukes overfor alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet. Behovet for påtalemessig oppfølging av saker der ansatte har vært utsatt for langvarig eksponering for helsefarlige stoffer i arbeidsmiljøet, har vært framhevet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at regelbrudd knyttet til kjemisk helsefare i arbeidsmiljøet sjelden politianmeldes. Direktoratet for arbeidstilsynet og flere av etatens distriktskontorer opplyser at den allmennpreventive virkningen av tilsynets arbeid er begrenset som en følge av at terskelen for anmeldelser er høy. Dette svekker regelverkets betydning som virkemiddel i arbeidet med å redusere risikoen for helseskader ved bruk av kjemikalier i arbeidslivet.

3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

3.1 Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har i brev av 8. mai 2002 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Miljøverndepartementet opplyser at SFT legger betydelige ressurser i overvåkingen av utslipp og bruk av kjemikalier innen sitt ansvarsområde, men anerkjenner, i likhet med myndigheter i andre land og internasjonale organisasjoner, at kunnskapsgrunnlaget på kjemikalieområdet er ufullstendig. Tiltak og virkemidler for å fremskaffe kunnskap om bruk og utslipp av farlige kjemikalier har derfor høy prioritet i kjemikalieforvaltningen både nasjonalt og internasjonalt. EU har nylig vedtatt en ny kjemikalistrategi. Utvikling av systemer for å fremskaffe bedre kunnskap om utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier er en av hovedpillarene i denne nye strategien. Norske myndigheter har, i likhet med andre nordiske land, gjennom plikten til å deklare farlige kjemiske produkter til Produktregisteret, en vesentlig bedre oversikt over omsetning og produksjon av farlige kjemikalier enn andre land. Flere andre europeiske land vurderer nå å innføre lignende produktregistre for å fremskaffe like gode data som i Norge. Likevel har fremskaffing av bedre kunnskap og dokumentasjon om det store antallet kjemikalier i produkter vært en sentral del av den norske kjemikaliepolitikken over lengre tid, jf. bl.a. St.meld. nr. 58 (1996–97) og St. meld. nr. 24 (2000–2001).

¹ Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet

Den enorme kompleksiteten på dette området gjør det nær sagt umulig å oppnå eksakte tall for utslipp til miljøet av farlige kjemikalier. Helse- og miljøfarlige kjemikalier inngår i alle slags produkter (for eksempel tekstiler, plast, behandlet trevirke, papirmaterialer, elektroniske produkter, vaskemidler, maling, lim, legemidler, kosmetikk mv.). Eksakte tall for utslipp av et farlig kjemikalie ville derfor for det første kreve en fullstendig oversikt over alle varestørrer i samfunnet. Systemer for å følge alle varestørrer i samfunnet vil være kostbare og medføre omfattende byråkrati. I tillegg ville en fullstendig utslippsoversikt kreve avanserte modeller for å beregne når det farlige kjemikaliene faktisk slippes ut til miljøet; slippes de farlige kjemikalierne i et gitt malingspann ved vask av pensler, ved at malingsresten kastes som husholdningsavfall, eller vil utslipp unngås ved at malingsrestene leveres som spesialavfall? Eksemplet viser at selv med svært godt utviklede modeller ville usikkerhet knyttet til forbrukernes atferd medføre en viss usikkerhet i dataene.

Departementet er enig i at det er usikkerhet i daggrunnlaget for å vurdere utslippsreduksjoner, og legger stor vekt på å redusere denne usikkerheten. Miljøverndepartementet rapporterer til Stortinget om måloppnåelse i forhold til de prioriterte kjemikalierne gjennom en samleindikator for alle kjemikalierne på prioritetslisten. Denne indikatoren er i mindre grad sensitiv for manglende data for enkeltkilder.

Miljøverndepartementet er opptatt av at tilsynet på kjemikalieområdet er så effektivt som mulig, noe som innebærer behov for å risikoinnrette kontrolltiltakene. Departementet ser at det er et potensial for å videreutvikle metodene for risikovurdering av virksomheter uten utslippstillatelse, selv om SFT har kommet et stykke på vei gjennom identifisering av viktige bransjer og bedrifter gjennom bruk av Obslisten. Departementet vil imidlertid påpeke at forvaltningen ikke kan ha like detaljert kunnskap om alle bedrifter som håndterer kjemikalier i en eller annen form (titusenvis bedrifter) som det den har om bedrifter som behandles enkeltvis etter søknad om utslippstillatelse (om lag 1000 bedrifter). Dette gjør det langt mer komplisert å risikoinnrette tilsynet med bedrifter uten utslippstillatelse, selv om SFT legger vekt på å oppnå en risikoinnretting også av denne delen av sin tilsynsvirksomhet.

Miljøverndepartementet er enig i at det har vært behov for å styrke oppfølgingen av regelbrudd på kjemikalieområdet, og viser i den forbindelse til at SFT i 2001 har styrket sin oppfølging av alvorlige regelbrudd. Samtidig vil departementet påpeke at en viktig årsak til at en rekke avvik ikke medfører at tvangsmulkt blir innkrevet, er at SFTs pålegg om å opprette avvik blir fulgt opp i bedriften.

Miljøverndepartementet er videre enig i at det er et behov for å styrke samordningen mellom ansvarlige departementer og tilsynsetater. Dette er bakgrunnen for at det er gjennomført et større interdeparte-

mentalt samarbeid med mål om å oppnå en mer helhetlig kjemikalieforvaltning, jf. bl.a. Statskonsults rapport «God kjemi? Ansvarsdeling og samarbeid mellom etater i kjemikalieforvaltningen» (Statskonsults rapport 2001:1). Som en oppfølging av dette arbeidet er Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Helsedepartementet enige om å opprette et samarbeidsforum for kjemikaliesaker, bl.a. for å utvikle gjensidig forståelse for hverandres kunnskaps- og reguleringstradisjoner, og hverandres risiko- og nytte vurderinger. I tillegg er det over lang tid utviklet et nært samarbeid mellom tilsynsetatene på det såkalte helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (HMS). Tilsynsetatene som forvalter forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter, som bl.a. omfatter kjemikalieområdet, samarbeider tett om både reguleringer og tilsynsaktiviteter.

3.2 Landbruksdepartementet

Landbruksdepartementet har i brev av 29. april 2002 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Departementet viser til at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere hvordan kontroll er brukt som virkemiddel for å nå sentrale målsettinger om å redusere risikoen fra helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Landbruksdepartementet mener dette er en ufullstendig innfallsvinkel for å danne seg et bilde av hva som gjøres for å redusere risikoen ved bruk av plantevernmidler. I motsetning til andre kjemikalier er plantevernmidlene underlagt en godkjenningsordning, som sikrer at det i utgangspunktet ikke kommer midler med uakseptable skadevirkninger ut på markedet. Omsetningen og bruken er nøye regulert, inkludert krav om autorisasjon for forhandlere og alle yrkesmessige brukere som sikrer nødvendige kunnskaper og holdninger. Tilsvarende regulering og skolering har ikke brukere av andre kjemikalier. På denne bakgrunnen har kontrollen med sluttbruker ikke vært høyest prioritert som virkemiddel innenfor tilgjengelige ressursrammer.

I en handlingsplan fra Landbruksdepartementet er det satt et mål om at helse- og miljørisikoen knyttet til bruken av plantevernmidler skal reduseres med 25 % fra 1998 til 2002. En modell for beregning av risiko er utviklet av Landbrukstilsynet. Rapportens vurderinger kan tolkes dit hen at det stilles spørsmål om modellen er egnet til å måle risikoutvikling over tid. Departementet mener at dette først kan vurderes når den nye målemetoden skal evalueres ved utløpet av handlingsplanperioden ved utgangen av 2002.

Når det gjelder spørsmålet om Landbrukstilsynet burde vurdert å føre nærmere oversikt over faktisk bruk av de midlene som har særlig uheldige egenskaper, peker departementet på at ett av tiltakene under handlingsplanen for redusert risiko ved bruk av

plantevernmidler er å utvikle detaljert bruksstatistikk for alle typer plantevernmidler. I oppfølgingen av dette tiltaket har Landbrukstilsynet engasjert Statistisk sentralbyrå, som nå er i sluttfasen av arbeidet. Tiltaket vil bli evaluert ved utgangen av handlingsplanperioden.

Landbruksdepartementet peker på at kontrollen er mer omfattende enn det som gjøres av Landbrukstilsynet. Blant annet er Statens næringsmiddeltilsyns overvåkingsprogram for rester av plantevernmidler i næringsmidler og Jordsmonnovervåkingsprogrammet for rester av plantevernmidler i miljøet begge vurdert å representere kontroll av sluttbruker. Det samme gjelder kontrollen med føring av sprøytejournal. Kravet om å framlegge autorisasjonsbevis ved kjøp av plantevernmidler, representerer også en kontroll med at regelverket følges.

Departementet slutter seg til vurderingen om at det i Landbrukstilsynet burde ligge til rette for at tilsynet i større grad kunne baseres på vurderinger av hvilke virksomheter som medfører størst risiko for helse- og miljøskade. Som ledd i tiltakspakken under handlingsplanen om slike risikovurderinger, har Landbrukstilsynet i 2001 iverksatt en omfattende kontroll med bruken av plantevernmidler i gartnerier og planteskoler.

Når det gjelder Landbrukstilsynets praksis for oppfølging av regelbrudd er departementet enig i at rutinene her ikke har vært gode nok. I de siste årene er imidlertid oppfølgingen av regelbrudd blitt skjerpet, og bedre rutiner er i ferd med å komme på plass. Dette har blant annet resultert i flere politianmeldelser og bøter siste år. Landbrukstilsynet har i denne sammenhengen etablert et godt samarbeid med Økokrim.

Landbruksdepartementet opplyser at de resultater og vurderinger som Riksrevisjonen kommer fram til vedrørende kontroll som virkemiddel for å nå sentrale målsettinger i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier, vil bli fulgt opp og sett i sammenheng med øvrige virkemidler departementet rår over på plantevernmiddelområdet.

3.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har i brev av 6. mai 2002 gitt merknader til Riksrevisjonens rapport.

AAD peker på at St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, som er et sentralt utgangspunkt for undersøkelsen, ikke omhandler arbeidsmiljømyndighetenes målsettinger eller strategi, som er å hindre at arbeidstakere utsettes for helseskader eller helseplager i forbindelse med yrkesmessig bruk av kjemikalier. Det er riktig at det er flere departementer og direktorater som har et forvaltningsansvar for disse helsefarlige kjemikaliene. I den aktuelle stortingsmeldingen er det imidlertid miljøvernforvaltningens mål og virkemidler som er

trukket opp. AAD mener derfor at det er urimelig at Arbeidstilsynets strategi og virksomhet som er basert på å utøve tilsyn med bruk og håndtering av kjemikalier *på arbeidsplassen*, blir vurdert i sammenheng med stortingsmeldingen om «miljøvern for en bærekraftig utvikling».

AAD henviser til Strategisk plan for Arbeidstilsynet «hvor det under hovedmålet om at Arbeidsmiljøet i virksomhetene skal være fullt ut forsvarlig», er satt følgende mål spesielt for kjemikalier:

- Giftige og andre helsefarlige stoffer skal håndteres slik at arbeidstakerne er sikret mot ulykker, helseskader og særlig ubehag.

Det framheves videre at Arbeidstilsynet for å redusere helseskader på arbeidstakere har lagt vekt på å få innført tiltak som reduserer eksponeringen for helsefarlige kjemikalier på det enkelte arbeidsstedet ved at det settes i verk vernetiltak, fra innkapsling via ventilasjon til personlig verneutstyr, og det er i mindre grad lagt vekt på hvor stor omsetningen av det enkelte kjemikaliene har vært.

Det er vanskelig, og ikke nødvendigvis mest effektivt, å peke ut enkeltkjemikalier som bør fases ut i arbeidsmiljøsammenheng tilsvarende Obs-listen som brukes av miljøvernmyndighetene. Samfunnet er avhengig av at det benyttes mange helseskadelige kjemikalier i industrien, og risikoen knyttet til *bruken* av disse kjemikaliene vil ofte være avhengig av måten de brukes på. Farlige kjemikalier behøver ikke representere en helserisiko for arbeidstakerne dersom kjemikaliene brukes i et lukket system på arbeidsplassen og ikke slippes ut i arbeidslokalene. For øvrig pågår det vitenskapelig og faglig arbeid med å analysere, risikovurdere og klassifisere kjemikalier primært på EU/EØS-nivå.

Det andre viktige satsningsområdet for arbeidsmiljømyndighetene har vært å kontrollere kjemikalieleverandørenes (produsenters/importørers) plikt til å gi tilfredsstillende *informasjon* om kjemikalienes helsefare til de som bruker kjemikaliene i arbeidet sitt (merking/ helse-, miljø- og sikkerhetsdatablad) slik at det kan innarbeides trygge rutiner for bruken av kjemikaliene på virksomhetene.

Arbeidstilsynet har gjennom 90-årene blant annet hatt kjemisk helsefare som et av satsningsområdene, og den samlede innsatsen er ikke ubetydelig. Denne satsningen har sin bakgrunn i bl.a. Nasjonal Helseplan. AAD peker på at Nasjonalt program for forebygging, som har vært viktig i prioriteringen til Arbeidstilsynet i den aktuelle perioden, ikke er nevnt i rapporten. En av grunnene til at Arbeidstilsynet har lagt stor vekt på isocyanater, er blant annet at Stortinget i dette programmet har sagt at det fram mot 2002 skal satses på forebygging av allergi og overfølsomhet. Arbeidstilsynet har derfor i samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt utarbeidet en handlingsplan på området.

Departementet er således ikke uenig i de målene som er satt i stortingsmeldingen om miljøvern for en bærekraftig utvikling, men mener at dette er et mål som miljøvernmyndighetene arbeider etter og ikke arbeidsmiljømyndighetene. Dette har ført til at Arbeidstilsynets innsats på området ikke blir sett og vurdert i rett sammenheng.

Det vises til møte mellom Riksrevisjonen og departementet hvor det kom fram at arbeidsmiljømyndighetenes innsats ikke er målt opp mot miljøvernmyndighetenes målsettinger på kjemikalieområdet. Departementet mener likevel at det ikke er til å unngå, slik rapporten gjennomgående er formulert, at det skapes et inntrykk av at arbeidsmiljømyndighetene ikke i tilstrekkelig grad bidrar til en «felles» målsetting om bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. For at Stortinget skal få et riktigere inntrykk av sektorenes innsats på kjemikalieområdet, mener departementet at rapporten burde vært skrevet om på vesentlige punkter. Primært mener departementet at dette burde vært gjort ved at omtalen og vurderingene av Arbeidstilsynet ble tatt helt ut av rapporten. Alternativt kunne det vært utarbeidet et helt nytt utkast til rapport hvor en presentasjon av de ulike sektorenes mål på kjemikalieområdet ble gitt lik tyngde innledningsvis, og hvor etatenes prioriteringer og innsats ble vurdert opp mot disse. Stortingsmeldingen om miljøvern for en bærekraftig utvikling kan ikke defineres som det eneste utgangspunktet for vurderingene, og vil således etter departementets syn innebære at hele rapporten måtte skrives på nytt og med en i utgangspunktet ny vinkling.

Departementet vil for øvrig bemerke at arbeidsmiljømyndighetene står overfor store utfordringer med hensyn til å redusere og forebygge kjemisk helsefare i arbeidslivet, og at det generelt anser eksterne vurderinger av feltet som et meget nyttig grunnlag for å vurdere egen innsats, prioriteringer og resultatoppnåelse. Departementet stiller seg således positivt til at Riksrevisjonen foretar en slik forvaltningsgjennomgang på kjemikalieområdet. Dette fordrer imidlertid selvsagt at innsats og resultater vurderes med utgangspunkt i de målene som er satt for sektoren, og ikke i generelle målformuleringer rettet mot det ytre miljøet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ber Riksrevisjonen vurdere de alvorlige innvendinger mot utgangspunktet for og vinklingen i rapporten, samt ovennevnte forslag til løsning i saken.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på at flere statlige myndigheter har et ansvar for å overvåke utviklingen i bruken av ulike stoffer i samfunnet, og sørge for at lover og regler som regulerer helse- og miljøfarlige kjemikalier overholdes. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidstilsynet forvalter arbeidsmiljøloven, som blant annet regulerer bruken av helsefarlige kjemikalier i arbeidslivet. Riksrevisjonen har derfor blant annet undersøkt hvordan hensynet til kjemisk helsefare er ivaretatt gjennom Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet. Aktuelle målsettinger og tilhørende rapportering om etatens måloppnåelse er vurdert i forhold til arbeidsmiljøloven og etatens egne mål, for å belyse Arbeidstilsynets kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier. Arbeidsmiljømyndighetenes innsats er derfor ikke målt mot miljømyndighetenes målsettinger på kjemikalieområdet. Riksrevisjonen kan derfor ikke se at det er grunnlag for de innvendingene som framgår av Arbeids- og administrasjonsdepartementets uttalelse til rapporten.

SFT og Landbrukstilsynet har brukt betydelige ressurser på å følge utviklingen i bruken av kjemikalier og plantevernmidler som utgjør en vesentlig risiko. På grunn av kompleksiteten på området viser undersøkelsen at det likevel er stor usikkerhet knyttet til bruken av de aktuelle stoffene. Arbeidstilsynet legger gjennom vernetiltak vekt på å beskytte arbeidstakerne mot kjemisk helsefare. Dette har ført til at Arbeidstilsynet i mindre grad har oversikt over bruken av kjemikalier som forårsaker kjemisk helsefare i arbeidslivet. Riksrevisjonen vil stille spørsmål om denne praksisen i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til arbeidsmiljølovens bestemmelse om å erstatte helsefarlige kjemikalier (§ 11).

Miljøverndepartementet opplyser i sine kommentarer til rapporten at det er nærmest umulig å oppnå eksakte tall for utslipp til miljøet av farlige kjemikalier. Departementet viser videre til en samleindikator for kjemikaliene på prioritetslisten som vil være mindre sensitiv for manglende data for enkeltkilder. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det kan stilles spørsmål ved det faglige grunnlaget for denne indikatoren. Etersom det er satt klare resultatmål for redusert bruk og utslipp av kjemikaliene på prioritetslisten, vil Riksrevisjonen peke på betydningen av at det finnes tilfredsstillende metoder for å vurdere graden av måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at SFT har gode rutiner for målretting av den delen av tilsynsvirksomheten som rettes mot virksomheter med utslippstillatelse etter forurensningsloven. Rutinene for målretting av det øvrige tilsynet er i mindre grad basert på systematiske risikovurderinger, og Riksrevisjonen merker seg at Miljøverndepartementet ser potensialet for å videreutvikle metodene på dette området.

Landbrukstilsynet har gitt kontroll med regelverket for plantevernmidler lav prioritet. Det begrensede tilsynet som har vært gjennomført, har ikke vært risikobasert. Landbruksdepartementet har sluttet seg til Riksrevisjonens vurdering av at det burde ligge til rette for at tilsynet i større grad baseres på vurderinger av helse- og miljørisiko. Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at denne vurderingen følges opp med hensiktsmessige endringer.

Arbeidstilsynet har i lengre tid arbeidet med et nytt konsept og nye systemer for å risikobasere tilsynsvirksomheten. Undersøkelsen viser at dette har tatt lang tid. Det er fortsatt store ulikheter mellom tilsynets distriktskontorer når det gjelder bruken av egnede metoder for å vurdere risiko, og et flertall av distriktene opplyser at de ikke har tilfredsstillende oversikt over aktuelle risikofaktorer. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om hensynet til kjemisk helsefare er tilfredsstillende ivaretatt som ledd i kontrollvirksomheten.

Det er et fellestrekk ved tilsynsetatenes kontrollvirksomhet at det år etter år har vært avdekket omfattende brudd på regelverket som regulerer bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Likevel viser undersøkelsen at svært få virksomheter som bryter regelverket, gis særskilt oppfølging fra myndighetenes side, og at anmeldelser til politiet kun skjer unntaksvis. Riksrevisjonen har merket seg at departementene ønsker å styrke oppfølgingen av alvorlige regelbrudd.

5 DEPARTEMENTENES SVAR

5.1 Miljøverndepartementet

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet som i brev av 11. juni 2002 har svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 23. mai 2002, vedlagt dokument til Stortinget om ovennevnte sak. Nedenfor gir jeg min uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger.

Arbeidet for å hindre at utslipp og bruk av kjemikalier skader helse og miljø er høyt prioritert både nasjonalt og internasjonalt. Det er bred enighet om at mangel på kunnskap er en av de største utfordringene i dette arbeidet. I dag finnes det om lag 50 000 kjemikalier på det europeiske markedet, og kjemikalier inngår i alle slags produkter og produksjonsprosesser. For flertallet av disse kjemikalier har vi liten eller ingen kunnskap om hvordan de virker på helse og miljø, selv om det antas at anslagsvis halvparten kan være skadelige. Utvikling av systemer for å skaffe bedre kunnskap står derfor sentralt både i norsk kjemikaliepolitikk, i EUs nye kjemikaliepolitikk, og i forberedelsene til toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg høsten 2002. Norge har gjennom Produktregisteret og konsesjonssystemet etter forurensningsloven bedre oversikt over bruk og utslipp av kjemikalier enn mange land. Dette gjenspeiles i Riksrevisjonens undersøkelse, som i hovedtrekk viser at SFT besitter mye informasjon om utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Kompleksiteten på området medfører imidlertid, som Riksrevisjonen påpeker, usikkerhet i dataene for hvor omfattende bruken av det enkelte kjemikali er.

Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved det faglige grunnlaget for samleindikatoren for kjemikalierne på prioritetslisten. Jeg er enig i at indikatoren har svakheter, men mener den likevel er nyttig i vurderingen av måloppnåelse. Prioritetslisten består av et tyvetalls enkeltstoffer, og indikatoren er utviklet for å gi en indikasjon på utviklingen i de samlede utslippene av disse stoffene. Indeksen beregnes hvert år ved at anslag for utslipp fra kjente kilder ganges med en faktor som angir hvor farlig stoffet er. På den måten vil en liten reduksjon i utslippet av et svært farlig stoff gi større utslag på indikatoren enn tilsvarende reduksjon i utslippet av et mindre farlig stoff. Indeksen er usikker både fordi dataene for utslipp er usikre og fordi det ikke finnes en entydig målestokk for helse- og miljøfare, slik at faktoren som angir hvor farlig stoffet er kan være noe upresis. Usikkerheten i utslippsdataene skyldes at hvert stoff brukes i et stort antall produkter og produksjonsprosesser, og at det er svært vanskelig å besitte detaljkunnskap om alle kildene. Indikatoren inneholder imidlertid ikke systematiske feilkilder, og gir et relativt troverdig bilde av de samlede utslippene over tid. Jeg legger til grunn at pågående arbeid med å bedre kunnskapsgrunnlaget på kjemikalieområdet gradvis vil redusere usikkerheten ved samleindikatoren. Jeg legger også opp til å gi Stortinget en oversikt over utslippene av hvert enkelt stoff på prioritetslisten i neste stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, som trolig vil legges frem høsten 2002.

Kontroll med etterlevelse av regelverket er et sentralt virkemiddel på kjemikalieområdet. Jeg ser det som viktig at SFTs kontrollvirksomhet er risikoinnrettet, slik at sannsynligheten for å avdekke de alvorligste lovbruddene er størst mulig. Dette er av betydning både for å oppnå tilstrekkelige miljøforbedringer og for å sikre en effektiv bruk av statens ressurser. Det er derfor positivt at undersøkelsen viser at SFT har gode rutiner for målretting av tilsynet med virksomheter som har utslippstillatelse. Selv om det er langt mer utfordrende å foreta risikovurdering av virksomheter uten utslippstillatelse, legger jeg til grunn at tilsynsaktiviteten også overfor slike virksomheter skal risikoinnrettes. Jeg ser det derfor som viktig at metodene for å vurdere risikoen ved slike virksomheter videreutvikles, selv om undersøkelsen viser at SFT allerede i dag fokuserer på virksomheter som håndterer kjemikalier som medfører særlig helse- og miljøproblemer.

Etter min mening er det av stor betydning at virksomheter som begår alvorlige regelbrudd gis særlig oppfølging og vurderes politianmeldt. Den allmennpreventive virkningen av slike reaksjoner kan bidra vesentlig til å redusere belastningen på helse og miljø fra ulovlig utslipp og bruk av farlige kjemikalier. Jeg ser det derfor som positivt at SFT i 2001 har styrket oppfølgingen av alvorlige regelbrudd i forhold til nivået som er beskrevet i Riksrevisjonens rapport.

sjonens undersøkelse, og vil se til at SFT opprettholder en streng anmeldelsespraksis i tiden fremover.»

5.2 Landbruksdepartementet

Saken har vært forelagt Landbruksdepartementet som i brev av 5. juni 2002 har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 23. mai 2002 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Jeg viser også til Landbruksdepartementets kommentarer til undersøkelsen gitt i brev datert 29. april 2002, som i alt vesentlig er reflektert i Dokument nr. 3 til Stortinget.

De resultater og vurderinger som Riksrevisjonen har kommet fram til vedrørende kontroll som virkemiddel for å nå sentrale målsettinger i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier, vil bli fulgt opp og sett i sammenheng med øvrige virkemidler departementet rår over på plantevernmiddeleområdet.

Jeg slutter meg til Riksrevisjonens vurdering av at det burde ligge til rette for at Landbrukstilsynets kontroll med regelverket for plantevernmidler i større grad baseres på vurderinger av helse- og miljørisiko. Som ledd i tiltakspakken under Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002), har Landbrukstilsynet i 2001 således iverksatt en omfattende kontroll med bruken av plantevernmidler i gartnerier og planteskoler. Jeg kan dessuten opplyse om at risikobasert tilsyn vil få en sentral plass i det nye mattilsynet.»

5.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 11. juni 2002 har svart:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 23. mai i år med oversendelse av utkast til Dokument nr. 3 om myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier. Jeg viser videre til Riksrevisjonens oversendelse av 22. mars av utkast til rapport, samt til Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar av 6. mai i år.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i sine bemerkninger fremholder at aktuelle målsettinger og tilhørende rapportering om Arbeidstilsynets måloppnåelse er vurdert i forhold til arbeidsmiljøloven og etatens egne mål, og at det derfor ikke anses å være grunnlag for de innvendinger som fremgår av Arbeids- og administrasjonsdepartementets uttalelse til rapportutkastet. Jeg antar at dette innebærer at departementets forslag til endringer ikke er fulgt opp i den endelige rapporten. Jeg har ingen ytterligere innvendinger ut over det som er fremført i departementets brev av 6. mai og tar Riksrevisjonens

bemerkninger og beslutning om å fremlegge rapporten i denne formen til etterretning.

Riksrevisjonen har for øvrig følgende bemerkninger til Arbeidstilsynets oppfølging på kjemikalieområdet:

1. Arbeidstilsynet har i mindre grad oversikt over bruken av kjemikalier som forårsaker kjemisk helsefare i arbeidslivet, og det stilles spørsmålstegn ved om denne praksis i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til arbeidsmiljølovens bestemmelse om å erstatte helsefarlige kjemikalier.
2. Det er store ulikheter mellom tilsynets distriktskontorer når det gjelder bruken av egnete metoder for å vurdere risiko, og et flertall av distriktene opplyser at de ikke har tilfredsstillende oversikt over aktuelle risikofaktorer. Det stilles derfor spørsmål ved om hensynet til kjemisk helsefare er tilfredsstillende ivare tatt som ledd i kontrollvirksomheten.

Som et fellestrekk ved tilsynsetatenes kontrollvirksomhet pekes det videre på at svært få virksomheter som bryter regelverket gis særlig oppfølging fra myndighetenes side, og at politianmeldelser kun skjer unntaksvis. Riksrevisjonen har merket seg at departementene ønsker å styrke oppfølgingen av alvorlige regelbrudd.

Jeg ser positivt på, og har merket meg Riksrevisjonens påpekning av de faglige utfordringer som er nevnt i pkt 1 og 2 ovenfor. Departementet har igangsatt et kombinert evaluerings- og utviklingsprosjekt knyttet til Arbeidstilsynets organisering og virksomhet. Prosjektet skal belyse hvor godt rustet og egnet Arbeidstilsynet er til å møte de store utfordringene på arbeidsmiljøsektoren fremover, og hva som ev. er viktige omstillings- og utviklingsbehov for sektoren fremover. Viktige rammebetingelser for dette prosjektet vil bl.a. være Riksrevisjonens resultatanalyse av Arbeidstilsynet, jf Innst. S. nr 187 (1999–2000) fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, samt min redegjørelse for Stortinget 24. januar i år om modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor. Riksrevisjonens bemerkninger om Arbeidstilsynets oppfølging knyttet til kjemisk helsefare i arbeidslivet vil også bli spilt inn i dette arbeidet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at det er enighet om at det er stor mangel på kunnskap når det gjelder utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Videre er Miljøverndepartementet enig i at samleindikatoren for kjemikalier på prioritetslisten er beheftet med visse svakheter. Departementet opplyser at de vil gi en oversikt over utslippene av hvert enkelt stoff på prioritetslisten i neste stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Riksrevisjonen forutsetter at denne oversikten også vil omfatte en omtale av usikkerheten i

datagrunnlaget.

Miljøverndepartementet ser det som viktig at hele SFTs kontroll- og tilsynsvirksomhet er innrettet med utgangspunkt i risikovurderinger. Riksrevisjonen forutsetter at metodene for å risikoinnrette tilsynet videreutvikles.

Det er ifølge Miljøverndepartementet av stor betydning at virksomheter som begår alvorlige regelbrudd, gis særlig oppfølging og vurderes politianmeldt. Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet vil se til at SFT opprettholder en streng anmeldelsespraksis i tiden framover.

Riksrevisjonen konstaterer at Landbruksdepartementet vil følge opp de resultater og vurderinger

Riksrevisjonen har kommet fram til vedrørende kontroll som virkemiddel for å nå sentrale målsettinger i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier. Departementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av at det burde ligge til rette for i større grad å basere kontrollen med plantevernmidler på vurderinger av helse- og miljørisiko.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyser at de har igangsatt et evaluerings- og utviklingsprosjekt for Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen forutsetter at Arbeidstilsynets faglige utfordringer på kjemikalieområdet blir tilfredsstillende ivaretatt i dette arbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. juni 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige
kjemikalier

Innhold

| | Side |
|--|------|
| Sammendrag | 13 |
| 1 Innledning | 14 |
| 1.1 Bakgrunn | 14 |
| 1.2 Formål og problemstillinger | 14 |
| 1.3 Avgrensning | 15 |
| 2 Metode og gjennomføring | 16 |
| 2.1 Tiltærning | 16 |
| 2.2 Dokumentanalyse | 16 |
| 2.3 Intervjuer og kontaktmøter | 16 |
| 2.4 Spørreundersøkelser | 16 |
| 2.5 Utvalg av kjemikalier | 16 |
| 3 Revisjonskriterier | 18 |
| 3.1 Mål og rammer for området helse- og miljøfarlige kjemikalier | 18 |
| 3.2 Målsettinger og krav til kjemikaliekontrollen | 19 |
| 3.3 Oppfølging av regelbrudd | 20 |
| 3.4 Lovgrunnlaget | 21 |
| 4 Faktabeskrivelse | 23 |
| 4.1 Utslipp og bruk av kjemikalier | 24 |
| 4.1.1 Detaljert om Statens forurensningstilsyn og utslipp av kjemikalier | 25 |
| 4.1.2 Detaljert om Statens landbrukstilsyn og bruk av plantevernmidler | 29 |
| 4.1.3 Detaljert om Arbeidstilsynet og helsefarlige kjemikalier | 31 |
| 4.2 Kontrollen med helse- og miljøfarlige kjemikalier | 33 |
| 4.2.1 Kjemikaliekontrollen i Statens forurensningstilsyn | 33 |
| 4.2.2 Kontrollen med plantevernmidler i Statens landbrukstilsyn | 39 |
| 4.2.3 Arbeidstilsynets kontroll med kjemikalier i arbeidslivet | 43 |
| 4.3 Oppfølgingen av regelbrudd | 49 |
| 4.3.1 Statens forurensningstilsyn og oppfølging av regelbrudd | 49 |
| 4.3.2 Statens landbrukstilsyn og oppfølging av regelbrudd | 52 |
| 4.3.3 Arbeidstilsynet og oppfølging av regelbrudd | 54 |
| 5 Vurderinger | 56 |
| 5.1 Statens forurensningstilsyn | 56 |
| 5.2 Statens landbrukstilsyn | 57 |
| 5.3 Arbeidstilsynet | 58 |
| Vedlegg: Dokumentoversikt | 60 |

Sammendrag

Myndighetene har satt et strategisk mål om at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Risikoen fra kjemikaliebruken i samfunnet skal reduseres, og bruk og utslipp av enkelte særlig farlige kjemikalier skal stanses eller vesentlig reduseres.

Rapporter fra Statens forurensningstilsyn, Landbrukstilsynet og Arbeidstilsynet er analysert, blant annet for å vurdere om det er oppnådd redusert bruk av utvalgte kjemikalier. Videre er etatenes kontroll med virksomheter som er omfattet av kjemikalierereguleringen undersøkt for å vurdere om etatenes kontrollvirksomhet og oppfølging av regelbrudd er tilstrekkelig målrettet.

Det er store ulikheter i hvordan tilsynsetatene følger opp kjemikaliebruken, og myndighetene har begrenset oversikt over bruk og utslipp av særlig helse- og miljøfarlige kjemikalier. Mens SFT overvåker omsetningen av flere stoffgrupper, har Arbeidstilsynet i liten grad etablert rutiner for å følge utviklingen i bruk av kjemikalier som utgjør særlig helserisiko i arbeidslivet. Landbrukstilsynet har detaljert oversikt over omsetningen av plantevernmidler, men har begrenset oversikt over den faktiske bruken av midlene.

De undersøkte tilsynsetatene har i vekslende grad vektlagt systematiske risikovurderinger som

grunnlag for målretting av kontrollvirksomheten. Arbeidstilsynet har i lang tid arbeidet med å utvikle en modell for risikobasert tilsyn, men denne har først blitt lagt til grunn for deler av tilsynet i 2002. Av Arbeidstilsynets 13 distriktskontorer har åtte opplyst at de ikke har tilfredsstillende oversikt over risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i arbeidslivet. SFT hevder at deres tilsyn har vært risikobasert, men peker samtidig på at risiko mellom ulike bransjer med høy risiko ikke har vært sammenliknet på en systematisk måte forut for prioritering av kontrolltiltak.

Store grupper som er omfattet av regelverket for plantevernmidler, har ikke vært vurdert med tanke på kontroll. Undersøkelser Landbrukstilsynet har gjennomført, viser samtidig at risikoen ved bruk av plantevernmidler ved disse landbruksvirksomhetene er betydelig. Landbrukstilsynet har i perioden ikke basert kontrollen på risikovurderinger og opplyser at tilsynet med regelverket ikke har vært prioritert.

Tilsynsetatene har avdekket omfattende brudd på regelverket for kjemikalier. Det avdekkes flere hundre mer eller mindre alvorlige regelbrudd hvert år. Likevel er det kun unntaksvis at bedrifter har vært anmeldt til politiet. Etatene har pekt på at den allmennpreventive virkningen av tilsynet ikke har vært tilfredsstillende.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Kjemikalier er viktige byggesteiner i et moderne samfunn og er nødvendig blant annet i medisiner, konserveringsmidler i mat og rengjøringsmidler. For industrien og landbruket spiller kjemikalier en betydelig økonomisk rolle og er viktige innsatsvarer i forbruksprodukter og industrielle prosesser. I matproduksjonen brukes kjemikalier i plantevernmidler, blant annet for å bekjempe ugras og andre planteskadegjørere.

Enkelte kjemikalier har imidlertid uheldige egenskaper. Helse- og miljøfarlige kjemikalier er substanser som i kraft av sine egenskaper utgjør en fare for helse og miljø. Blant disse finner vi miljøgiftene, som karakteriseres ved at de kan gi skadeeffekter selv i små konsentrasjoner. I tillegg brytes de svært langsomt ned og hopper seg opp i miljøet. Miljøgifter er de kjemikalierne som særlig representerer en langsiktig trussel mot naturmiljøet og menneskers helse.

Årlig fører kjemikalier til ca. 3000 akutte forgiftninger i Norge. Antall kroniske helseskader og langtidsvirkninger, slik som kreft, forandringer i arvestoffet og reproduksjonsskader som skyldes helse- og miljøfarlige kjemikalier, er vanskelig å tallfeste. Årsakssammenhengene er kompliserte og antas å være et samspill mellom både arvelige faktorer og miljøfaktorer. Ifølge analyser utført av Arbeidstilsynet kan 1300 dødsfall, 1600 sykehusinnleggelse, 1,2 millioner sykefraværsdager og 6850 trykdetilfeller årlig relateres til kjemikalier i arbeidslivet.

Myndighetene uttrykker at føre-var-prinsippet må ligge til grunn for arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier, og viser blant annet til at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonen av de farligste kjemikalierne i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser. Flertallet i Stortingets energi- og miljøkomité har gitt sin tilslutning til disse målene for arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier.¹

I tillegg til de nasjonale målene har Norge internasjonale forpliktelser som særlig er knyttet til Nordsjødeklarasjonene, senest gjennom den fjerde Nordsjøkonferansen i Esbjerg i juni 1995.² Slike for-

pliktelser forsterker kravene til en utvikling som sikrer redusert bruk og utslipp av kjemikalier som er farlige for menneskers helse og for miljøet.

Den utfordringen helse- og miljøfarlige kjemikalier utgjør, er i sin natur sektorovergripende. En effektiv ressursbruk fra myndighetenes side forutsetter at virksomhet koordineres. Det er en særlig utfordring for ulike deler av forvaltningen å innrette aktuelle virkemidler slik at en unngår målkonflikter, og sikre at felles regelverk forvaltes målrettet på en ensartet måte.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Som ledd i den nasjonale miljøvernpolitikken er det satt mål om redusert risiko fra helse- og miljøfarlige kjemikalier. Utslipp av enkelte miljøgifter skal reduseres vesentlig. Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere hvordan myndighetene på utvalgte områder har arbeidet for å sikre at sentrale målsettinger oppfylles. Følgende problemstilling undersøkes:

I hvilken grad nås målet om vesentlig reduserte utslipp av de farligste kjemikalierne?

Herunder stilles følgende konkrete spørsmål:

- *Er relevante resultater av arbeidet med å redusere utslipp av de farligste kjemikalierne rapportert, og har rapporteringen eventuelt ført til korrigerende tiltak?*

Hensikten med denne problemstillingen har vært å kartlegge status i forhold til mål om redusert bruk og utslipp av utvalgte stoffer, og vurdere kvaliteten på datamaterialet myndighetene har lagt til grunn for vurdering av måloppnåelsen. Aktuelle utfordringer knyttet til å følge opp målsettinger og overvåke bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier er belyst. For etatene utenfor miljøvernforvaltningen er det undersøkt hvordan de nasjonale målene er fulgt opp i forhold til egen virksomhet.

- *Utføres kontrollaktiviteter i de statlige tilsyns-etatene på en tilstrekkelig målrettet måte?*

Etatene som undersøkes forvalter lover og forskrifter av betydning for kjemikaliebruken i samfunnet. Regelverket gir myndighetene hjemmel til å føre tilsyn med hvordan de aktuelle stoffene håndteres, og om mennesker og miljø er sikret mot uakseptabel risiko. Målrettet tilsyn forutsetter at myndighetene

¹ Innst. S. nr. 150 (1997–98), jf. St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

² St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 64

når fram til de virksomhetene som utgjør størst risiko. Hensikten med denne problemstillingen har vært å undersøke om tilsynet har vært rettet mot de virksomhetene som utgjør størst fare for helse- og miljøskade.

- *I hvilken grad vektlegges prioriterte kjemikalier i tilsynsetatenes oppfølging av regelbrudd?*

For å sikre respekt for kjemikalierereguleringen er det nødvendig at myndighetene reagerer på lovbrudd. Alvorlige lovbrudd fordrer sterkere reaksjoner enn mindre alvorlige brudd. Det har vært et mål for undersøkelsen å vurdere hvordan hensynet til kjemikalier med særlig uheldige helse- og miljøegenskaper vektlegges ved myndighetenes valg av reaksjonsform.

1.3 AVGRENSNING

Miljøvernmyndighetene har presentert en oversikt over de høyest prioriterte miljøgiftene, Prioritetsliste A og B, samt en Obs-liste.³ På prioritetslistene er de ulike kjemikalier kategorisert etter hvilken trussel de utgjør for helse og miljø, som igjen danner grunnlag for hvilken prioritet de tillegges i myndighetenes arbeid. Bakgrunnen for at stoffene blir ført opp på prioritetslistene, ligger dels i internasjonalt avtaleverk Norge har forpliktet seg til å følge. Undersøkelsen fokuserer på myndighetenes arbeid med høyt prioriterte helse- og miljøfarlige kjemikalier. Myndighetenes overvåking og tilsyn med bruk av plantevernmidler behandles særskilt. For å avgrense undersøkelsen ytterligere er det i samråd med uavhen-

gig faglig ekspertise gjort et utvalg av stoffene på miljøvernmyndighetenes prioritetslister.

Statlige etater spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å begrense trusselen fra farlige kjemikalier. Mange aktører har oppgaver på dette området, og det har av ressurs hensyn vært nødvendig å gjøre et utvalg. Aktørene har vært vurdert ut fra omfanget av den aktuelle kontrollvirksomheten og betydningen av det underliggende regelverket som etaten forvalter. Betydningen av regelverket er vurdert i lys av overordnede politiske mål på kjemikalieområdet. Med dette utgangspunktet ble undersøkelsen avgrenset til Statens forurensningstilsyn (SFT), Arbeidstilsynet og Statens landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet).

Det tradisjonelle tilsynet er kontroll i form av inspeksjoner ved bedrifter for å se til at lover og regler overholdes. En moderne tilsynsetat har imidlertid mange oppgaver som i vekslende grad kan ses i sammenheng med selve kontrollen. Dette omfatter blant annet vedlikehold og utvikling av relevant kunnskap, utvikling av nytt regelverk, informasjon og andre virkemidler som sorterer under etatens ansvarsområde. I denne undersøkelsen analyseres aktuelle kontrollaktiviteter i utvalgte tilsynsetater, og tilsynsetatenes øvrige oppgaver er ikke undersøkt. Formålet med analysen har vært å vurdere hvordan kontroll er brukt som virkemiddel for å nå sentrale mål.

Undersøkelsen begrenses tidsmessig til perioden 1998–2000. Et sentralt utgangspunkt for undersøkelsen er St.meld. nr. 58 (1996–97) «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling», der regjeringen presenterte nye mål for arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier.

³ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 62–63

2 Metode og gjennomføring

2.1 TILNÆRMING

Aktuelle rapporter fra de utvalgte tilsynsetatene er analysert. Analysen har fokusert på *resultatmål, rapporter og indikatorer* av betydning for sentrale nasjonale mål. Både målet om redusert risiko knyttet til kjemikaliebruken i samfunnet og mål for reduserte utslipp av særlig helse- og miljøfarlige kjemikalier har vært lagt til grunn. Hensikten har blant annet vært å vurdere om etatene har etablert hensiktsmessige mål og rapporteringsrutiner for å følge opp egen virksomhet i forhold til de nasjonale målene. Miljøvernmyndighetenes rapporter om reduserte utslipp av særlig helse- og miljøfarlige kjemikalier er spesielt analysert. Hensikten med denne analysen har vært å vurdere det faglige grunnlaget for rapporteringen.

Videre er deler av tilsynsvirksomheten i Arbeidstilsynet, Landbrukstilsynet og SFT kartlagt og analysert. Etatenes rutiner for valg av hvilke virksomheter som skal kontrolleres, og rutiner for oppfølging av regelbrudd er gjennomgått. Hensikten har vært å vurdere om myndighetenes kontroll med regelverket utføres effektivt i lys av de nasjonale målene.

2.2 DOKUMENTANALYSE

Det er foretatt en gjennomgang av stortingsdokumenter, lover og forskrifter, retningslinjer, handlingsplaner og styringsdokumenter. Revisjonskriteriene er hovedsakelig utledet av disse kildene. Instruks, oppdragsskriv, utredninger og rapporter fra de aktuelle departementene og etatene er gjennomgått. Dokumentene som er gjennomgått i forbindelse med undersøkelsen vil bli listet i et eget vedlegg til den endelige rapporten.

2.3 INTERVJUER OG KONTAKTMØTER

Viktige aspekter ved myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier har ikke vært skriftlig dokumentert. Det er ulike premisser for etatenes tilsynsvirksomhet, både på grunn av forskjeller i regelverket som kontrolleres, og fordi kontrollvirksomheten er vektlagt forskjellig. Intervjuer og kontaktmøter har vært brukt for å innhente nødvendig kunnskap om virksomhetsområdet. Samlet er det avholdt mer enn 20 møter og intervjuer med miljøvern-, landbruks- og arbeidsmiljømyndighetene.

2.4 SPØRREUNDERSØKELSER

Det har vært gjennomført spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets 13 distriktskontorer og Landbrukstilsynets 3 regionkontorer. Hensikten med bruken av spørreskjema har vært å få beskrevet sentrale aspekter ved etatenes kontroll med regelverket på kjemikalieområdet. Mål for kontrollaktivitetene, ressursbruk, kompetanse og reaksjonsbruk ble tatt opp i undersøkelsen. Spørreskjema ble utarbeidet på bakgrunn av opplysninger innhentet i møter med utvalgte distrikts- og regionkontorer. Alle respondentene besvarte spørreskjema.

2.5 UTVALG AV KJEMIKALIER

Kjemikaliebegrepet er vidt definert i denne undersøkelsen. Helse- og miljøfarlige kjemikalier omfatter alle industrielle og kommersielle kjemikalier, tungmetaller og plantevernmidler med egenskaper som utgjør en fare for skade på menneskers helse eller miljøet.

For å analysere miljøvernmyndighetenes rapporter om utslipp av enkelte helse- og miljøfarlige kjemikalier er det gjort et utvalg av stoffer eller stoffgrupper. Ettersom det finnes svært mange aktuelle stoffer, var dette nødvendig for å avgrense undersøkelsen. Utvalget ble gjort etter at informasjon var innhentet fra syv nordiske fagmiljøer med særlig kompetanse innen miljø, helse og kjemi.⁴

På bakgrunn av rådene fra de forespurte fagmiljøer ble syv stoffer eller stoffgrupper valgt ut. Viktige utvalgs kriterier var

- at stoffet eller stoffgruppen var prioritert av myndighetene
- at det ble foreslått av flere ekspertmiljøer
- at det var merkepliktig
- at det hadde et bredt bruksområde, med stor spredning og i mange produkter
- at store mengder var i bruk

Stoffene som ble valgt ut er *krom og kromforbindelser, isocyanater, bromerte flammehemmere, no-*

⁴ Prosjektgruppen har innhentet faglige anbefalinger om valg av kjemikalier fra professor Jørgen Stenersen ved Biologisk institutt ved Universitetet i Oslo, Norsk institutt for luftforskning (NILU), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norsk institutt for naturforvaltning (NINA) og Statens institutt for folkehelse. Det har også vært kontakt med Kemikalieinspeksjonen i Sverige og Miljøstyrelsen i Danmark.

nylfenol og nonylfenoletoksilater, ftalater, kvikksølv og polyklorerte bifenyler (PCB). For en nærmere beskrivelse av utvalget vises det til boks 4.1.

Utvalget er brukt til å analysere resultatrapporter. Hensikten med analysen har vært å vurdere om myndighetenes kunnskap om utslipp av de prioriter-

te stoffene er av en slik kvalitet at det gir grunnlag for å fastslå om sentrale politiske mål blir nådd. Norsk institutt for luftforskning ved professor Leiv Sydnes har vært engasjert for å bistå Riksrevisjonen i dette arbeidet.⁵

⁵ NILU-rapport 2001 ved Leif K. Sydnes, En vurdering av grunnlaget for myndighetenes evaluering av bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, 5. november 2001

3 Revisjonskriterier

3.1 MÅL OG RAMMER FOR OMRÅDET HELSE- OG MILJØFARLIGE KJEMIKALIER

De overordnede politiske mål er presentert i St.meld. nr. 58 (1996–97), Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. I denne meldingen presenteres også rammebetingelser knyttet til samordning av miljøvernpolitikken på tvers av samfunnssektorene.

Strategisk mål

Følgende strategiske mål ble i 1997 lagt til grunn for arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier:⁶

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader 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.

Energi- og miljøkomiteen i Stortinget har gitt sin tilslutning til det strategiske målet.⁷

Resultatmål

Ovennevnte strategiske og langsiktige mål omfatter hele kjemikaliefeltet. For å sikre en tilstrekkelig rask reduksjon i utslippene av de farligste kjemikaliene og redusert risiko for alle kjemikaliene ble følgende resultatmål lagt til grunn:

A Utslipp av enkelte miljøgifter (jf. Prioritetsliste A og B) skal stanses eller reduseres vesentlig innen år 2000, 2005 og 2010.⁸

Kjemikalier som omfattes av resultatmål A, forårsaker særlige helse- og miljøproblemer i Norge. Miljøverndepartementet har opplyst at utslipp av de farligste stoffene vil bli redusert først.⁹ Miljøavgifter, reduksjoner og forbud skulle vurderes for hvert av de mest skadelige kjemikaliene. Energi- og miljøkomiteen i Stortinget har presisert at med vesentlig reduksjon menes 50–90 % for de kjemikalier som

omfattes av resultatmål A. Komiteen mente det ville være hensiktsmessig om det ble utarbeidet mer konkrete mål for de enkelte kjemikalier, basert på stoffenes skadelighet, tilgangen på kjente substitutter og konsekvensene av en rask utfasing av kjemikaliet.¹⁰

B Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (25 år, dvs. ca. 2020).

Resultatmålet gjenspeiler Norges forpliktelser knyttet til Nordsjødeklarasjonene.¹¹

C Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig.

Resultatmål C ble rettet mot det forebyggende arbeidet med å forhindre helse- og miljøskade ved bruk av kjemikalier. Målet innebærer at stadig mindre helse- og miljøfarlige kjemikalier skal inngå i produksjon, produkter og avfall, og at kjemikalier skal brukes på en måte som minimerer faren for helse- og miljøskade.¹² Utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier fra produkter er beskrevet som et økende problem. Miljøinnsatsen skulle gis en sterkere produktorientering og legge til grunn at produkter utformes, tilvirkes og brukes med sikte på minst mulig skade og ulempe for mennesker og miljøet gjennom hele produktets livsløp.¹³

Rammer for miljøvernpolitikken

I St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, heter det at miljøvernpolitikken skal være sektorovergripende. Dette krever blant annet en helhetlig virkemiddelbruk på tvers av sektorene. Miljøhensyn skal integreres på et tidlig tidspunkt i beslutningsprosesser for å forebygge miljøproblemene framfor å reparere. Miljømyndighetene har et ansvar for å samordne regjeringens arbeid med å fastsette de miljøvernpolitiske målene, nasjonalt og for sektorene.

⁶ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 61

⁷ Innst. S. nr. 150 (1997–98), s. 9

⁸ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 62

⁹ St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 15

¹⁰ Innst. S. nr. 150 (1997–98), s. 9

¹¹ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 62

¹² St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 62

¹³ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 67

Videre heter det at virkemiddelbruken skal være styrings- og kostnadseffektiv. Utviklingen av miljøtilstanden og effektene av den samlede virkemiddelbruken må kunne beskrives og dokumenteres for hele samfunnet under ett. Et sektorovergripende resultatoppfølgingsystem vil derfor være nødvendig for å sikre at det føres en effektiv og samordnet politikk. Systemet for resultatoppfølging skal gi grunnlag for å vurdere om den samlede innsatsen er tilfredsstillende i forhold til mål og forpliktelser, og om fordelingen mellom sektorer og kilder er kostnadseffektiv. Systemet for resultatoppfølging skal være et verktøy for å justere mål og virkemiddelbruk i miljøvernpolitikken. En viktig del av miljøvernmyndighetenes oppgave vil bestå i å samordne departementenes arbeid med disse spørsmålene. Herunder vil det bli utarbeidet et sammenhengende sett med indikatorer på det miljøvernpolitiske området.¹⁴

Resultatrapportering

Det forventes at det med utgangspunkt i fastsatte mål og resultatkrav rapporteres om faktisk utvikling i arbeidet med å redusere bruk og utslipp av aktuelle helse- og miljøfarlige kjemikalier. Dette innebærer at det må være samsvar mellom overordnede målsettinger, resultatmål og rapporterte resultater, samt at eventuelle konklusjoner om måloppnåelse er rimelige i forhold til de rapporterte resultater.¹⁵

De resultat- og effektindikatorer som er satt når det gjelder bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, herunder plantevernmidler, skal være egnet som målestokk i forhold til målsetningene på området.¹⁶

3.2 MÅLSETTINGER OG KRAV TIL KJEMIKALIEKONTROLLEN

Målrettet myndighetsutøvelse i forhold til helse- og miljøfarlige kjemikalier krever oversikt over farlige stoffer og kjennskap til hvor i samfunnet stoffene kan utgjøre fare. Et sentralt verktøy for å sikre en målrettet virkemiddelbruk er systematiske risikovurderinger. Følgende hensyn vektlegges ved undersøkelsen av myndighetenes kontrollaktiviteter:

- Mål for kontrollvirksomheten bør gjenspeile etatens overordnede målsettinger. Etaten bør ha nødvendig kompetanse for å vurdere risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier, og tilsynspersonell (inspektører) bør ha basiskompetanse for å integrere hensynet til kjemikalier i den ordinære kontrollvirksomheten. Aktuelle

faglige veiledninger bør utarbeides som støtte for tilsynspersonellet der dette er hensiktsmessig.

- For å sikre målrettet tilsyn bør etatene innenfor eget ansvarsområde ha grunnleggende oversikt over hvor og hvordan kjemikalier utgjør fare for skade på helse og miljø. Denne oversikten bør utvikles på bakgrunn av systematiske risikovurderinger. Vurderingene kan for eksempel omfatte kjemikaliers farlighet (egenskaper for mennesker og miljø), utbredelse og bruksområde, samt hvor stoffene utgjør størst fare for skade.
- Oversikten over hvilke produkter og bransjer som utgjør størst risiko for skade på helse og miljø bør legges til grunn for planleggingen av kontrolltiltak og valg av de virksomheter som skal kontrolleres. Innenfor de rammer det aktuelle regelverket setter, bør kontrollen rettes mot de virksomheter som utgjør størst risiko.

Statens forurensningstilsyn

Miljøverndepartementet har oppgitt at SFT skal tydeliggjøre de ulike samfunnssektorenes ansvar for å oppfylle miljøpolitiske mål. SFT har et utøvende ansvar når det gjelder kjemiske stoffer og produkter og overvåking av forurensning til luft og vann.¹⁷

For kontrollvirksomheten har SFT satt som mål å sikre at næringslivet overholder regelverket, blant annet gjennom forsterket kontroll.¹⁸ Videre har SFT i en plan for å styrke kontrollen som virkemiddel i kjemikaliepolitikken pekt på betydningen av kontroll for å sikre faktisk etterlevelse av reguleringene, styrke troverdigheten til miljøreguleringer, sikre likhet for loven og dermed like konkurransevilkår i næringslivet og kunne stille riktige og kontrollerbare krav i framtidige reguleringer.¹⁹

SFT har i årlige rapporter fra kontrollvirksomheten oppgitt at det gjennomføres et risikobasert tilsyn. Det innebærer ifølge SFT at etaten kontrollerer og eventuelt reagerer overfor de virksomheter hvor sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket er størst.²⁰

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet og består av direktorat og 13 distriktskontorer med underliggende avdelingskontorer. Direktoratet styrer etaten gjennom overordnede strategier, planer og kommunikasjon med sentrale samarbeidspartnere. Lokal veiledning, informasjon og tilsyn med den enkelte bedrift utføres av distriktskontorene.

¹⁴ St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, s. 25–27

¹⁵ Kgl.res. av 26. jan 1996, Økonomireglementet for staten, § 11.2

¹⁶ Statskonsult rapport 19:1999, Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen, s. 36

¹⁷ St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet, s. 163

¹⁸ SFT dokument 98:01, Virksomhetsplan 1998, s. 23

¹⁹ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 22. mars 1999, Plan for hvordan kontroll kan bli et forsterket miljøvernpolitisk virkemiddel i kjemikaliearbeidet, s. 4

²⁰ SFT rapport 99:12, SFTs tilsyn 1998, s. 6

Departementet opplyser at et overordnet mål for Arbeidstilsynet er å bidra til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle. Den viktigste oppgaven er tilsynet med enkeltvirksomheter. Strategisk plan for Arbeidstilsynet fastslår at risikobegrepet skal utredes og klargjøres når det gjelder arbeidsmiljøet, og nødvendige kriterier for at tilsynet i størst mulig grad kan baseres på risikovurderinger skal utvikles. Gjennom arbeidet med å utvikle risikovurderinger skal det avklares hvordan kjemisk helsefare skal følges opp i distriktenes planer for tilsyn.²¹

Giftige og andre helsefarlige stoffer skal håndteres slik at arbeidstakerne er sikret mot ulykker, helseskader og særlig ubehag.²² Arbeidstilsynets kunnskaper om konsekvensene av uønsket påvirkning fra kjemikalier skal danne grunnlag for utvelgelsen av tilsynsobjekter.²³

Statens landbrukstilsyn

Landbrukstilsynet har som oppgave å ivareta samfunnets krav om bærekraftig miljø og trygg mat for forbrukerne. Dette skal oppnås ved å fokusere på effektiv og miljøvennlig bioproduksjon, god plante-helse samt trygg mat.²⁴ I samarbeid med miljøvernmyndighetene har landbruksmyndighetene utarbeidet en handlingsplan for redusert helse- og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler. Planen som gjelder for perioden 1998–2002, innbefatter flere tiltak for å redusere risikoen, herunder økt tilsyn med bruk av plantevernmidler. Flere institusjoner har oppgaver med å følge opp planen. Det er satt mål om at risiko for helse- og miljøskader ved bruk av plantevernmidler skal reduseres med 25 %.²⁵

I handlingsplanen fra 1998 heter det blant annet at det skal kontrolleres at det føres journal over bruken av plantevernmidler.²⁶ I virksomhetsplanen for 1999 har Landbrukstilsynet satt som mål å koordinere opprettelsen av en database over alle som har autorisasjonsbevis. Etaten skulle vurdere reseptordning og øke kontrollen med bruk av plantevernmidler.²⁷

3.3 OPPFØLGING AV REGELBRUDD

Tilsynsmyndighetene skal følge opp de regelbrudd som avdekkes gjennom tilsynet, og oppfølgingen er et selvstendig virkemiddel i forhold til etatens mål. For å vurdere om etatene har en ensartet og målrettet

oppfølging av regelbrudd, er følgende kriterier lagt til grunn:

- Tilsynsetaten bør sikre at identifiserte avvik blir registrert og klassifisert etter hvor alvorlige de er. Registreringen bør angi hjemmel for avviket, for eksempel i regelverket for kjemikalieområdet. Registreringen bør være systematisk og kunne bidra som grunnlag for å vurdere egen tilsynsaktivitet i forhold til aktuelle mål.
- Rutiner som angir hvordan avvik skal følges opp, bør være etablert. Rutinene bør omfatte kriterier for valg av reaksjonsform, tidsfrister, bruk av tvangsmidler og etterkontroller. Rutinene skal sikre at avvik blir utbedret, og bidra til at like avvik gis lik oppfølging. Det forventes at oppfølgingen vurderes i forhold til avvikets alvorlighet, herunder at avvik som omfatter særlig farlige kjemikalier følges opp med strengere reaksjon enn avvik med mindre farlige kjemikalier involvert.

Politianmeldelse er etatens strengeste reaksjonsform. For å sikre at alvorlige lovbrudd vurderes med tanke på eventuell straff, bør etatene ha utviklet kriterier for når et forhold skal politianmeldes. Det kan være krevende å vurdere alvorlighet ved avvik, både med hensyn til kjemi (toksikologiske vurderinger) og juridisk (vurdering av straffbarhet, beviskrav etc.). Økokrim, SFT og Arbeidstilsynet har sammen kommet fram til enighet om at politianmeldelser er særlig aktuelt når²⁸

- brudd knyttes til særlig helse- eller miljøfarlige kjemikalier
- overtredelser knyttes til foretak som tidligere har fått advarsler eller pålegg
- overtredelser har medført en konkret helse- eller miljøvirkning
- overtredelsene er grovt uaktsomme eller forsettlig, særlig når overtredelser er økonomisk motivert

Det forutsettes at Landbrukstilsynet har tilsvarende prinsipper innarbeidet i egne rutiner.

Statens forurensningstilsyn

Resultatene av kontrollen skal ha betydning for hvordan virksomhetene følges opp i etterkant. Etter en kontroll skal virksomhetene karakteriseres etter hvorvidt den bør følges opp sjeldnere, gis rutinemessig oppfølging, gis særlig oppfølging eller vurderes politianmeldt.²⁹

²¹ St.prp. nr. 1 (1997–98) Kommunal- og regionaldepartementet, s. 50–51

²² Arbeidstilsynet, Strategisk plan, 1996

²³ Arbeidstilsynet, Tilsynshåndbok, revidert 20. juli 2000

²⁴ St.prp. nr. 1 (2000–2001) Landbruksdepartementet, s. 44

²⁵ St.prp. nr. 1(1998–99) Landbruksdepartementet, s. 37

²⁶ Landbruksdepartementet, Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002), s. 6–7

²⁷ Landbrukstilsynet, Overordnet virksomhetsplan 1999, s. 4

²⁸ Brev fra Økokrim til SFT og Arbeidstilsynet 27. januar 2000

²⁹ SFT Kvalitetssystemet BKA, Registrering og klassifisering av kontrollobjekter, 28.01.1998

Rutinemessig oppfølging skal innebære at SFT forsikrer seg ved skriftlig bekreftelse fra virksomheten om at korrigerende tiltak er iverksatt, eller at det foreligger en tidsplan for gjennomføring av tiltak. Ved virksomheter som bør følges opp særskilt, skal SFTs kontrollhyppighet øke for å sikre at korrigerende tiltak blir iverksatt og at forholdene ikke gjentar seg. Valg av reaksjonsform skal være avhengig av alvorret ved de funn som blir gjort i forbindelse med kontrollen. Det kan fattes vedtak om pålegg som senere kan følges opp med tvangsmulkt. Om nødvendig kan SFT pålegge driftsstans.

Politianmeldelse med krav om straffeforfølgning skal gjøres etter grundig vurdering av virksomheter med særlig graverende avvik. I motsetning til andre reaksjoner skal anmeldelse ikke benyttes som virkemiddel til å utløse korrigerende tiltak. Straffeforfølgning betraktes først og fremst som et allmennpreventivt virkemiddel.³⁰

Statens landbrukstilsyn

Landbrukstilsynet kan gjøre beslag i varer ved brudd på plantevernmiddeelloven.³¹ Ved brudd på bestemmelsen om at brukere av plantevernmidler skal føre sprøytejournal og ved feil bruk av plantevernmidler som krever autorisasjon, kan autorisasjonsbevis inndras.³² Det skal reageres på bruk av plantevernmidler som ikke er godkjent, og på bruk av midler utenfor godkjent bruksområde. Som mildeste reaksjon regnes advarsel eller inndragning av autorisasjonsbevis for ett år. Som strengeste reaksjon regnes inndragning av autorisasjonsbevis i fem år og at forholdet politianmeldes.³³

Der det avdekkes import eller omsetning av ulovlige plantevernmidler skal tillatelse trekkes tilbake for minst ett år. Strengere reaksjon kan vurderes om preparatet medfører risiko for helse eller miljø. Dersom det aktuelle foretaket ikke har tillatelse til handel med plantevernmidler, skal forholdet politianmeldes.³⁴

Arbeidstilsynet

Sammen med SFT og noen andre tilsynsetater er det utarbeidet felles retningslinjer for tilsynet med forskrift om internkontroll.³⁵ Retningslinjene stiller blant annet krav til samordning av reaksjoner etter kontroller, og krav til hvordan tilsynsetatene skal praktisere sine reaksjoner dersom det avdekkes brudd på internkontrollforskriften³⁶.

³⁰ SFT rapport 1743/2000, SFTs tilsyn i 1999, s. 21

³¹ Lov om plantevernmidler av 5. april 1963, § 19

³² Forskrift om plantevernmidler av 14. desember 2000, § 31

³³ Landbrukstilsynet, Interne retningslinjer om reaksjonsformer m.m., s. 2

³⁴ Landbrukstilsynet, Interne retningslinjer om reaksjonsformer m.m., kap. 5, 6, 7

³⁵ Arbeidstilsynet, Styrende dokumenter for tilsyn, Versjon 2, mars 1997

³⁶ Arbeidstilsynet, Tilsynshåndboken, revidert 20. juli 2000

Når det avdekkes forhold der arbeidstakeres liv og helse settes i fare, skal det alltid reageres med pålegg. Arbeidstilsynet kan i følge en egen forskrift illegge tvangsmulkt når fristen for å oppfylle pålegg overskrides.³⁷ Arbeidstilsynet har videre etablert rutiner for politianmeldelse. Det skal reageres med politianmeldelse dersom det avdekkes alvorlige helseskadelige forhold. Dersom stoffer som er livstruende, invalidiserende eller som kan gi varige helseskader blir brukt eller lagret på en farlig måte, bør aktuell virksomhet anmeldes.³⁸

3.4 LOVGRUNNLAGET

Produktkontrollloven, forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og loven om plantevernmidler er sentrale rettslige virkemidler for regulering av forhold knyttet til farlige kjemikalier. Lovene hjemler også viktige spesielle regler nedfelt i sentrale forskrifter. Relevante forskrifter med hjemmel i dette lovverket vil også være å betrakte som revisjonskriterier.

Det forventes at Statens forurensningstilsyn, Landbrukstilsynet og Arbeidstilsynet har etablert et målrettet tilsyn for å se til at det aktuelle regelverket etterleves. Videre forventes det at myndighetene har etablert rutiner for å sikre en systematisk oppfølging og bruk av reaksjoner når det avdekkes avvik.

Produktkontrollloven (lov av 11. juni 1976 nr. 79)

Produktkontrollloven har til formål å forebygge at produkt medfører helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, støy eller lignende (§ 1). Loven omfatter hele produktets livsløp, fra råvare til avfall (§ 2).

Den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, skal vise akt-somhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning (§ 3). Herunder tilføyes at den som tilvirker eller innfører produkt, plikter å bringe til veie nødvendig kunnskap om produktet for å vurdere om det kan medføre virkning som nevnt i § 1.

Virksomhet som bruker produkt med innhold av kjemisk stoff som kan medføre virkning som nevnt i § 1 skal vurdere om det finnes alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning (substusjonsplikt). Virksomheten skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe (tilføydd ved lov av 20. aug. 1999 nr. 70, i kraft 1. jan. 2000).

³⁷ Kgl.res. av 3. juni 1977, Forskrift om ilegging av tvangsmulkt etter lov om arbeidervern og arbeidsmiljø

³⁸ Arbeidstilsynet, Tilsynshåndboken kap. 6.4 om anmeldelsespraksis m.m., s. 5, revidert 20. juli 2000

Videre gir loven fullmakt til myndighetene (§ 4). Når det finnes påkrevet for å forebygge virkning som nevnt i § 1 første ledd, kan myndigheten treffe vedtak om

- a) tilvirkning, innførsel, omsetning, merking, bruk og annen behandling av produkt
- b) retur- og panteordninger, gjenvinning og avfallsbehandling m.v. av produkt
- c) hvordan produkt skal være innrettet eller sammensatt, og maksimalgrenser for støy og utslipp av forurensende stoffer fra produkt
- d) at produkt ikke kan tilvirkes, innføres eller omsettes uten godkjenning
- e) forbud mot tilvirkning, innførsel, omsetning og bruk av produkt

Det er SFT som har tilsynet med produkters kjemiske egenskaper. Når særlige grunner foreligger, kan det vedtas midlertidig forbud mot et produkt inntil tilstrekkelige opplysninger om egenskaper og virkning foreligger (§ 6). Produkter kan kreves tilbakekalt eller uskadeliggjort hvis det foreligger en uakseptabel risiko for at et produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelse (§ 6a). Ved overtredelse av vilkår, påbud eller forbud i loven kan det ilegges tvangsmulkt (§ 13).

Forurensningsloven (lov av 13. mars 1981, nr. 6)

Formålet med forurensningsloven er å verne miljøet mot forurensning, redusere avfallsmengden og fremme en bedre avfallsbehandling. Den skal sikre at forurensning og avfall ikke fører til helseskade eller skader som går ut over naturens evne til produksjon og selvfornyelse (§ 1). Forurensningsmyndigheten gis fullmakt til å gi forskrifter. Det gis også fullmakt til å gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning (§ 11).

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon, med forurensning fra de enkelte kilder og med avfallshåndteringen. Forurensningsmyndigheten skal se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt. Loven gir forurensningsmyndigheten fullmakt til å ilegge tvangsmulkt (§ 73) og eventuelt iverksette nødvendige tiltak for å hindre brudd på lovens forbudsbestemmelser i § 7 og § 37 (§ 74).

Arbeidsmiljøloven (lov av 4. februar 1977, nr. 4)

Formålet med loven er å sikre arbeidstakere et trygt arbeidsmiljø (§ 1). Loven krever et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i alle virksomheter, blant annet med hensyn til forhold som kan gi helsebelastning (§ 7). Forskrifter om arbeid med bestemte stoffer eller under særlige betingelser er opprettet med hjemmel i denne bestemmelsen.

I virksomheter hvor giftige eller andre helsefarlige stoffer håndteres, skal arbeidet være fullt forsvarlig slik at arbeidstakerne er sikret mot ulykker, helseskader eller særlig ubehag. Farlige stoffer skal ikke brukes dersom de kan erstattes med stoffer som er mindre farlige for arbeidstakerne (§ 11).

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt (§ 74). Arbeidstilsynet har i forbindelse med kontroll av arbeidsplasser fullmakt til å bruke nødvendige virkemidler for å sikre at loven eller forskrifter hjemlet i loven følges. Ved overhengende fare skal Arbeidstilsynet kreve at vernetiltak blir iverksatt med en gang. Der det er nødvendig for vern av arbeidstakeres liv eller helse, skal Arbeidstilsynet kreve at virksomheten eller deler av den stanses inntil tilfredsstillende vernetiltak er iverksatt (§ 77). Arbeidstilsynet har fullmakt til å nytte tvangsmulkt som reaksjonsmiddel for at virksomheter skal oppfylle pålegg (§ 78).

Arbeidstilsynet fører også tilsyn med produsenter og importører av kjemikalier (§ 18). Arbeidstilsynet kan forby omsetning av et stoff hvis en produsent eller importør ikke gir tilfredsstillende opplysninger om stoffets farlighetsgrad.

Plantevernmiddeelloven (lov av 5. april 1963 nr. 9)

Loven regulerer produksjon, krav om godkjenning, omsetning og bruk av plantevernmidler. I loven heter det blant annet at den som vil innføre, omsette eller bruke plantevernmidler må ha tillatelse fra offentlig myndighet. Tillatelse kan gis etter kriterier som fastsettes i loven eller i forskrifter gitt med hjemmel i loven (§ 3). Loven gir myndighet til å lage forskrifter som er nødvendig for å sikre at plantevernmidler håndteres med tilstrekkelig varsomhet (§ 9). Landbrukstilsynet har tilsynet med loven og kan inndra gitte tillatelser.

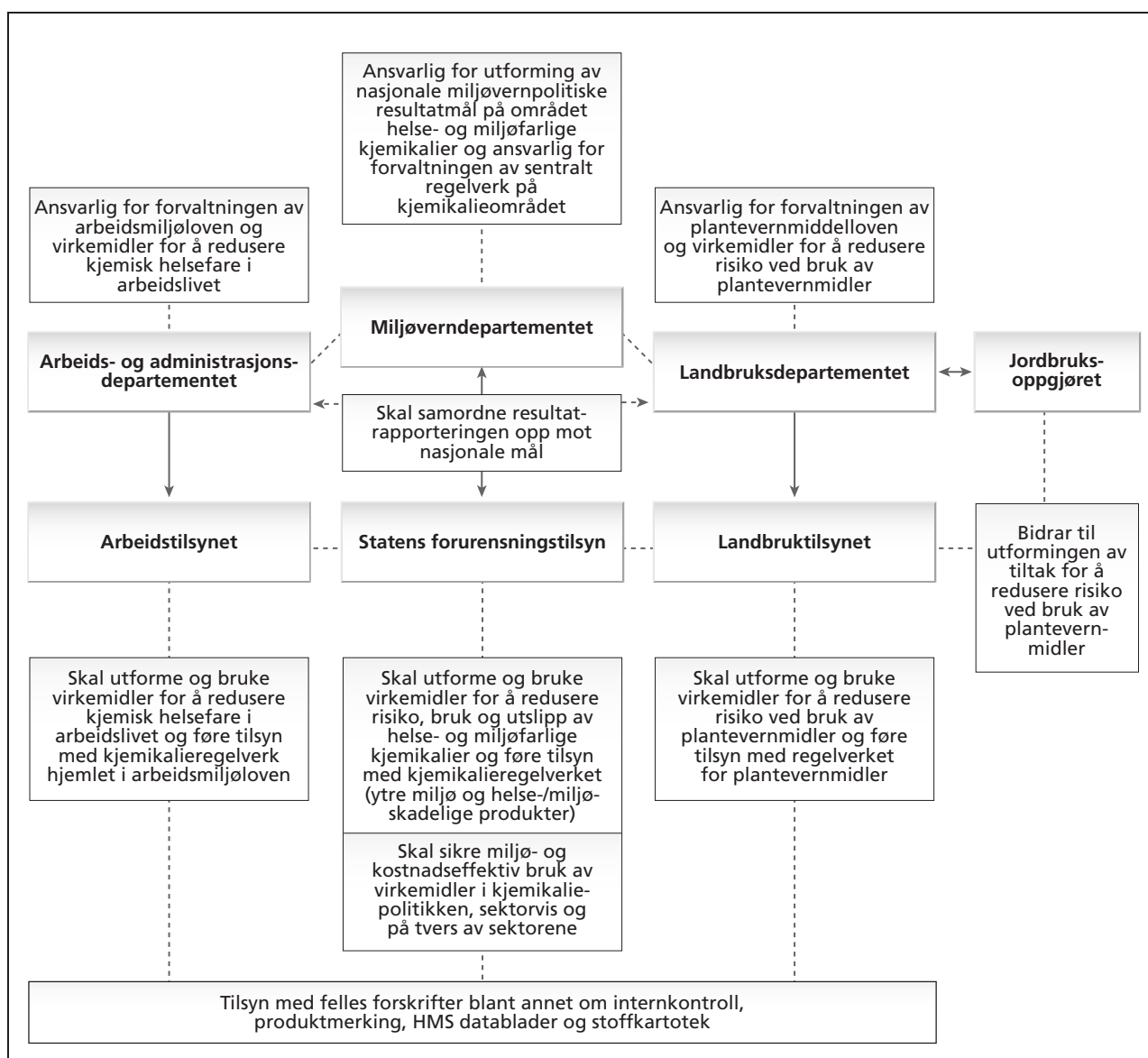
4 Faktabeskrivelse

Kapittelet er delt inn etter de problemstillingene som ligger til grunn for undersøkelsen. Rapporterte resultater om utslipp og bruk av kjemikalier vil bli tatt opp først. Det belyses i hvilken grad etatene innenfor sine ansvarsområder har oversikt over bruk og utslipp av særlig helse- og miljøfarlige kjemikalier. Deretter følger en gjennomgang av kontrollaktiviteten i de aktuelle tilsynsetatene. Bruken av risikovurderinger som grunnlag for innretning av kontrollen

beskrives. Til sist beskrives etatenes oppfølging av brudd på kjemikalierregelverket.

Myndighetenes fordeling av ansvar og oppgaver

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for regjeringens arbeid med å redusere risiko og utslipp av kjemikalier når det gjelder det ytre miljøet, og hindre at kjemikalier i forbrukerprodukter re-



Figur 4.1 Myndighetenes fordeling av ansvar og oppgaver

presenterer en helserisiko for allmennheten.³⁹ Plantevernmidlene reguleres gjennom regelverk og ordninger som forvaltes av landbruksmyndighetene, og Landbruksdepartementet har ansvaret for regjeringens arbeid med å redusere helse- og miljøbelastningen fra plantevernmidler. Arbeidsmiljømyndighetene har et særskilt ansvar når det gjelder arbeidstakeres helse og kjemisk helsefare i arbeidslivet. Kjemikalieforvaltningen er kompleks og fordelt på en rekke departementer og direktorater. Figur 4.1 på foregående side viser hovedtrekkene ved fordelingen av ansvar og oppgaver blant aktørene som er omfattet av denne undersøkelsen.⁴⁰

4.1 UTSLIPP OG BRUK AV KJEMIKALIER

Det er generelt vanskelig å måle utslipp av kjemikalier, og det finnes mange ulike kilder til utslipp. For enkelte kilder, for eksempel punktutslipp fra store industribedrifter, kan man med relativt begrensede ressurser få noenlunde pålitelige utslippstall. For andre kilder, for eksempel importerte forbruksprodukter, er det i praksis en umulig oppgave å kartlegge alle utslipp. Det kan være vanskelig å kartlegge omsetningen av de aktuelle produktene, og vurdere hvor stor andel av omsetningen som bør regnes som utslipp. Om stoffene slippes ut til vann, luft eller jord, er også av stor betydning. Generelt vil resipientforholdene være viktige for å vurdere hvilken helse- eller miljørisiko et utslipp faktisk representerer.⁴¹

I rapporter fra forurensningsmyndighetene beskrives omsetning og utslipp om hverandre. SFT opplyser at materialstrømsanalyser gjennomføres etter behov for å kartlegge utbredelsen av et stoff eller en stoffgruppe, når det for eksempel foreligger lite kunnskap om aktuelle kilder. En gjennomgang av et utvalg av disse analysene viser at de gir oversikt over omsetningen av aktuelle produktgrupper, men i mindre grad beskriver faktiske utslippsendringer over tid. SFT påpeker at det nærmest vil være en umulig oppgave å beskrive de faktiske utslippsendringene. Kunnskapen om kjemikaliebruk og utslipp fra produkter i Norge må i hovedsak baseres på opplysninger om innholdet i produkter ved import og produksjon, og hvordan produktene ender opp som avfall.

Det finnes mange helse- og miljøfarlige kjemikalier, og som omtalt i kapittel 2.5 er det av ressurs hensyn gjort et utvalg av stoffer som er undersøkt nærmere. Det finnes en liste av stoffer som miljøvernmyndighetene har prioritert, og som av den grunn er omfattet av spesielle resultatmål.

³⁹ Helsedepartementet har ansvaret for eventuelle helse- og miljøbelastninger fra kosmetikk og legemidler

⁴⁰ Figuren er utarbeidet på bakgrunn av en kartlegging gjennomført som ledd i denne undersøkelsen

⁴¹ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. mai 1999, Vedlegg

Nonylfenoler brukes i en rekke produkter, blant annet rengjøringsmidler og maling. Forbindelsene er giftige for vannlevende organismer. I tillegg er stoffene tungt nedbrytbare og kan samles opp og konsentreres i organismer. Stoffene har hormonliknende virkning på fisk, noe som kan medføre nedsatt reproduksjonsevne. Stoffgruppen er oppført på miljøvernmyndighetenes A-liste.

Polyklorete bifenyler (PCB) er en fellesbetegnelse for en gruppe stoffer som blant annet har vært brukt i isolasjonsoljer i elektrisk utstyr, varme- og overføringsmedier og i bygningsmaterialer. Stoffene ble forbudt i Norge i 1980, og dagens utslipp skyldes hovedsakelig produkter tatt i bruk før denne tid. PCB finnes i mange lokaliteter med forurenset grunn. PCB er oppført på myndighetenes A-liste.

Krom er et naturlig forekommende metall som finnes i flere former og forbindelser. Forbindelser er tungt nedbrytbare og kan være meget giftige for vannlevende organismer. Krom inngår i en rekke produkter, blant annet stållegeringer og maling. Krom er oppført på miljøvernmyndighetenes B-liste.

Kvikksølv og kvikksølvforbindelser er giftige og kan blant annet gi nyreskader og skader på nervesystemet. Kvikksølv inngår i mange uorganiske og organiske kjemiske forbindelser. Kvikksølvforbindelser er svært giftige for mange vannlevende organismer. Kvikksølv er oppført på myndighetenes B-liste.

Bromerte flammehemmere er en fellesbetegnelse på en gruppe stoffer som virker hemmende på utvikling av brann, og som inneholder brom. Enkelte bromerte flammehemmere er giftige for vannlevende organismer. Det er mistanke om at enkelte bromerte flammehemmere har hormonliknende effekter, og noen forbindelser er lite nedbrytbare i miljøet. Stoffgruppen er oppført på B-lista.

Isocyanater brukes blant annet i maling. Helseeffekter av eksponering kan forårsake både hud- og luftveisallergi, astma og alvorlige lungesykdommer. Enkelte av stoffene kan være kreftframkallende. Flere forbindelser i denne stoffgruppen er oppført på miljøvernmyndighetenes Obs-liste, og bruk av isocyanater antas å være et særlig alvorlig arbeidsmiljøproblem.

Ftalater er en stoffgruppe med mykgjørende egenskaper og finnes blant annet i tøy og ulike typer plast. Stoffene er mistenkt for å være reproduksjonsskadelige og kreftframkallende. Kjemikaliegruppen er oppført på Obs-lista.

Boks 4.1 Utvalgte helse- og miljøfarlige kjemikalier
Kilde: Statens forurensningstilsyn⁴²

⁴² <http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/ulike-kjemikalier/ulike-kjemikalier.stm>, 6. februar 2002

Prioritetslisten er delt inn i en A- og en B-del og ble lansert i 1997 som en del av St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.⁴³ Resultatmålene for A- og B-lista er som følger:

- A-lista: *Miljøgifter der utslippene skal reduseres vesentlig innen 2000 og søkes stanset innen 2005*
- B-lista: *Miljøgifter der utslippene skal reduseres vesentlig innen 2010*

Slike konkrete resultatmål forutsetter i praksis at det er mulig å måle eller gjøre anslag for utslippene av de aktuelle kjemikaliene.

I tillegg har miljøvernmyndighetene i 1999 utarbeidet en såkalt Obs-liste. SFT opplyser at Obs-listen er en oversikt over helse- og miljøfarlige stoffer som man ut fra dagens kunnskaper anser kan representere særlige problemer. Obs-lista skal være et konkret hjelpemiddel for å finne fram til stoffer som

bør vurderes i forbindelse med substitusjonsplikten. Det er ingen konkrete reduksjonsmål knyttet til stoffene på Obs-lista, men SFT opplyser at utviklingen for stoffene på listen vil bli fulgt når det gjelder mengder og bruksområder.

I boks 4.1 gis det en kort omtale av de enkelte stoffer og stoffgrupper i utvalget som er benyttet i denne undersøkelsen.

4.1.1 Detaljert om Statens forurensningstilsyn og utslipp av kjemikalier

SFT har hovedansvaret for myndighetenes arbeid med å redusere utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Målet om utslippsreduksjoner har stått sentralt, både i SFTs interne virksomhetsstyring og i forholdet mellom SFT og Miljøverndepartementet. Også for Stortinget er mål om konkrete utslippsreduksjoner av enkelte stoffer framhevet.

Tabell 4.1 Status for utslipp av utvalgte kjemikalier i juni 2001

| | |
|------------------------|---|
| Nonylfenoler | Ifølge SFT var forbruket av nonylfenoler i 1999 på 215 tonn og forventet forbruk i 2000 på 133 tonn. I referanseåret 1995 er forbruket beregnet til mellom 615 og 627 tonn. Dette er en reduksjon på ca. 80 % fra 1995 til 2000, og SFT anser det foreløpige reduksjonsmålet som oppnådd. |
| PCB | Den totale mengden av PCB omsatt i produkter fram til 1980 er beregnet til ca. 1185 tonn. Av dette er ca. 450 tonn fortsatt i bruk. I tillegg finnes det en mengde lokaliteter der grunn og sedimenter er forurenset av PCB. Hvor mye PCB dette dreier seg om, er ikke kjent. ⁴⁴ |
| Krom | Ifølge SFT var utslippet av krom i 1995 på 51 tonn og i 2000 på 37 tonn. Dette er en reduksjon på ca. 27 % i perioden. SFT framholder at reduksjonsmålet for landbaserte utslipp trolig oppnås. |
| Kvikksølv | Ifølge SFT var utslippet av kvikksølv i 1995 på 2376 kg, og i 2000 på 1597 kg. Dette er en reduksjon på ca. 33 % i perioden. SFT framholder at reduksjonsmålet for landbaserte utslipp trolig oppnås. |
| Bromerte flammehemmere | Utslippene av bromerte flammehemmere i 1995 er ukjent, og utvikling i perioden 1995–2000 kan derfor ikke angis. Utslippene for 1999 er angitt til mellom 0,2 og 1,5 tonn. Disse utslippstallene er ifølge SFT meget usikre. SFT framholder at reduksjonsmål trolig kan oppnås ved å innføre tiltak. |
| Isocyanater | Det finnes i liten grad utslippstall for isocyanater. Forbruket av deklareringspliktige isocyanater har økt fra ca. 3400 tonn i 1998 til ca. 5400 tonn i 2000. ⁴⁵ Det er ikke satt konkrete mål om utslippsreduksjon. |
| Ftalater | Det finnes ikke utslippstall for ftalater. Forbruket av ftalater er av SFT oppgitt til mellom 1000 og 5000 tonn for 1998. ⁴⁶ Det er ikke satt konkrete mål om utslippsreduksjon for ftalater. |

Kilde: Statens forurensningstilsyn

⁴³ Det har vært noen endringer fra 1997 i hvilke stoffer som er omfattet av A- og B-lista. Opprinnelig var halon og KFK-gasser omfattet, men er senere tatt ut. Grunnen til det er at tiltak når det gjelder ozonreduserende stoffer er overført til et annet miljøvernpolitisk resultatområde. Krom er tatt inn på B-lista etter 1997.

⁴⁴ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 8. juni 2001, Status og videre arbeid med PCB. Departementet presiserer at målene om utslipp av kjemikalier ikke omfatter spredning fra ett sted i miljøet til et annet, jf. brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002.

⁴⁵ Oversikt over isocyanater i bransjer og produktgrupper i Produktregisteret, s. 5, 12. november 2001

⁴⁶ SFT rapport 1711/2000, Helse- og miljøfarlige stoffer man skal være spesielt oppmerksom på (Obs-lista)

De aktuelle stoffene brukes i mange ulike sammenhenger. Selv om man lykkes i å kartlegge de viktigste kildene, kan det være vanskelig å beregne eller anslå omfanget på de totale utslippene. Samlet bidrar disse og flere andre faktorer til usikkerhet. SFT har på tross av usikkerheten rapportert om at vesentlige utslippsreduksjoner er oppnådd for flere stoffer. Nedenfor beskrives grunnlaget for SFTs rapportering om utslippene av utvalgte stoffer. Det understrekes at beskrivelsen er basert på analyser av rapporter for noen utvalgte stoffer. For enkelte stoffer kan det være spesielle forhold som gjør det vanskelig å kartlegge utslipp for nettopp dette stoffet. Det er fokusert på forhold som har vært aktuelle for flere stoffer, og utfordringer som er spesifikke for ett enkelt stoff, er i mindre grad omtalt.

Rapporterte tall og usikkerhet

I rapporteringen til MD framholder SFT at målene for ti av tolv miljøgifter på A-lista er nådd.⁴⁷ Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til utslippsdataene for flere av disse stoffene.⁴⁸ I tillegg er betydelige, kjente kilder til utslipp ikke beregnet for enkelte stoffer og heller ikke omtalt i SFTs utslippsrapportering. Nedenfor følger en omtale av konkrete forhold som bidrar til usikkerhet omkring det faktiske utslippsnivået.

For enkelte stoffer gjøres overslagene for utslipp på en slik måte at det er lite grunnlag for å beregne endring over tid. For eksempel er forbruket av nonylfenoler ifølge SFT redusert med 80 % fra 1995 til 2000, og målet for dette stoffet anses som oppnådd. Vurderingene er basert på en kartlegging over beregnet forbruk i 1999 og forventet forbruk i 2000.⁴⁹ Konklusjonen om måloppnåelse for utslipp av nonylfenoler er på denne måten basert på omsetnings-tall og ikke utslippstall.

I perioden 1998–2000 har viktige utslippskilder vært utelatt i de totale utslippstallene for enkelte prioriterte stoffer. For eksempel er diffuse kilder⁵⁰ en hovedkilde til kvikksølvutslipp⁵¹ og står for anslagsvis 25 % av det totale utslippet.⁵² Enkelte diffuse kilder ble inkludert i utslippsregnskapet for kvikksølv først i 2001, og er ikke omtalt som en kilde til utslipp i perioden 1998–2000. SFT opplyser at Statistisk sentralbyrå gjorde nye beregninger av utslipp til luft fra forbrenning av kull, olje og ved i 2001, og at det-

te førte til at tallene for forbrenning gikk opp. Selv om viktige kilder til kvikksølvutslipp på denne måten ikke var omtalt i SFTs rapportering i den aktuelle perioden, konkluderte SFT i 2000 med at reduksjonsmålet trolig ville oppnås.⁵³

Mer konkret er kvikksølvutslippene ifølge SFT redusert med 33 % fra 1995 til 1999/2000.⁵⁴ Dette er i hovedsak forklart med reduserte utslipp av amalgam fra tannfyllingsmaterialer, noe som utgjør 74 % av den totale utslippsreduksjonen i perioden. SFT opplyser at reduserte utslipp av kvikksølv fra tannfyllingsmateriale i hovedsak skyldes innføring av en forskrift som regulerer behandlingen av amalgamavfall fra tannlegekontorene.⁵⁵ Det er i utslippsberegningene forutsatt at alle tannklinikker har installert amalgamavskiller som hindrer at amalgam går ut i avløpssystemet. Det er videre forutsatt at avskilleren oppfyller en avskillingsgrad på minst 95 %. SFT oppgir at avskillingsgraden trolig er lavere, uten at det er mulig å gi mer nøyaktige anslag.⁵⁶ Dette har betydning for de estimerte utslippstallene for kvikksølv, og bidrar ytterligere til usikkerheten omkring størrelsen på utslippene.

Liknende usikre forutsetninger er lagt til grunn for beregnet utslipp av bromerte flammehemmere. Ifølge materialstrømsanalysen for bromerte flammehemmere fra 1999 genereres det ca. 145 000 tonn EE-avfall årlig i Norge, som anslås å inneholde 712 tonn flammehemmere.⁵⁷ Tallet for mengden EE-avfall⁵⁸ er basert på beregninger for 1995, men er i materialstrømsanalysen forutsatt å være konstant fram til 2000. Det finnes ikke gode historiske tall for EE-avfall, men det som finnes antyder en viss økning etter 1995.

Tabell 4.2 Beregnet mengde elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall)

| EE-avfall 1000 tonn. Årstall i parentes | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Plast | 41 (1993) | 45 (1995) | 45 (1997) |
| Glass | 7 (1993) | 7 (1995) | 8 (1998) |
| Metall | 40 (1992) | 41 (1995) | 55 (1996) |

Kilde: Naturressurser og miljø 2001, SSB

Forutsetningen om konstant mengde EE-avfall i perioden 1995–2000 er derfor usikker. Dette bidrar til usikkerhet omkring estimatet for utslipp av bro-

⁴⁷ SFT rapporterer at målene ikke er nådd for stoffgruppene PCB og enkelte tensider.

⁴⁸ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. juni 2001, Utslippsoversikter for prioriterte miljøgifter

⁴⁹ Teknologisk institutt, rapport nr. 47639, Undersøkelse av alkylfenoler og alkylfenoletoksilater – mengder og bruk i 1999 og 2000, oktober 2000

⁵⁰ Diffuse kilder er utslipp fra trafikk, fartøyer og oppvarming av bygninger.

⁵¹ Statistisk sentralbyrå rapport 2001/17, Utslipp til luft av noen miljøgifter i Norge

⁵² Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. juni 2001, Utslippsoversikter for prioriterte miljøgifter, Vedlegg

⁵³ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 15. desember 2000, Planer for utslippsreducerende tiltak for prioriterte miljøgifter, Vedlegg

⁵⁴ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. juni 2001, Utslippsoversikter for prioriterte miljøgifter

⁵⁵ Forskrift av 23. september 1994 om amalgamholdig avløpsvann og amalgamholdig avfall fra tannklinikker og tannlegekontorer

⁵⁶ SFT rapport TA-1822/2001, Miljøgifter i produkter, s. 26

⁵⁷ Elektrisk og elektronisk avfall. Slikt avfall er omfattet av en returordning hjemlet i forskrift av 16. mars 1998 om kasserte elektriske og elektroniske produkter.

⁵⁸ Hjellnes COWI, Elektrisk og elektronisk avfall – omsetnings-tall, avfallsmengder og håndtering, januar 1996

merte flammehemmere. En annen faktor som bidrar til ytterligere usikkerhet når det gjelder utslipp, er at bromerte flammehemmere inngår i mange faste produkter som ikke er deklareringspliktige til Produktregisteret. Det er derfor vanskelig å få oversikt over omsetningen.

I tillegg påpekte SFT selv i 1999 at forbrukstallene for bromerte flammehemmere hadde vesentlige mangler. Grunnen var at mengder knyttet til nasjonal bruk av slike flammehemmere i produksjonsprosesser ikke var inkludert. Materialstrømsanalysen for bromerte flammehemmere omtalte slik bruk i liten grad.⁵⁹ SFT har heller ikke oversikt over hvor stor mengde av bromerte flammehemmere i ren kjemikalieform som blir importert til Norge. Grunnen til dette er at de fleste bromerte flammehemmere ikke er klassifisert som farlige, og derfor heller ikke er deklarasjonspliktige til Produktregisteret.⁶⁰ De utslippsdata som finnes for bromerte flammehemmere, er antatt å være så usikre at dataene vanskelig kan brukes til miljørelaterte estimater.⁶¹

En generell kilde til usikkerhet er at utslipp fra en rekke industriprosesser varierer i løpet av et år. Dette er særlig aktuelt for stoffer der industriutslipp bidrar med en relativt stor andel av de totale utslippene. Målinger av miljøgiftutslipp fra industribedrifter gjøres normalt noen få ganger i året grunnet tekniske og økonomiske forhold. Det er derfor vanskelig å vite sikkert om utslippsmålingene gir et representativt bilde av de årlige utslippene. Hva denne usikkerheten innebærer mer konkret i forhold til de omtalte utslippstallene, er ikke angitt.⁶²

Som eksemplet med nonylfenoler viste, er utslippsrapporteringen ofte basert på omsetningstall. For kjemikalier som er omsatt et gitt år, kan utlekking til miljøet skje gradvis over flere år, noe som har betydning ved beregningen av utslipp. Særlig gjelder dette kjemikalier som er en bestanddel i produkter med lang levetid. For slike kjemikalier kan ikke den årlige utslippsmengden relateres direkte til årets omsetning, i og med at utslippene kan skje fra en produktmasse som er omsatt over flere år.⁶³ Det vil slik finnes en mengde miljøgifter i produkter som er i bruk, under betegnelsen «miljøgifter i stående masse». Beregninger av miljøgifter i stående masse finnes i liten grad, noe som skaper problemer ved beregninger av utslipp. For det første er det i seg selv

et problem at mengden av ulike kjemikalier som er i omløp, ikke er kjent. Dette gjør at heller ikke mengden kjemikalier som går til utslipp fra stående masse, er kjent.

Det er for 1999 beregnet omsatt 7288 tonn krom i produkter som går under betegnelsen «kromlegert stål og støpegods».⁶⁴ Til sammenlikning er kromutslippene fra industrien beregnet til 7,8 tonn for 2000. Hvor mye av de 7288 tonn krom i den aktuelle produktkategorien som vil ende som utslipp, er ikke beregnet og er således ikke tatt med i rapporteringen for 1999. Hele mengden er lagt til stående masse. Produkter av kromlegert stål og støpegods har generelt lang levetid og vil ende som avfall mange år etter at de omsettes. Derfor er det ifølge SFT grunn til å anta at den stående massen av krom er vesentlig. Det er likevel ikke gjennomført beregninger over hvor mye krom det er i stående masse, eller hvor mye krom som faktisk går til utslipp fra stående masse.⁶⁵ Det foregår dog en omfattende gjenvinning av metaller, herunder kromlegert stål og støpejern⁶⁶, uten at det er mulig å tallfeste mengdene som blir gjenvunnet nøyaktig.

Egenrapportering fra industrien som grunnlag for utslippstall

Når det gjelder de årlige tallene for industriutslipp av kjemikalier, er disse hovedsakelig basert på bedriftenes egenrapportering til SFT.⁶⁷ Konesjonsbelagte virksomheter skal årlig rapportere i forhold til utslippstillatelsen, rapportere eventuelle avvik og rapportere samlede årlige utslipps- og avfallsmengder. Ansvar for at utslipp er korrekt målt, samt at de rapporterte utslippstallene er riktige og representative, ligger til bedriftene selv.⁶⁸ Av dette følger det at påliteligheten av miljøvernmyndighetenes tall for industriutslipp er avhengig av kvaliteten på de innrapporterte data.

Utslippsdata fra bedriftene kan endres flere år etter at utslippene er rapportert. Dette skjer blant annet når det innføres nye metoder som gjør det mulig med mer nøyaktige målinger. Slike endringer fører ofte til at det gjøres nye og mer korrekte beregninger for utslipp også for tidligere år. Endringer kan også komme som et resultat av at SFTs kontrollvirksomhet avdekker feil ved de rapporterte utslippstallene fra en bedrift.⁶⁹

⁵⁹ SFT internt notat 24. november 1999, Kvalitetssikring av data i tiltaksanalyser

⁶⁰ SFT internt notat 2. mars 2000, Kontroll med bromerte flammehemmere. SFT opplyser at EU jobber med risikovurderinger av bromerte flammehemmere, og at dette sannsynligvis vil føre til at flere av disse stoffene blir klassifisert som helse- og miljøfarlige.

⁶¹ Norsk institutt for luftforskning (NILU) rapport november 2001 ved Leif K. Sydnes, En vurdering av grunnlaget for myndighetenes evaluering av bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, s. 4

⁶² Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. juni 2001, Vedlegg 2, s. 5

⁶³ SFT rapport TA 1822/2001, Miljøgifter i produkter, s. 1

⁶⁴ Av en beregnet mengde for total omsetning for krom på 7701 tonn

⁶⁵ SFT rapport TA-1822/2001, Miljøgifter i produkter 1999, s. 21

⁶⁶ Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, vedlegg

⁶⁷ SFT veiledning 1777/2001, Bedriftenes egenrapportering til forurensningsmyndighetene, s. 4

⁶⁸ Brev fra SFT til en norsk industribedrift i 1997 om kvalitetskontroll av rapporteringspliktige emisjonsdata

⁶⁹ Denne typen feilrapportering fra bedriftens side er ikke nødvendigvis bevisst. Det kan for eksempel skyldes manglende kompetanse i bedriften til å gjennomføre gode utslippsmålinger.

Det oppgitte utslippet av et stoff et bestemt år kan dermed endre seg over tid. For å illustrere dette kan utslippstallene for krom tas som eksempel. I 1999 ble industriutslippet av krom for året 1995 anslått til 31,8 tonn.⁷⁰ I 2000 ble industriutslipp av krom for året 1995 anslått til 13,5 tonn.⁷¹ Overslaget for kromutslipp for året 1995 ble altså mer enn halvert fra 1999 til 2000. Tidspunktet for denne endringen er ikke oppgitt, og eventuelle årsaker til endringen er heller ikke omtalt i rapportene fra SFT til departementet.

Tidligere rapporterte utslippstall for stoffene på prioritetslista har ved flere anledninger blitt endret. Slike endringer bidrar til at de til enhver tid gjeldende rapporter er oppdatert. Samtidig antyder slike endringer usikkerhet, og indikerer at tallene som rapporteres på et gitt tidspunkt, vil kunne bli endret.

SFT fører ikke oversikt over endringer i tidligere innrapporterte utslippstall. Man kan ta ut endringer i utslippstall for enkeltbedrifter fra Inkosys⁷², men det er ikke anledning til å ta ut en samlet oversikt over endringer for et enkelt stoff. Dermed vet man heller ikke hvordan slike endringer har påvirket tallene for totale utslipp av enkeltstoffer.⁷³ SFT har opplyst at manglende oversikt blant annet skyldes begrensninger i databasen Inkosys.

SFT gjennomførte i 2000 selv en evaluering av egenrapporteringsordningen.⁷⁴ Det konkluderes med at SFT ikke har kommunisert tydelig nok at bedriftene skal vurdere alle utslipp fra sin virksomhet. I veiledningen om egenrapportering har det vært et krav om at «utslipp av betydning» skal rapporteres. Denne formuleringen er ifølge SFT så upresis at den har vært vanskelig å forholde seg til for de bedriftene som er underlagt egenrapportering.⁷⁵

SFT understreker også i evalueringen at det er få sanksjonsmuligheter i forhold til bedrifter som ikke følger opp egenrapporteringsplikten. SFT kan ilegge forurensningsgebyr, i og med at brudd på denne plikten er straffbart.⁷⁶ Anmeldelse av en bedrift er tidkrevende, og et brudd på egenrapporteringsplikten vil ifølge SFT ikke alene kvalifisere for anmeldelse.

delse.⁷⁷ To bedrifter er blitt anmeldt for villedende rapportering i perioden 1998–2000.⁷⁸

Egenrapporteringen til bedrifter med utslippstillatelse er tidligere omtalt av Riksrevisjonen i en rapport om Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen.⁷⁹ Her viser Riksrevisjonen til at det i egenrapporteringen for perioden 1995–1998, i gjennomsnitt ble rapportert brudd på 57 % av utslippstillatelsene.

Produktregisteret som utgangspunkt for utslippstall

De årlige tallene for utslipp fra produkter, er i hovedsak basert på opplysninger fra Produktregisteret. Alle produkter som det omsettes 100 kg eller mer av i året, og som skal være merket etter «merkeforskriften»⁸⁰, skal deklarerer til Produktregisteret. Faste, bearbejdede produkter skal ikke deklarerer. Ansvaret for at alle deklareringspliktige produkter blir innmeldt til Produktregisteret i riktige mengder, påhviler bedriftene selv. Av dette følger det at påliteligheten til miljøvernmyndighetenes tall for utslipp fra produkter avhenger av hvor pålitelige de innrapporterte dataene til Produktregisteret er. Det er dessuten knyttet gebyrer til innmeldingen av deklareringspliktige stoffer og stoffblandinger til Produktregisteret, og til forhåndsmeldinger av nye kjemiske stoffer.⁸¹

Produktregisteret er organisert på en måte som muliggjør dobbeltregistreringer.⁸² Grunnen er at et kjemikalie kan være deklareringspliktig både når det blir produsert eller importert, og når det blir solgt videre under nytt navn/av nytt firma, eller inngår som råvare i et nytt deklareringspliktig produkt. Den samme mengden av et gitt kjemikalie kan slik bli registrert to ganger dersom importør og forbruker er to forskjellige bedrifter, noe som gjør at tallene fra Produktregisteret over totale omsetningsmengder er beheftet med en viss usikkerhet.

Miljøvernmyndighetenes samleindeks for utslipp

SFT har på oppdrag fra Miljøverndepartementet utarbeidet et system for «Vektete utslipp av tungmetaller og organiske miljøgifter på prioriteringslisten (veid etter farlighet)».⁸³ Dette systemet er ment å væ-

⁷⁰ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 13. desember 1999, Rapport om tiltaksanalyser for prioriterte miljøgifter, Vedlegg s. 54

⁷¹ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 15. desember 2000, Planer for utslippsreducerende tiltak for prioriterte miljøgifter, Vedlegg s. 16

⁷² Inkosys er SFTs sentrale database blant annet for registrering av utslipp fra konsesjonspliktige bedrifter

⁷³ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, s. 3

⁷⁴ SFT 22. november 2000, Prosjekt om styrket myndighetsutøvelse, Vedlegg 4

⁷⁵ I den siste utgaven av «Veiledning for bedriftenes egenrapportering til forurensningsmyndighetene», SFT 1777/2001, er forurensning av betydning definert som «Forurensning som medfører eller kan medføre skade eller ulempe for miljøet utover det rent bagatellmessige».

⁷⁶ Jamfør forurensningsloven § 78 (1)

⁷⁷ SFT 22. november 2000, Prosjekt om styrket myndighetsutøvelse, Vedlegg 4, s. 6

⁷⁸ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002

⁷⁹ Dokument nr. 3:4 (2000–20001) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren

⁸⁰ Forskrift av 21. august 1997 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier

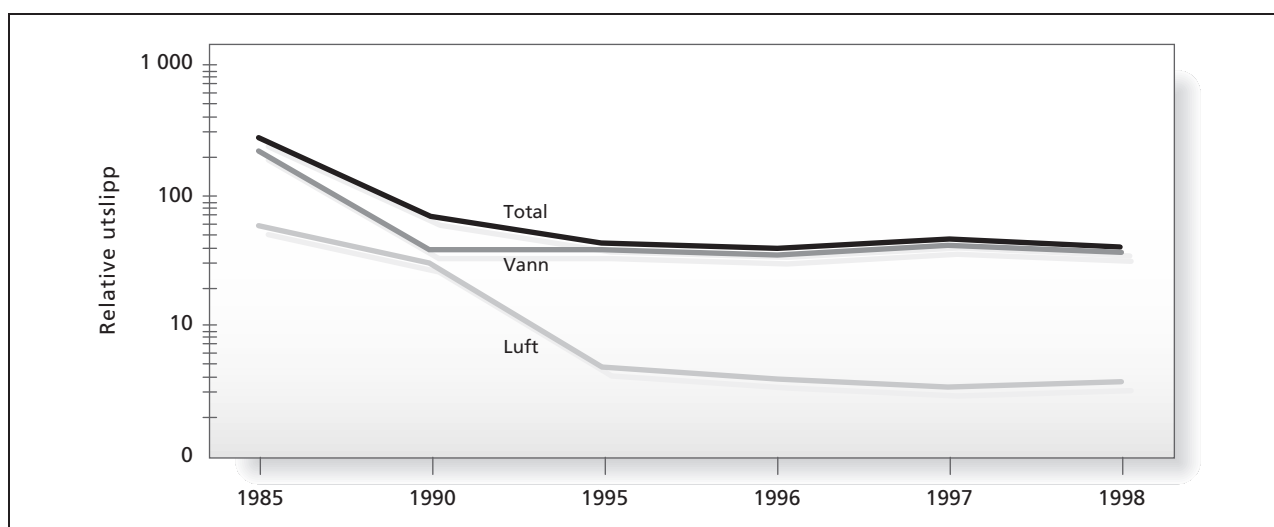
⁸¹ Forskrift av 27. desember 1997 om fastsetting og innkreving av gebyrer for myndighetenes kontroll med kjemiske stoffer og stoffblandinger, og forskrift av 19. desember 1997 om gebyrer for behandling av forhåndsmeldinger av nye kjemiske stoffer

⁸² Statistisk sentralbyrå notat 2000/4, Chemicals in Environmental Pressure Information Systems (EPIS)

re et verktøy for å måle utviklingen i den samlede miljøbelastningen ved å veie utslipp av ulike kjemikalier etter farlighet.⁸⁴ De ulike vektede utslippene blir så summert i en totalindeks.

SFT har på denne måten utarbeidet en «indeks

for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veid etter farlighet». Denne indeksen viser utviklingen over tid når det gjelder de samlede utslipp til luft og vann av kjemikaliene på prioritetslisten, og er gjengitt nedenfor:



Figur 4.2 Utvikling i indeks for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veid etter farlighet

Kilde: Miljøverndepartementet, St.meld. nr. 24 (2000–2001), s. 62.

Det faglige grunnlaget for vektningssystemet og indeksen har vært gjenstand for diskusjon innad i SFT, og diskusjonen omkring faglighet er kommunisert til Miljøverndepartementet.⁸⁵ Det er blant annet vanskelig å si noe om kjemikaliers farlighet dersom både helse- og miljøaspekter skal være inkludert i vektningen av kjemikaliene. Grunnen til det er at noen kjemikalier er svært farlige for miljøet, men lite farlige for mennesker. Å tallfeste en samlet miljøbelastning fra miljøgiftene har begrenset verdi dersom hensynet til omgivelsene er utelatt. For eksempel vil det ha betydning om utslipp skjer i et miljø hvor det knapt ferdes mennesker og dyr, eller i tett befolkede områder.

I tillegg er ikke alle kjemikaliene på prioritetslisten inkludert i indeksen.⁸⁶ For eksempel er ikke bromerte flammehemmere inkludert fordi det ikke finnes gode nok utslippstall for disse stoffene. Når det gjelder delindeksen for utslipp til vann, er det ikke skilt mellom utslipp til ferskvann, fjorder og hav. SFT framholder at dette er et problem siden det vil

påvirke farligheten sterkt, noe som igjen har betydning for vektningen.⁸⁷

SFT har opplyst at innslaget av «synsing» knyttet til denne indeksen er betydelig. I forbindelse med presentasjonen i St.meld. nr. 24 (2000–2001) er det likevel ikke tatt noen forbehold om kvaliteten på det grunnlaget indeksen bygger på. Dermed kan figuren gi inntrykk av å være bedre underbygd enn det faglig sett er grunnlag for.⁸⁸

4.1.2 Detaljert om Statens landbruksstilsyn og bruk av plantevernmidler

Omsetningen av plantevernmidler økte i 1998 med ca. 199 tonn fra foregående år, tilsvarende ca. 26 %. Totalomsetningen av plantevernmidler viser videre en halvering av omsatt mengde fra importør til forhandler fra 1999 til 2000. Hovedårsaken til endringene i denne perioden er innføring av nytt avgiftssystem og avgiftsøkning fra 1 mars 1999 og avgiftsøkning fra januar 2000. Det nye avgiftssystemet og avgiftsøkningen førte til stor omsetning i 1998 og 1999.

⁸³ SFT internt notat 3. mai 1999

⁸⁴ Vektningen skal synliggjøre at miljøgevinsten blir større ved vesentlig reduksjon av et meget farlig stoff enn ved en vesentlig større reduksjon av et mindre farlig stoff.

⁸⁵ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. mai 1999, Vedlegg

⁸⁶ Dette gjelder bromerte flammehemmere, enkelte tensider, klorerte alkylbenzener, muskxylenener og triklorbenzenen.

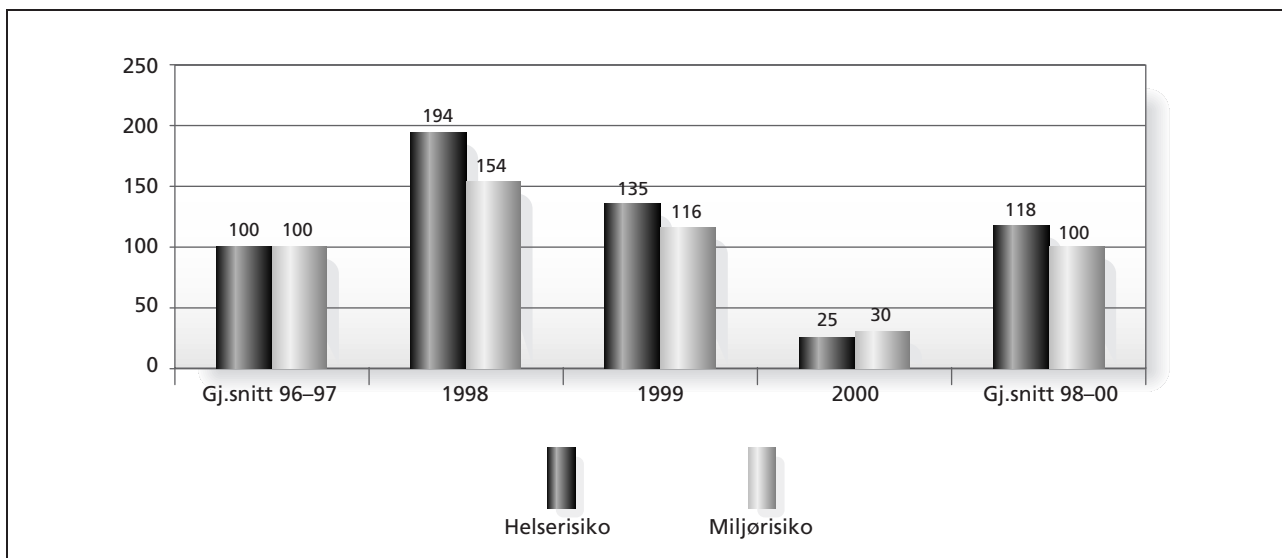
⁸⁷ Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. mai 1999, Vedlegg s. 3

⁸⁸ Norsk institutt for luftforskning (NILU) rapport november 2001 ved Leif K. Sydnes, En vurdering av grunnlaget for myndighetenes evaluering av bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, s. 5

Utviklingen i helse- og miljørisiko

Landbrukstilsynet har laget en oversikt over utviklingen av risiko for helse og miljø i perioden 1998–2000, med et gjennomsnitt for perioden 1996–1997 som referanse. Risikoberegningene tar utgangspunkt i plantevernmidlenes iboende risiko. Det skilles mellom risikofaktorer for helse og miljø, og det ligger sammensatte faglige vurderinger til grunn for den vekting stoffene gis ved beregning av indeksen. Hel-

serisiko er hovedsakelig vurdert ut fra midlenes akutte giftighet og langtidsvirkende effekter for mennesker. Vurdering av miljørisiko er basert på kunnskap om hvordan midlene virker på ulike biologiske indikatorer. Risikoindeksen er en funksjon av plantevernmidlenes iboende egenskaper og omsatt mengde. I denne funksjonen tillegges midlene med høy helse- eller miljørisiko høyere vekt enn midlene med lavere risiko.



Figur 4.3 Utviklingen i risikoindeksen for plantevernmidler

Kilde: Statens landbrukstilsyn

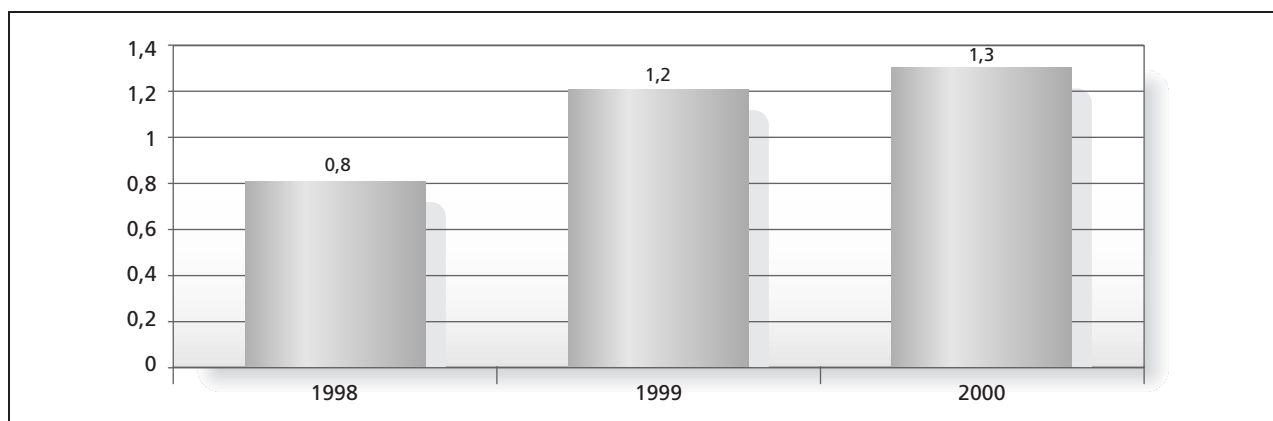
Det er vanskelig å trekke noen konklusjon om utviklingen av helse- og miljørisikoen for en så kort tidsperiode, blant annet fordi risikoindikatorerne er knyttet til omsetningsstatistikken som har vist store svingninger i perioden. Svingningene skyldes hovedsakelig hamstring og ekstraordinært høy omsetning i 1998 og 1999 som følge av varslet avgiftsøking og avgiftsøkninger. Etter at avgiftene var økt, gikk omsetningen kraftig ned i 2000. Basert på den nye målemetoden forventer en å kunne registrere en målbar trend i risikoutvikling over tid ved utløpet av handlingsplanperioden ved utgangen av 2002.

Rester av plantevernmidler i mat

Landbrukstilsynet følger resultatene fra Næringsmiddeltilsynets kontroll med rester av plantevernmidler i mat. Næringsmiddeltilsynet tar blant annet prøver av frukt, grønnsaker og poteter dyrket i Norge. I perioden 1998 til 2000 er det tatt i overkant av 1100 slike prøver årlig, i hovedsak fra engros- og forhandlerleddet. Prøveuttaket er konsentrert til geografiske områder med betydelig lokal produksjon eller omsetning.⁸⁹ I tillegg tas det prøver av importerte vekster, for eksempel frukt og grønnsaker.

Det har i perioden skjedd en økning i antallet stoffer som inngår i søkespekteret, samtidig som det har vært en liten nedgang i antall prøver som er analysert. Andelen prøver der grensene for rester av plantevernmidler er overskredet, vises på figur 4.4:

⁸⁹ Statens næringsmiddeltilsyn rapport 3-2001, Rester av plantevernmidler i vegetabiliske næringsmidler 2000



Figur 4.4 Prosentvis antall funn av overskridelser av plantevernmidler i norske næringsmidler

Kilde: Statens landbruksstilsyn

Antallet overskridelser er lave, men det har relativt sett vært en økning. Landbruksdepartementet opplyser at denne økningen for en stor del kan tilskrives «tekniske overskridelser» som følge av at grenseverdiene er satt på bestemmelsesgrensen eller laveste analyserbare nivå, når spesifikke grenseverdier mangler.

Plantevernmidler i miljøet (JOVÅ-programmet)

Landbruksdepartementet og SFT har i fellesskap finansiert et program for overvåkning av plantevernmidler i overflatevann. Programmet er gjennomført av Senter for jordfaglig miljøforskning (Jordforsk) og omfatter undersøkelser av bekker og små elver i jordbruksområder over hele landet. Plantevernmidler i seks nedbørsfelt overvåkes, i tillegg til at det tas stikkprøver for analyse av plantevernmidler i jordbrukspåvirkede bekker og elver.

Lokalitetene som undersøkes, representerer ikke et statistisk gjennomsnitt av norsk jordbruksproduksjon, men er representative for vanlige driftsformer. JOVÅ-programmet har gradvis økt søkespekteret de siste fem årene, og i 1999 omfattet analysene 52 ulike stoffer. Dette sammen med at antall prøver har økt, prøvetakingstidspunkt har blitt forbedret, og variasjoner i værforhold, gjør det vanskelig å sammenlikne resultatene fra ett år til et annet.

I perioden 1995–1999 er det 13 forskjellige midler som har overskredet faregrensen for miljøeffekter på vannlevende organismer.⁹⁰ Totalt er 16 forskjellige plantevernmidler påvist i overflatevann over denne faregrensen.⁹¹ Tallene for 1998 skiller seg ikke særlig ut fra foregående år når det gjelder funn i bekker og elver, men konsentrasjonene er

fortsatt til dels høye, og i noen tilfeller kan det være fare for miljøskade i kortere perioder rett etter sprøyting.

I Landbruksstilsynets resultatrapport ble det påpekt at det for grunnvann ikke var mulig å si noe om utviklingstrender, mens det for bekker varierte om det hadde vært økt eller redusert belastning. Noen samlet vurdering av belastningen ble ikke gjort i rapporten.⁹²

4.1.3 Detaljert om Arbeidstilsynet og helsefarlige kjemikalier

Departementet har i styringsdialogen med Arbeidstilsynet pekt på at reduksjon av kjemiske risikofaktorer skal være et høyt prioritert område. Den praktiske bruken av Produktregisteret som verktøy for tilsynsmyndighetene skulle blant annet vurderes.⁹³ Utvikling av konkrete strategier for etatens arbeid med kjemisk helsefare har vært trukket fram særskilt.

Kjemisk seksjon i direktoratet har laget et strategidokument for tilsynet med kjemisk arbeidsmiljø. Her pekes det blant annet på at de farligste kjemikaliene på markedet må søkes erstattet med mindre helsefarlige stoffer.⁹⁴ Dette er også i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelse om arbeidsgivers substitusjonsplikt (aml. § 11). I et utkast til handlingsplan er det pekt på at Arbeidstilsynet må skaffe seg kunnskap for å kunne stimulere til bruk av alternativer til nevrotoksiske stoffer.⁹⁵

Erstatning og redusert bruk av særlig helsefarlige stoffer er altså påpekt i interne dokumenter i tilsynet.

⁹² Landbruksstilsynet, Resultatrapport 2000, s. 27

⁹³ Tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeidstilsynet for 1998, s. 7

⁹⁴ Arbeidstilsynet, Kjemisk arbeidsmiljø – Arbeidstilsynets strategi, juni 1998, s. 22

⁹⁵ Arbeidstilsynet, Handlingsplan HMS-K, 20. oktober 1999, s. 19

⁹⁰ Til sammen har det vært 156 overskridelser. Metribuzin (H), linuron (H), propikonazol (F) og klorfenvinfos (I) er de stoffene som oftest har oversteget faregrensen.

⁹¹ Jordforsk rapport nr. 22/01, Jordmonnsovervåkning i Norge Pesticider 1999, s. 4

Arbeidstilsynet har likevel i perioden 1998–2000 ikke ført systematisk oversikt over omfanget av bruken av særlig helsefarlige kjemikalier i arbeidslivet, selv om slik informasjon delvis er tilgjengelig for eksempel i Produktregisteret. Rapporter knyttet til departementets tildelingsbrev omhandler ikke bruk av helsefarlige kjemikalier. Tilsynet opplyser også at redusert bruk av helsefarlige kjemikalier ikke har vært vurdert som et aktuelt mål. I møte med Riksrevisjonen opplyses det at redusert omsetning av kjemikalier ikke er et egnet mål, da omsetningen ikke gir et godt bilde av risikoen for de ansatte i aktuelle bedrifter.

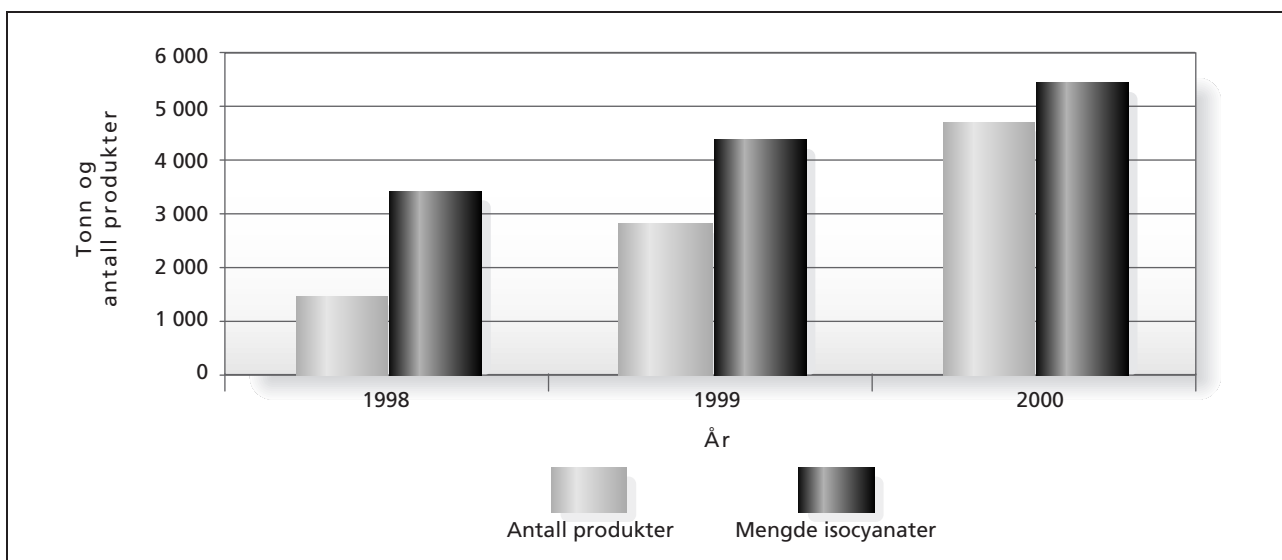
Manglende resultatinformasjon

I møte med Riksrevisjonen opplyses det at Arbeidstilsynet ikke har nådd egne mål for utviklingen av indikatorer for kjemisk arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet har fått i oppdrag å vurdere hvilken resultatinformasjon som bør inngå i rapporteringen til departementet, da med særlig vekt på å identifisere indikatorer som beskriver formålsoppnåelse, produktivitet, kvalitet og liknende.⁹⁶ Departementet peker i denne sammenhengen ikke konkret på behovet for informasjon knyttet til kjemisk helsefare. Tilsynet peker på at det er utfordrende og ressurskrevende å utarbeide indikatorer som belyser forhold av betydning for kjemisk helsefare. Til Riksrevisjonen har Direk-

toratet opplyst at det er press mot å forbedre kvaliteten på resultatrapporteringen, og at dette er prioritert i ny strategisk plan.

Direktoratet utarbeider statistikk over arbeidsrelaterte sykdomstilfeller der kjemiske stoffer er en av flere mulige årsaker. Det pekes på at det er vanskelig å benytte sykdomstall som grunnlag for prioriteringer og innretning av tilsynsvirksomheten. En årsak til dette er at uheldig eksponering av enkelte typer kjemikalier kan føre til sykdommer flere tiår senere. På grunn av dette kan eventuell sykdom skyldes eksponeringsproblemer som ikke lenger er aktuelle. For enkelte kjemikalier er det imidlertid kort tid mellom eksponering og utbrudd av sykdom. Statistikken for disse sykdommene er ifølge Arbeidstilsynet også av begrenset nytte da det skal være betydelig underrapportering. Sykdomsstatistikken er derfor i begrenset grad egnet som grunnlag for prioritering av tiltak.

Ettersom etaten har trukket fram bruk av isocyanater som et særlig arbeidsmiljøproblem, har Riksrevisjonen etterspurt en oversikt over omfanget av bruken av dette stoffet. Arbeidstilsynet hadde ikke utarbeidet en slik oversikt, selv om det foreligger en handlingsplan for arbeidsmiljømyndighetenes arbeid med isocyanater. I november 2001 utarbeidet Produktregisteret på vegne av Arbeidstilsynet en oversikt over omsetning og bruk av isocyanater i ulike bransjer.⁹⁷



Figur 4.5 Isocyanater – omsatt mengde og antall produkter

Kilde: Produktregisteret

Figuren ovenfor viser at bruken av isocyanater har økt, og dette kan isolert sett ha medført økt kjemisk helsefare. Stoffenes tilstedeværelse er en for-

utsetning for at det oppstår en risiko, og kunnskap om helse- og miljøfarlige stoffer i ulike produkter vil være viktig for å vurdere kjemisk helsefare i arbeidslivet, og hvor risikoreduerende tiltak kan ha størst effekt.

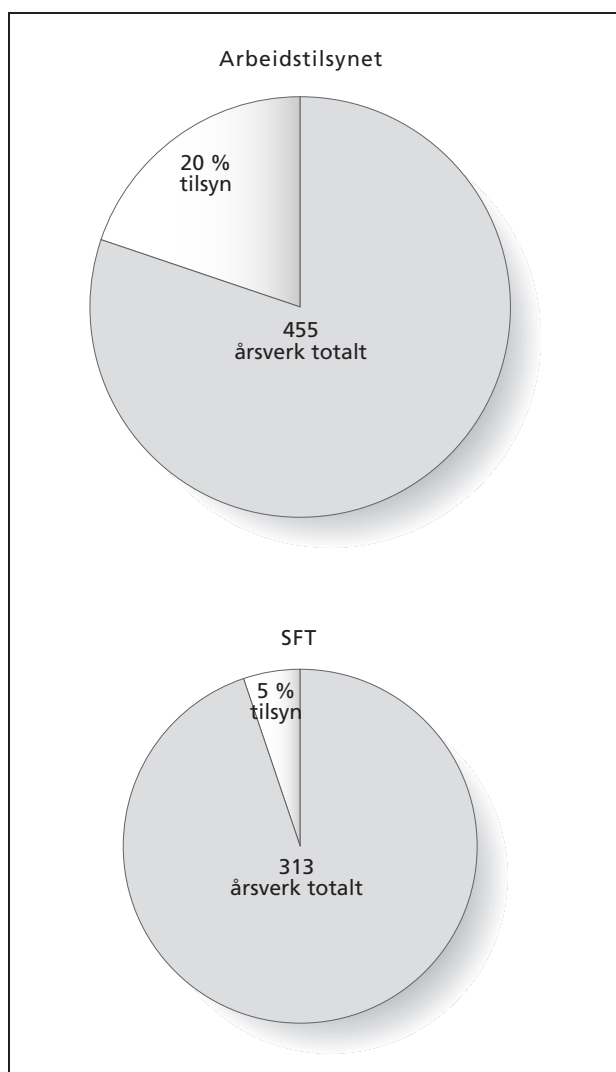
⁹⁶ Tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeidstilsynet for 1999, s. 11

⁹⁷ Oversikt over isocyanater i bransjer og produktgrupper i Produktregisteret, s. 5, 12. november 2001

4.2 KONTROLLEN MED HELSE- OG MILJØFARLIGE KJEMIKALIER

Tilsynsetatene har vektlagt kontrollen med regelverk forskjellig. Etatene har ulikt formål for sin virksomhet og har flere oppgaver i tillegg til kontrollen med regelverket. Aktivt tilsyn er de deler av tilsynsetatenes utadrettede virksomhet som består i å etterse at aktuelt regelverk overholdes. Som del av det aktive tilsynet regnes den konkrete planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av kontroller ved virksomhetene som omfattes av det regelverket etatene forvalter. Utvikling av nytt regelverk, publikumsrettet informasjon og intern administrasjon er eksempler på aktiviteter som ikke regnes som aktivt tilsyn.

Deler av kjemikalierregelverket er spesielt for den enkelte etat og bidrar til at etatene har karakteristisk forskjellige utfordringer. På viktige områder forvalter også etatene felles regelverk. Alle etatene



Figur 4.6 Andel ressurser til aktivt tilsyn – årlig gjennomsnitt 1998–2000

Kilde: Arbeidstilsynet og Statens forurensningstilsyn

fører kontroll med virksomhetenes internkontroll⁹⁸, og det føres tilsyn med forskrifter som regulerer bruk av kjemikalier. Figuren nedenfor viser hvilken plass aktivt tilsyn med regelverket har hatt i SFT og Arbeidstilsynet.⁹⁹

For Arbeidstilsynet og SFT viser figur 4.6 hvor stor andel av etatenes disponible årsverk som har vært brukt til aktivt tilsyn.¹⁰⁰ Beregningen er basert på opplysninger fra etatenes egne virksomhetsrapporter i perioden. Oversikten gjelder alle tilsyn i alle bransjer.¹⁰¹ Når det gjelder Landbrukstilsynet, viser en spørreundersøkelse til regionkontorene at etaten fra 1998–2000 i gjennomsnitt årlig har brukt mindre enn ett årsverk til aktivt tilsyn med plantevernmidler.¹⁰²

4.2.1 Kjemikaliekontrollen i Statens forurensningstilsyn

SFT disponerer om lag 300 årsverk. Hovedkontoret er i Oslo, men etaten har også kontorer i Skien, Horten, Bergen og Tromsø. Kjemikaliekontrollen skjer hovedsakelig fra hovedkontoret, og det er her de fleste inspektørene har tilhold. Det er etablert en frivillig kontrollordning med enkelte større industribedrifter i Grenland, og noe tilsynspersonell er knyttet til kontoret i Skien.

SFT har ansvaret for tilsyn med forurensningsloven og produktkontrollloven med tilhørende forskrifter.¹⁰³ Regelverket forbyr forurensning og pålegger virksomheter aktsomhet ved innførsel, produksjon og omsetning av produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelser. SFT skal føre tilsyn med at regelverket etterleves. SFTs kontroll retter seg i hovedsak mot industriell virksomhet med utslippstillatelse fra SFT, og mot produsenter, impor-

⁹⁸ Bestemmelser om internkontroll er innarbeidet i regelverket for plantevernmidler med virkning i 2000.

⁹⁹ Landbrukstilsynets virksomhetsrapporter for perioden 1998–2000 angir ikke hvor stor andel av ressursene som har vært brukt til aktivt tilsyn.

¹⁰⁰ Det understrekes at tallene for tidsressurser som etatene har oppgitt ikke omfatter tidsbruk knyttet til intern administrasjon, strategiutvikling, kompetanseutvikling etc. Det kan også være forskjeller i etatenes praksis for registrering av aktiviteter under betegnelsen «aktivt tilsyn» som ikke reflekteres i denne framstillingen.

¹⁰¹ Virksomhetsrapportene fra SFT og Arbeidstilsynet angir ikke hvor store ressurser som brukes til kontroll spesielt med kjemikalierregelverket. SFT oppgir antall tilsyn der kjemikalier har vært hovedtema, mens Arbeidstilsynet ikke har hatt slik oversikt, verken for tema, antall tilsyn eller ressursbruk.

¹⁰² Etaten fører i tillegg tilsyn med plantehelse. Etter en omorganisering og økning av ressurstilførselen til området plantehelse i 2000 har den aktuelle avdelingen disponert ca. 35 årsverk i gjennomsnitt for 1998–2000. Det er ikke opplyst hvor stor andel av ressursene på området plantehelse som går til aktivt tilsyn.

¹⁰³ Når det gjelder produktkontrollloven, skal SFT føre tilsyn med bestemmelser som regulerer produkters støyegenskaper og kjemiske egenskaper.

tører og omsettere av potensielt helse- og miljøskadelige kjemikalier eller produkter.¹⁰⁴

Det er i liten grad utarbeidet formelle mål for SFTs kontrollvirksomhet. Dette begrunnes med at kontroll kun er ett av flere virkemidler SFT benytter for å oppnå sine hovedmålsettinger.¹⁰⁵ Etaten har overfor Riksrevisjonen opplyst at disse hovedmålsettingene er styrende for hele etatens virkemiddelbruk, herunder også for kontrollvirksomheten.

Det har vært forutsatt i perioden 1998 til 2000 at antallet tilsyn skal opprettholdes. Samtidig har det vært et mål at kontrollressursene skal omdisponeres fra tradisjonell kontroll med utslippstillatelse, til spesialkontroller blant annet rettet mot prioriterte kjemikalier.¹⁰⁶ Antallet årsverk til seksjonen med ansvar for kjemikaliekontrollen er styrket fra ca. sju årsverk i 1998 til ca. 11 årsverk i 2000. Ressursene er i hovedsak overført fra seksjonen med ansvar for industrikontrollen, herunder rutinemessig kontroll av virksomheter med utslippstillatelse.

Kontrollformene og omfanget på kontrollen¹⁰⁷

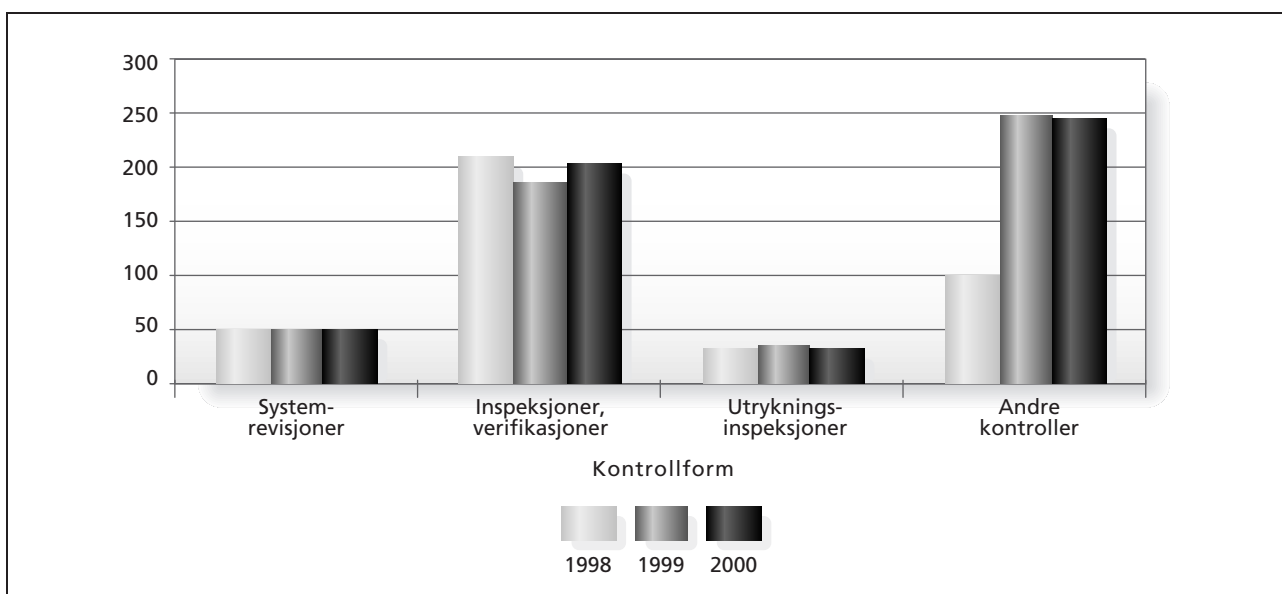
SFT opplyser at systemrevisjoner er en omfattende kontrollform hvor en virksomhet gjennomgås for å sikre at krav som er stilt i lover, i forskrifter og i utslippstillatelsen, overholdes. En vesentlig del av denne kontrollen kan være gjennomgang av system for internkontroll, dvs. virksomhetens rutiner, prosedyrer, risikovurderinger og kontrollsystemer. Sy-

stemrevisjoner innebærer også at man går i dybden på prioriterte områder, for eksempel overholdelse av kjemikalierregelverk. Systemrevisjoner samordnes med Arbeidstilsynet og de andre etatene som håndhever forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Kontroll av internkontroll gjøres på alle typer virksomheter, ikke bare ved systemrevisjoner.

Inspeksjoner er kortvarige kontrollbesøk for å etterse at utvalgte myndighetskrav overholdes. Inspeksjonens innhold varierer ut fra virksomhetstype, tema, bransje og lovverk som skal kontrolleres. Inspeksjoner utføres overfor alle typer virksomheter, både med og uten spesifikke tillatelse. Inspeksjoner med basis i kjemikalierregelverket er hovedsakelig rettet mot de enkelte virksomhetene som produserer, importerer og omsetter kjemikalier og kjemiske produkter.

Ved melding om brudd eller mistanke om brudd på det lovverket SFT forvalter, foretas det *utrykningsinspeksjoner* dersom det er behov for å klarlegge årsaks- eller ansvarsforholdene i en sak. Inspeksjonen brukes til å kartlegge de faktiske forholdene og sikre bevis dersom bruddet kan få strafferettslige konsekvenser. Utrykningen kan også være en hjelp for politi eller brannvesen i akutte situasjoner.

SFT foretar også *andre kontroller*, dvs. befaringer, emisjonsmålinger, stikkprøvekontroller av produkter, analyser og støykontroller, kvalitetskontroll av emisjonsdata, brevkontroller og aksjoner rettet mot spesielle regulerte produkttyper.



Figur 4.7 Antall kontroller i Statens forurensningstilsyn 1998–2000

Kilde: Statens forurensningstilsyn

¹⁰⁴ SFT rapport TA 1815/2001, SFTs tilsyn i 2000, s. 5

¹⁰⁵ Hovedmålsettinger for SFT er avledet av målene presentert i rapportens kapittel 3.1.

¹⁰⁶ SFT 20. mai 1996, Forslag til SFTs framtidige kontrollvirksomhet – strategi og ressursbehov, s. 15

¹⁰⁷ SFT internettsider 6. februar 2002, <http://www.sft.no/arbeidsomr/kontroll/metodikk/>

Figur 4.7 viser at antallet kontroller i de ulike kontrollformene har vært relativt stabilt i perioden.¹⁰⁸ Unntaket er i kategorien «andre kontroller», der antallet registrerte kontroller økte fra 1998 til 1999.

Historisk har SFT hatt som hovedoppgave å forvalte bestemmelsene i forurensningsloven, herunder særlig ordningen knyttet til lovens § 11 om dispensasjon fra forurensningsforbudet. Forurensende virksomheter, eller virksomhet som medfører fare for utilsiktet forurensning, kan søke om utslippstillatelse hos SFT. Kontrollvirksomheten har tidligere hovedsakelig vært rettet mot bedrifter med utslippstillatelse, men SFT opplyser at det har vært ført tilsyn med produktkontrollloven siden 1990.

Risikovurderinger og kontroll av bedrifter med utslippstillatelse

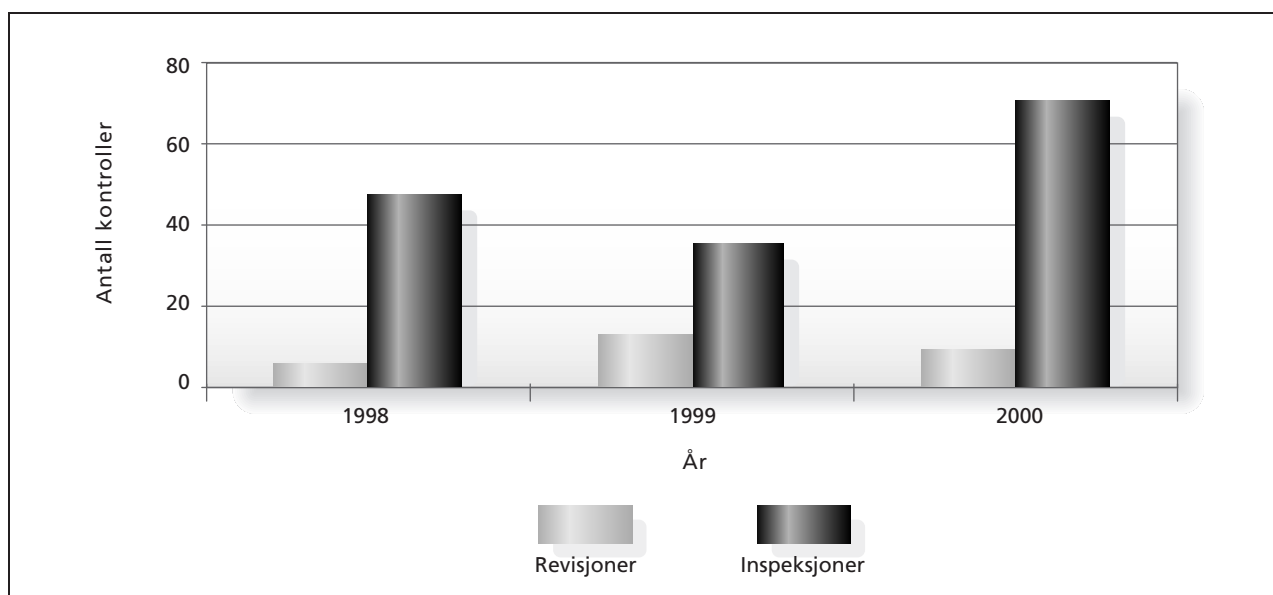
SFT opplyser at utslippstillatelse gis på bakgrunn av en vurdering av bedriften, herunder hvilken type miljørisiko virksomheten representerer. Alle vesentlige risikospesker skal i denne sammenhengen vurderes. SFT innhenter omfattende informasjon om bedriften, og det stilles som oftest konkrete vilkår for utslippstillatelsen.

Bedriftene med utslippstillatelse er plassert i én av fire kontrollklasser. Plasseringen i kontrollklasser er basert på systematiske risikovurderinger, der blant annet hensynet til prioriterte kjemikalier står sentralt. Kriteriene for innplassering av konsesjonspliktige virksomheter (forurensningsloven § 11) i kon-

trollklasser blir dermed avgjørende for å vurdere innretningen av SFTs kontrollressurser.

Disse kriteriene er gitt i en veiledning fra 1999.¹⁰⁹ Veiledningen sier at fastsettelsen av kontrollklasse foretas ut fra utslippets omfang og resipientforholdene. For eksempel skal alle virksomheter med betydelige utslipp av persistente organiske forbindelser, kadmium og kvikksølv, settes i høyeste kontrollklasse. Det er utslippets størrelse før rensing som skal legges til grunn for vurderingen, siden dette vil være potensialet for utslipp. Det skal innhentes informasjon om virksomhetene i forbindelse med risikovurderingen, og informasjonen skal oppdateres jevnlig gjennom krav til egenrapportering. Virksomheter med høy risiko for utslipp av farlige kjemikalier skal plasseres i høy kontrollklasse.

Kontrollklassen bestemmer i utgangspunktet hvor ofte virksomheten skal kontrolleres, og hvilken kontrollform som bør nyttes. For eksempel skal bedriftene i kontrollklasse 1, som er den høyeste kontrollklassen, som hovedregel inspiseres minst hvert annet år. Disse bedriftene skal også gjennomgå en mer omfattende systemrevisjon hvert fjerde år. Bedriftene i kontrollklasse 2 skal systemrevideres hvert sjette år og inspiseres hvert tredje år. Også virksomheter i kontrollklasse 3 skal inspiseres jevnlig, normalt med tre til fire års mellomrom. Virksomhetene i laveste kontrollklasse kontrolleres etter behov. SFT anslår at den rutinemessige kontrollen med utslippstillatelse samt andre basiskontroller¹¹⁰ beslaglegger om lag halvparten av ressursene avsatt til aktiv kontrollvirksomhet.¹¹¹



Figur 4.8 Kjemikaliekontroller i virksomheter med utslippstillatelse

Kilde: Statens forurensningstilsyn

¹⁰⁸ Figuren viser alle kontroller SFT har registrert, uavhengig av tema (f.eks. kjemikalier, støy, avfall etc).

¹⁰⁹ SFT kvalitetssystemet, Fastsettelse av gebyr- og kontrollklasse/endringskategori, 15. juli 1999, Vedlegg 1

¹¹⁰ Basiskontroll er av SFT definert som det minimum av myndighetskontroll som er nødvendig for å bidra til etterlevelse av de ulike reguleringer, uavhengig av prioriterte områder, jf. SFT 20. mai 1996, Forslag til SFTs framtidige kontrollvirksomhet – Strategi og ressursbehov

¹¹¹ SFT Kvalitetssystemet, Veiledning for planprosessen for B-avdelingens kontrollvirksomhet, 25. juni 1998, s. 2

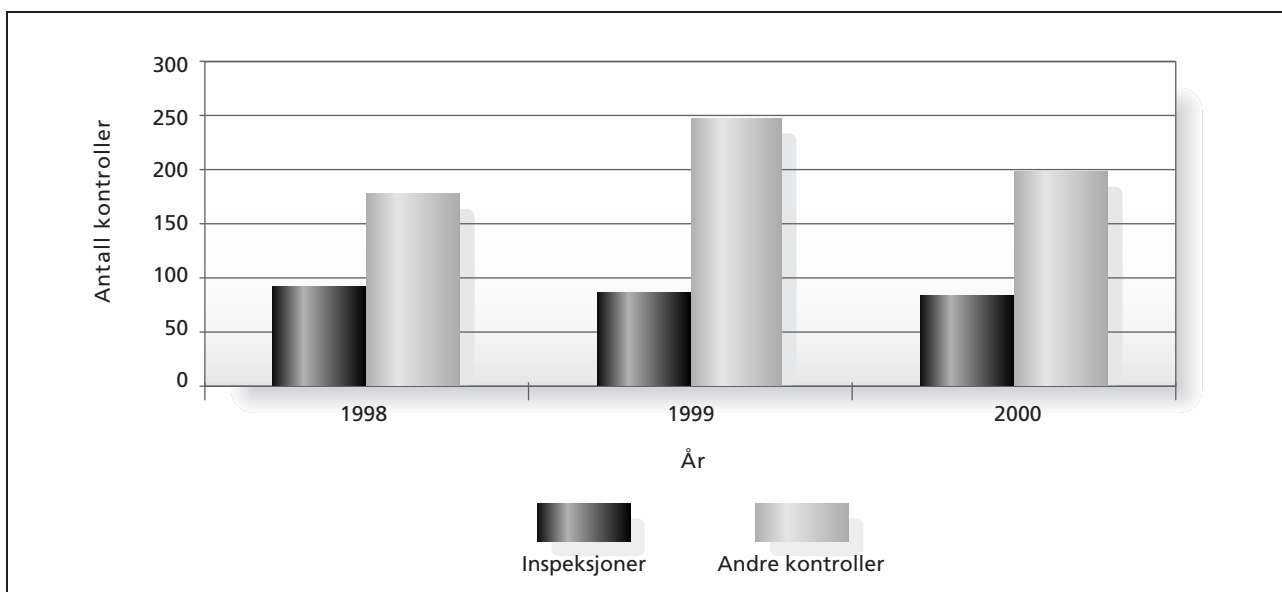
Deler av kjemikaliekontrollen er integrert i det tradisjonelle tilsynet med utslippstillatelser. Figur 4.8 viser omfanget av den spesielle kontrollen rettet mot helse- og miljøfarlige kjemikalier i virksomheter med utslippstillatelse. Figuren viser kontroller som er rettet spesielt mot målene på miljøvernpolitisk resultatområde 5 *Helse- og miljøfarlige kjemikalier*, og som ikke er en del av den rutinemessige kontrollen med vilkårene SFT har satt for bedriftenes utslippstillatelse.¹¹²

Alle virksomheter i kontrollklasse en og to samt de fleste i kontrollklasse tre, skal årlig rapportere sine utslipp til SFT. I 2000 gjaldt dette ca. 400 virksomheter. Fra 2001 vil dette gjelde ca. 200 virksomheter grunnet delegering av oppgaver fra SFT til fylkesmennene. Rapporteringen skal omtale virksomhetenes utslipp i forhold til kravene i utslippstillatelsen, en redegjørelse for eventuelle avvik fra gjeldende krav, og en oversikt over virksomhetens totale årlige utslipp av forurensende stoffer.¹¹³ Dette gjør at SFT har betydelig informasjon om disse virksomhetene, som blant annet kan brukes som grunnlag for planlegging av kontrollen med utslippstillatelser. Informasjon fra egenrapporteringen lagres i en sentral database (Inkosys).

For bedrifter med utslippstillatelse vil kontrolltiltak kunne vurderes og innrettes med utgangspunkt i bedriftenes egenrapportering. Erfaringer fra jevnlig kontroll, systematisk registrert i Inkosys, vil også danne et viktig grunnlag for å kartlegge og analysere risiko mellom virksomheter. Kunnskapen om risiko vil i neste omgang kunne brukes som grunnlag for prioritering av kontrolltiltak.

Risikovurderinger og kontroll med virksomheter uten utslippstillatelse

Tilsynet med virksomheter uten utslippstillatelse er i hovedsak rettet mot importører, produsenter og omsettere av kjemikalier og produkter. En del kontroller er basert på stikkprøvetaking av produkter som kan inneholde helse- og miljøskadelige stoffer. Virksomhetene som ikke har utslippstillatelse fra SFT, omfattes blant annet av produktkontrollloven med tilhørende regelverk innenfor kjemikalieområdet.¹¹⁴ Figuren nedenfor viser omfanget av kjemikaliekontrollen i virksomheter uten utslippstillatelse. I tillegg har SFT årlig gjennomført 5–6 systemrevisjoner i virksomheter uten utslippstillatelse.



Figur 4.9 *Kjemikaliekontroller i virksomheter uten utslippstillatelse*

Kilde: Statens forurensningstilsyn

En vesentlig andel av kategorien *andre kontroller* er i 1999 og 2000 brevkontroller for å styrke rapporteringen til Produktregisteret. SFT har opplyst at 140 virksomheter i 1999 fikk brev fra SFT med på-

legg om å melde opplysninger inn til Produktregisteret.¹¹⁵ Aksjonen fra 1999 ble fulgt opp i 2000 med skriv til 158 virksomheter. I SFTs rapporter om tilsynet er disse brevene oppført som «andre kontroller». Brevkontrollene er relativt lite ressurskrevende sammenliknet med andre kontrollformer.

¹¹² Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, Vedlegg s. 8

¹¹³ SFT internettsider 6. februar 2002, <http://www.sft.no/arbeidsomr/kontroll/metodikk/>

¹¹⁴ SFT rapport TA 1815/2001, SFTs tilsyn i 2000, s. 11

¹¹⁵ SFT Notat, Evaluering av og erfaringer fra prosjektet kjemikalier i Produktregisteret, s. 2, udatert

Tiltaksanalyser

Aktuelle kontrolltiltak kan ha bakgrunn i ulike analyser eller prosesser internt i SFT. Miljøverndepartementet og SFT har ført en løpende dialog om tiltaksanalyser rettet særlig mot prioriterte helse- og miljøfarlige kjemikalier. Alle prioriterte stoffer på A- og B-listene har vært systematisk vurdert med tanke på aktuelle tiltak for å redusere utslipp. Tiltaksanalyser angir for hvert enkelt stoff hvilke produkter og bransjer som vurderes som mest aktuelle å rette tiltak mot. SFT har i møte med Riksrevisjonen opplyst at bruken av kontroll ble vurdert i forbindelse med tiltaksanalysene, og at flere kontrolltiltak er blitt gjennomført med bakgrunn i resultatene herfra.¹¹⁶

Obs-lista

SFT opplyser at enkeltstoffer ofte er et utgangspunkt for planleggingen av kontrolltiltak. Obs-lista er et sentralt redskap i denne sammenhengen. Det er dokumentert at det er knyttet særlig risiko for skade på helse og miljø til disse stoffene. Produkter som inneholder særlig farlige kjemikalier er identifisert, og aktuelle bransjer som håndterer disse produktene er kartlagt. Obs-lista gir sammen med andre kilder oversikt over utsatte bransjer og produkter der kjemikalier kan være et særlig problem. SFT opplyser at listen brukes aktivt som grunnlag for planlegging av kontrolltiltak, blant annet i kombinasjon med Produktregisteret.¹¹⁷

Obs-listen identifiserer imidlertid mange produkttyper og bransjer med høy risiko. Disse omfatter igjen tusenvis av produkter og virksomheter. Det er en betydelig utfordring å vurdere og sammenlikne risiko ved virksomheter i de aktuelle bransjene, som grunnlag for prioritering av kontrolltiltak. SFT bekrefter at dette er et vanskelig felt. Overfor Riksrevisjonen opplyser SFT at det er særlig vanskelig å velge ut gode kontrollobjekter når det gjelder innhold av helse- og miljøskadelige stoffer i faste bearbejdede produkter. Det finnes tusenvis av slike produkter, og mange av dem er kun regulert generelt gjennom produktkontrollloven.¹¹⁸

Produktregisteret

Informasjon fra Produktregisteret er et annet sentralt hjelpemiddel for kjemikaliekontrollen, og SFT opplyser at informasjon innhentes og brukes aktivt til kartlegging av omsetning, import og produksjon av kjemiske stoffer og produkter. Registeret ble opprettet i 1981 og har som oppgave å innhente og lagre opplysninger om kjemiske produkter som omsettes i

Norge. Opplysningene gir oversikt over hvilke merkepliktige produkter som finnes på markedet, og hvilke firmaer som tilvirker eller forhandler disse. Det lagres opplysninger om produktenes sammensetning og mengder av de ulike stoffene.

Måten opplysningene er lagret på i Produktregisteret, åpner for analyser med utgangspunkt i enkeltstoffer, produkter og produkttyper, samt bransjer. Registeret kan brukes til kontrollplanlegging, for eksempel ved at det tas ut oversikt over hvilke bransjer som anvender produkter med en bestemt kjemisk sammensetning. Med utgangspunkt i slike oversikter kan en vurdere aktuelle virksomheter der risiko for feil bruk eller utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier kan være høy.

SFT opplyser at Produktregisteret blir brukt i kontrollplanleggingen for å finne fram til bransjer og kontrollobjekter som er aktuelle i forbindelse med prioriterte kjemikalier. Det er imidlertid ikke gjort særskilte utredninger for hvordan registeret best kan utnyttes som ledd i kontrollvirksomheten. Det er heller ikke utarbeidet skriftlige rutiner for hvordan Produktregisteret bør utnyttes som ledd i den årlige planleggingen av kontrollaktiviteter.

Materialstrømsanalyser

En betydelig mengde miljøgifter i samfunnet finnes som bestanddel i faste produkter. Forekomsten av disse stoffene er mindre kjent, ettersom import, omsetning og bruk av farlige kjemikalier i faste bearbejdede produkter ikke rapporteres til Produktregisteret. Forurensningsmyndighetene har dermed ikke samme tilgang til informasjon om kjemikalieinnholdet i denne typen produkter.

SFT opplyser at det gjennomføres materialstrømsanalyser når det foreligger for dårlig oversikt over bruken av de aktuelle stoffene. Manglende oversikt kan for eksempel skyldes at stoffene foreløpig ikke er klassifisert eller antas å forekomme i faste bearbejdede produkter. Materialstrømsanalyser benyttes også for å framskaffe informasjon som grunnlag for risikovurderinger eller til oppfølging av nasjonale og internasjonale forpliktelser og tiltak.¹¹⁹

I Norge er det gjennomført materialstrømsanalyser for utvalgte stoffer og stoffgrupper. Hensikten med en slik analyse er å kartlegge i hvilke bransjer og produkter stoffene finnes, og i hvilke mengder. For eksempel er det gjennomført materialstrømsanalyser for bromerte flammehemmere og kortkjedete høyklorerte parafiner i 1999.¹²⁰ I 1990-årene er det gjennomført materialstrømsanalyser for 25 stoffer som er oppført på A-, B- eller Obs-lista. I tillegg til materialstrømsanalysene finnes data i en egen rap-

¹¹⁶ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, om planprosessen i SFT, Vedlegg s. 8

¹¹⁷ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, Vedlegg s. 7

¹¹⁸ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

¹¹⁹ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, s. 5–6

¹²⁰ SFT rapport 99:23 Bromerte flammehemmere, og rapport 99:24 Kortkjedete høyklorerte parafiner

portserie «Miljøgifter i produkter». Disse rapportene har i de senere årene vært utgitt årlig og viser samlet oversikt over forekomster av stoffene på A- og B-lista i produkter i Norge. Oversikten tar i stor grad utgangspunkt i materialstrømsanalysedata og bygger videre på disse.¹²¹

Sammenlikning av risiko og prioritering

SFT framhever at Obs-lista sier mye om i hvilke kjemiske bransjer de ulike stoffene brukes, og at dette legges til grunn for prioritering av kontrolltiltak.¹²² Det er imidlertid ikke gjort en systematisk og enhetlig analyse for å rangere bransjer og virksomheter fra Obs-listen eller andre kilder med tanke på risiko.

Ettersom lista omfatter et stort antall virksomheter, er den i begrenset grad egnet som utgangspunkt for prioritering av kontrolltiltak. I Obs-lista er risiko analysert med utgangspunkt i enkeltkjemikalier. Kontrollvirksomheten skal imidlertid rettes mot virksomheter, og kunnskap om risiko i de enkelte bransjer og bedrifter er derfor avgjørende. Som vist ovenfor er kontrollen rettet mot virksomheter med utslippstillatelse nettopp basert på slik kunnskap. Et tilsvarende system for enhetlig risikovurdering av bransjer og bedrifter uten utslippstillatelse er ikke etablert.

SFT erkjenner at det er særlig vanskelig å identifisere hvilke virksomheter som har størst risiko knyttet til de mange ulike produkter og deres innhold av helse- og miljøfarlige stoffer. Miljøverndepartementet har framhevet at utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier fra produkter er et økende problem. For SFT som kontrollorgan er dette en sammensatt utfordring. Begrensede ressurser gjør det særlig viktig at virkemiddelbruken rettes mot de tema og virksomheter som gir størst risikoreduksjon.

Gjennom blant annet Produktregisteret har SFT omfattende informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier i ulike typer produkter. Det er imidlertid mange produkttyper som ikke er registrert i Produktregisteret, og både i Norge og internasjonalt er det gjennomført særskilte tiltak for å kartlegge forekomsten av helse- og miljøfarlige kjemikalier i disse produkttypene. SFT har imidlertid ikke foretatt en systematisk sammenstilling av resultatene fra disse analysene for å kartlegge særlig risiko fra disse produktgruppene. En slik systematisk kartlegging vil kunne styrke grunnlaget for å sammenlikne ulike produktgrupper og identifisere og rangere bransjer og virksomheter etter den risiko de utgjør.

I tillegg til Produktregisteret og faglige analyser med utgangspunkt i enkeltstoffer eller produktgrupper vil det finnes andre registre og statistikk som kan

inneholde verdifull informasjon. SFT opplyser at det i samarbeid med blant annet Statistisk sentralbyrå og tollmyndighetene er igangsatt et prosjekt for å se på mulighetene for å utnytte aktuelle datakilder til å få bedre oversikt over import av farlige kjemikalier og om disse er meldt til Produktregisteret.¹²³

Risikobasering av tilsynet forutsetter god informasjonstilgang. SFT har god informasjon om bedrifter med utslippstillatelse og informasjon om virksomhetene som håndterer produkter med deklareringsplikt til Produktregisteret. Når det gjelder bedriftene med utslippstillatelse, vurderes alle kontrollobjektene etter ensartede kriterier. Det innhentes omfattende informasjon om sentrale risikoaspekter forut for vurderingene. For bransjer og virksomheter som håndterer faste bearbejdede produkter, er informasjonstilgangen begrenset, selv om SFT har gjennomført materialstrømsanalyser for flere stoffer.

Det at tilsynsmyndighetene har ulik tilgang på informasjon om ulike kategorier bedrifter, kan i seg selv være en utfordring. Det kan være en tendens til at kontrollressursene brukes på de områdene hvor myndighetene har den informasjon de selv mener er nødvendig for å prioritere på et faglig forsvarlig grunnlag. Samtidig kan aktuell risiko være vesentlig på områder myndighetene har lite informasjon om. Figurene som viser utvikling i bruken av kontrollressurser, bekrefter at en vesentlig andel av ressursene brukes mot den målgruppen som er best kartlagt (bedrifter med utslippstillatelse), og at denne andelen trolig er økt.¹²⁴

Videre har SFT inntekter knyttet til kontrollvirksomheten, blant annet som refusjon av kontrollutgifter i forbindelse med revisjon eller inspeksjoner. Tabellen nedenfor viser disse inntektene for 1998–2000:

Tabell 4.3 SFTs inntekter fra kontroll i virksomheter med utslippstillatelse, tall oppgitt i 1000 kr

| År | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------|-------|-------|-------|
| Kontroll: | | | |
| Inspeksjoner | 1 904 | 1 471 | 1 291 |
| Revisjoner | 4 190 | 2 307 | 3 492 |
| Sum | 6 094 | 3 778 | 4 783 |

Kilde: Statens forurensningstilsyn

Inntektene fra kontrollvirksomheten er avhengig av at det føres aktiv kontroll i bedrifter med utslippstillatelse. Generell kontroll på kjemikalieområdet i

¹²¹ Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002, svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, s. 5–6

¹²² Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, vedlegg, s. 4

¹²³ Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, vedlegg, s. 5

¹²⁴ Denne ressursfordelingen kan selvfølgelig også gjenspeile at risikoen er størst i virksomhetene med utslippstillatelse, eller at kontroll er vurdert som et særlig hensiktsmessig virkemiddel overfor denne gruppen virksomheter.

virksomheter uten utslippstillatelse gir ikke tilsvarende inntjening.¹²⁵ SFT opplyser i møte med Riksrevisjonen at Finansdepartementet har stilt krav om inntjening knyttet til SFTs kontrollvirksomhet. Samtidig hevdes det at inntjeningskravet i dag ikke representerer noen interessekonflikt i forhold til risikobasert tilsyn og prioriteringer for SFT.¹²⁶

Slik inntjeningskravet er omtalt i dokumenter utarbeidet som ledd i kontrollplanleggingen, virker kravet styrende. I et internt notat fra 1999 drøftes «hvorledes tilgjengelige ressurser til kontroll skal fordeles slik at SFTs inntjeningskrav oppnås ...». I tillegg «... må tilsynsvirksomheten drives slik at SFTs inntjeningskrav blir oppfylt».¹²⁷ At inntjeningskravet er viktig, understrekes også i SFTs planleggingsgrunnlag for 2001 og 2002. Der framheves det at kontrollen skal gjennomføres slik at SFTs inntjeningskrav opprettholdes.¹²⁸

I møte med Riksrevisjonen har Miljøverndepartementet avvist at inntektene fra kontrollvirksomheten har form av et inntjeningskrav. Det oppgis at når SFT faktisk har inntekter fra kontrollvirksomheten, må statsbudsjettet ha en inntektspost for disse inntektene, og posten må ha en budsjettert størrelse. Departementet opplyser at det ikke er et formelt krav om at inntektene skal være av en viss størrelse.

4.2.2 Kontrollen med plantevernmidler i Statens landbrukstilsyn

Landbrukstilsynet forvalter regelverket knyttet til plantevernmidler i Norge, og har flere viktige oppgaver som er nedfelt i plantevernmiddelloven med tilhørende forskrifter. En vesentlig andel av ressursene etaten bruker på dette området, går med til behandling av søknader om godkjenning av plantevernmidler. Godkjenningsordningen er kort beskrevet i boks 4.2.

Landbrukstilsynet har to myndighetsnivåer. Hovedadministrasjonen er lokalisert på Ås utenfor Oslo og har ca. 125 ansatte. Landbrukstilsynet har i tillegg tre regioner med sju distriktskontorer i Oslo, Tønsberg, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Stjørdal og Bodø. Etaten har også avtaler om utførelse av ulike tilsynsoppgaver med Fylkesmannens landbruksavdelinger i de to nordligste fylkene. Det er ca. 45 ansatte i regionene.¹²⁹ Det er i hovedsak regionene

Plantevernmidler som selges i Norge skal være godkjent av Landbrukstilsynet, og godkjenningen gis for fem år av gangen. Det knyttes vilkår om dokumentasjon av midlenes helse- og miljørisiko til godkjenningen. Gjennom bruk av substitusjonsprinsippet skal ordningen sikre at godkjenning blir gitt bare for preparater som etter en helhetsvurdering er funnet å være like egnet eller har fordeler framfor allerede godkjente preparater, eller andre metoder til samme formål.

Det skal gjøres en helhetsvurdering av nytte opp mot de eventuelle uheldige virkninger for helse og miljø som bruken av et plantevernmiddel kan medføre. Der nytten blir vurdert som liten i forhold til negative virkninger, skal produktet ikke gis godkjenning. Et bredt sammensatt råd for plantevernmidler vurderer den enkelte søknad, og gir sine anbefalinger til Landbrukstilsynet som fatter endelig vedtak. Det er Landbrukstilsynet som utarbeider det faglige grunnlaget for rådet og samler nødvendig bakgrunnsinformasjon om preparatet og dets virkninger.

Boks 4.2 Godkjenningsordningen for salg av plantevernmidler i Norge

som utfører aktivt tilsyn med regelverket etaten forvalter. I møte med Riksrevisjonen har Landbrukstilsynet opplyst at regionkontorenes hovedoppgave på kontrollsiden er å føre tilsyn med plantehelse og kontroll med planteimport, og at 80–85 % av kontrollressursene brukes til dette.¹³⁰

Bakgrunn

Det er ca. 900 forhandlere og ca. 20 importører av plantevernmidler i Norge. De regionale kontorene gjennomfører aktivt tilsyn med forhandlere og importører av plantevernmidler og behandler søknader om tillatelse til å forhandle midlene. Hovedadministrasjonen har ansvaret for å godkjenne importører. Kontrollen med importørenes lagre har hovedsakelig vært utført av distriktskontorene i tilknytning til forhandlerkontrollen.

Omfanget av tilsynet har variert i perioden 1998–2000. Tradisjonelt har tilsynet gjennomført stikkprøvekontroller ved 200–250 forhandlere årlig. Ved distriktskontorene har det til sammen vært ca. ti personer involvert i forhandlerkontrollen. Figur 4.10

¹²⁵ SFT påpeker at det mottas inntekter fra kontroll av kjemikalier ettersom virksomheter som er registrert i Produktregisteret må betale gebyr.

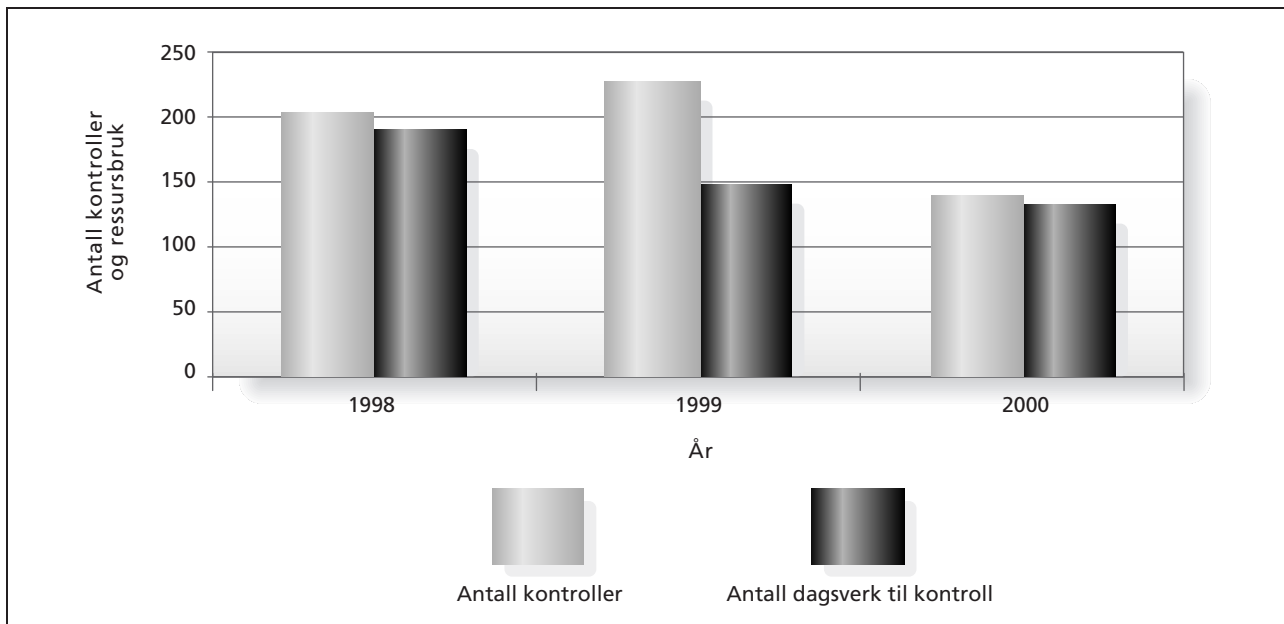
¹²⁶ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 25. juni 2001

¹²⁷ SFT internt notat 25. november 1999, Tilsyn år 2000. Anmodning om tilslutning til prinsipper og forutsetninger som legges til grunn for å sikre inntjeningskravet samtidig som det allokeres nok kontrollkapasitet til prosjektrettet kontroll

¹²⁸ SFT internt notat 2. juli 2000, Planleggingsgrunnlaget for 2001

¹²⁹ Landbruksdepartementet 8. mars 2002, <http://www.odin.dep.no/ld/norsk/Ansvarsomraader/020071-990019/>

¹³⁰ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001



Figur 4.10 Antall kontroller og ressursbruk til kontroll med forhandlere og importører av plantevernmidler
Kilde: Statens landbrukstilsyn

viser foretatte kontroller og skiller ikke mellom forhandlere og importører.¹³¹

Undersøkelsen viser at antall utførte kontroller i 2000 er redusert. Ressursbruken knyttet til kontrollvirksomheten er også redusert. Parallelt med denne utviklingen er antallet forhandlere med løyve redusert fra ca. 1200 til 900. Etaten har opplyst at reduksjonen i antall tillatelser hovedsakelig skyldes endret regelverk med nye krav til forhandlerne. Endringene har medført behov for å legge om og tilpasse kontrollvirksomheten. Denne tilpasningen har ifølge Landbrukstilsynet vært ressurskrevende.¹³²

Landbrukstilsynet opplyser at det har vært et mål å kontrollere de største forhandlere hvert år og øvrige forhandlere hvert annet eller tredje år. For 2000 hadde Landbrukstilsynet også som mål å gjennomføre kontroll med bruken av plantevernmidler på prydplanter, i gartnerier og planteskoler.¹³⁴ Denne kontrollen ble gjennomført i 2001.

Før regelverksendringene i slutten av 1990-årene var plantevernmidlene inndelt i fire ulike fareklasser. Avhengig av fareklasse var det ulike krav knyttet til bruk og omsetning. For midlene i høyeste fare-

klasse måtte det søkes om brukstillatelse hos myndighetene. I tillegg måtte brukere av alle midlene i de to høyeste fareklassene gjennomføre opplæring. Forhandlere av plantevernmidler var pålagt å føre særlig oversikt over omsetningen av disse midlene, herunder register over hvem midlene ble solgt til. Instruksen for Landbrukstilsynets kontroll med forhandlerne vektla dette hensynet.¹³⁴

Fra og med 1. juli 1997 ble bestemmelsen om autorisasjon for salg og bruk av plantevernmidler utvidet og skjerpet. Alle bedrifter som ville selge plantevernmidler, og alle yrkesbrukere måtte heretter gjennomgå opplæring og avlegge skriftlig prøve for å få tildelt et autorisasjonsbevis.¹³⁵ Dette har blant annet medført at jordbrukere og forhandlere som tidligere hadde liten kunnskap om plantevernmidler, har gjennomgått opplæring og fått autorisasjon til å bruke alle typer midler.

En del av bakgrunnen for regelverksendringene på 90-tallet har vært behovet for å harmonisere merkingen av plantevernmidlene med øvrige kjemikalier. En følge av dette er at ordningen med inndeling av plantevernmidlene i ulike fareklasser er opphevet. Ettersom ulike bestemmelser var knyttet til denne inndelingen, skiller derfor regelverket i mindre grad midlene etter farlighet. Alle som nå har autorisasjonsbevis, kan bruke alle typer midler, og forhandlerne fører ikke lenger register over hvem som kjøper midlene med størst farlighet.

¹³¹ I 1998 og 1999 har Landbrukstilsynets hovedadministrasjon på Ås ikke ført kontroll med importører, men i 2000 ble det gjennomført revisjoner hos utvalgte importører av plantevernmidler. Disse revisjonene kommer i tillegg til oversikten i figuren.

¹³² Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

¹³³ Landbrukstilsynet, Overordnet virksomhetsplan 2000, side 4

¹³⁴ Landbrukstilsynet, Instruks for Statens planteinspeksjon for kontroll med plantevernmidler m.v., 5. nov. 1986

¹³⁵ Brev fra Landbrukstilsynet til innehavere av løyve for omsetning av plantevernmidler 4. februar 1997

En ny bestemmelse som trådte i kraft i 1999, påla landbruksvirksomheter å føre journal over bruken av plantevernmidler. Som en følge av dette fikk kommunal landbruksforvaltning i oppdrag fra Landbrukstilsynet å føre kontroll med disse journalene. Av effektivitetshensyn ble kontrollen knyttet til eksisterende kontroll med tilskuddsordninger i landbruket, der målet er at 5 % av virksomhetene som mottar tilskudd, skal kontrolleres årlig.

I forbindelse med innføringen i 1999 skulle resultatene fra denne kontrollen rapporteres til Statens landbruksforvaltning. Landbrukstilsynet har imidlertid i 2001 innhentet rapporter fra kommunal landbruksforvaltning for å kartlegge hvordan den nye bestemmelsen om føring av sprøytejournal etterleves. Resultatene så langt viser at det er rapportert relativt lite avvik med utgangspunkt i plikten om å føre journal over bruken av plantevernmidler.¹³⁶ Ettersom dette er et relativt nytt tema både for landbruket og for kontrollørene, er det foreløpig tidlig å konkludere om kravet til føring av sprøytejournal har blitt tilfredsstillende fulgt opp.

Regulerte grupper som det i liten grad føres tilsyn med

Landbrukstilsynet har i perioden 1998–2000 i liten grad ført tilsyn med brukere av plantevernmidler. Brukere av plantevernmidler er med hjemmel i lov om plantevernmidler og forskrift om plantevernmidler blant annet pålagt å håndtere, lagre og avhende midler forsvarlig og i samsvar med merkingen. Verken landbruksvirksomheter eller andre brukere av plantevernmidler er blitt kontrollert av Landbrukstilsynet i den aktuelle perioden.¹³⁷

Det finnes mer enn 70 000 landbruksvirksomheter i Norge. Om lag halvparten bruker plantevernmidler i tilknytning til produksjonen. Forbruket av plantevernmidler varierer avhengig av størrelsen på virksomheten og hva som dyrkes. Mens ca. 25 % av fôrprodusentene bruker plantevernmidler, bruker mer enn 90 % av produsentene av korn og oljevekster slike midler.¹³⁸ Dermed vil risiko for helse- og miljøskade knyttet til bruken av plantevernmidlene variere. I større virksomheter med kulturer av vekster som krever intensiv sprøyting, vil det kunne være betydelig risiko for skade på natur og mennesker dersom midlene brukes feil.

¹³⁶ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

¹³⁷ Landbrukstilsynet vurderer Næringsmiddeltilsynets kontroll med rester av plantevernmidler i vegetabler som en kontroll av bruker, og iverksetter reaksjoner på bakgrunn av overtredelser som avdekkes. Det samme gjelder kontroll med føring av sprøytejournal som kommunal landbruksforvaltning utfører. Kravet om å framlegge autorisasjonsbevis ved kjøp av plantevernmidler, representerer også en kontroll med at regelverket følges.

¹³⁸ Prosjektforum AS, Spørreundersøkelse om bruk av plantevernmidler – sammendrag, s. 4-5, 10. mars 2000

Basudin 600 EW inneholder det virksomme stoffet diazinon, som er et viktig plantevernmiddel mot skadedyr i grønnsaker, frukt og bær. Som følge av endringer i EU ble maksimumsverdien for rester av diazinon satt ned i fjor. Landbrukstilsynet vedtok derfor å ta ut de kulturer dette gjaldt, noe som har medført at bruksområdet for grønnsaker på friland er begrenset til bruk i kun gulrot, kålrot, nepe og knollselleri. Sprøyting i jordbær er ikke lenger tillatt.

Diazinon er med i Næringsmiddeltilsynets overvåkingsprogram for rester av plantevernmidler i vegetabler. Som følge av funn av rester i gulrøtter i 2000 er betingelsene for bruk i gulrot og knollselleri endret. Maksimaldosen er redusert, og sprøytevaning er ikke lenger tillatt.

Diazinon virker på nervesystemet. Det øker signaloverføring fra nervene til mange organer i kroppen og i hjernen og fører blant annet til kvalme, magekramper og diaré. Ved inntak av små doser over lang tid hemmer diazinon et enzym i blodet. Ved bruk av Basudin 600 EW i henhold til godkjent etikett vil det ikke være uakseptabel risiko for helse, verken når det gjelder inntak av rester i matvarer, eller når det gjelder eksponering ved bruk av preparatet.

Risikoen for utvasking til grunnvann anses for å være liten, unntatt ved mye nedbør kort tid etter sprøyting i jordtyper med lavt organisk innhold. Diazinon viser høy giftighet for insekter, fugler og vannorganismer. Det er begrensninger i bruksmåten for å unngå uheldige miljøeffekter.

Boks 4.3 Fakta om plantevernmiddelet Basudin 600 EW

Kilde: Statens landbrukstilsyn

Det er omfattende regulering av bruken av plantevernmidlene. Som boks 4.3 viser, kan begrensningene gjelde ulike forhold. Tillatte kulturer, doser og bruksbetingelser angis for alle preparater. Det er også regler for hvordan midlene skal sprøytes, samt bruk av verneutstyr. Enkelte tillatte preparater er meget giftige, og feil bruk kan få alvorlige konsekvenser.

Av 220 godkjente preparater er 38 vurdert å medføre høy risiko for skade på både helse og miljø. I perioden 1996 til 2000 har det i årlig gjennomsnitt vært omsatt 358 tonn av disse preparatene med særlig høy risiko. Total årlig omsetning av alle typer preparater har i samme periode i gjennomsnitt vært 1900 tonn.¹³⁹

¹³⁹ Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2002

Landbrukstilsynet gjennomførte i 1999 en spørreundersøkelse der bøndenes holdninger og atferd knyttet til håndtering av plantevernmidler ble kartlagt. Landbrukstilsynet har evaluert undersøkelsen og konkluderer med at resultatene ikke er tilfredsstillende på områdene lagring, oppbevaring, avlevering, føring av journal, forståelig merking, bruk av verneutstyr, uhell og skader.¹⁴⁰ Spørreundersøkelsen viste for eksempel at ca. 30 % av bøndene ikke oppfattet merkingen av produktene som lett og forståelig, og at kun vel 10 % av bøndene hadde levert plantevernmidler eller rester av slike midler til godkjent mottak for spesialavfall.¹⁴¹ Et av Landbrukstilsynets regionkontorer har opplyst at de funn som gjøres blant forhandlere og importører, stort sett er av mindre alvorlig karakter. Dette regionkontoret påpekte også at dersom man er opptatt av å redusere risiko for skade på helse eller miljø knyttet til plantevernmidler, vil innsats rettet mot brukerne trolig ha større effekt.

I møte med Riksrevisjonen har Landbrukstilsynet opplyst at de frykter ulovlig privat import av plantevernmidler.¹⁴² Den norske godkjenningsordningen medfører at midler som selges i våre naboland, er ulovlige i Norge. Omleggingen av avgiftssystemet i 1999, sammen med økningen i avgiftsnivået, medfører isolert sett at de farligste midlene blir dyrere i Norge enn i nabolandene. Samlet kan dette bidra til en økt fare for ulovlig privat import av plantevernmidler. Landbrukstilsynet har lagt ut på internett en liste over godkjente importører og godkjente plantevernmidler og skrevet brev til tollmyndighetene om dette. Landbrukstilsynet og tollmyndighetene har imidlertid ikke hatt noen dialog for å avklare om tollvesenet har nødvendig og tilstrekkelig informasjon på dette området, eller om Landbrukstilsynet kan bidra på annen måte for å hindre ulovlig import.

Kompetanse

Landbrukstilsynet stiller ingen formelle krav til kunnskaper om helse- og miljøfarlige plantevernmidler for den som skal gjennomføre tilsyn med forhandlere. Tilsynet opplyser at de fleste inspektørene ved region- og distriktskontorene har utdannelse i jordbruksfag fra Landbrukshøyskolen (cand.agric.) eller tilsvarende. To regionkontorer opplyser at de har inspektører med særlig kompetanse om plantevernmidler og deres kjemiske sammensetning.

Det tilbys kurs for inspektører i hvordan kontroll etter internkontrollforskriften skal foretas. Kurset har to dagers varighet, og Landbrukstilsynet har opplyst at kontroll med forhandlere av plantevern-

midler står sentralt. I tillegg lærer man opp nye inspektører ved at de følger erfarne medarbeidere på tilsynsbesøk. Ifølge Landbrukstilsynet er inspektørens kompetanse om plantevernmidler og bruken av disse tilstrekkelig for å gjennomføre pålagt kontroll.

Når det gjelder helse- og miljørisiko knyttet til bruken av plantevernmidler, har etaten de senere årene bygget opp betydelig kompetanse. Som ledd i saksbehandlingen knyttet til søknader om godkjenning av plantevernmidler gjør tilsynet omfattende vurderinger av sentrale risikoaspekter. Både økotoxikologiske og humantoksikologiske vurderinger legges til grunn for behandling av søknaden. Denne kompetansen er lagt til seksjonen for plantevernmidler ved Landbrukstilsynets hovedadministrasjon og er i liten grad brukt i forbindelse med den kontrollen som skjer i regi av regionkontorene. Slik kontrollen har vært innrettet mot forhandlere og importører, har dette heller ikke vært en aktuell problemstilling.

Landbrukstilsynet har etablert retningslinjer for kontrollen rettet mot forhandlere og importører. En instruks fra 1986 inneholder en detaljert beskrivelse av hvilke oppgaver som skal gjennomføres i samsvarende med gjeldende forskrift.¹⁴³ Endringer i regelverket gjennom 1990-årene har skapt behov for nye retningslinjer for kontrollen, men disse var i oktober 2001 ikke etablert. Landbrukstilsynet opplyser at det er et mål å utarbeide nye retningslinjer.

Målretting og bruk av risikovurderinger

Inspektørens faglige skjønn har stått sentralt ved valg av kontrollobjekter. Forhold som vektlegges er forhandlerens størrelse, erfaringer fra tidligere tilsyn, samt tips fra publikum. Enkelte regioner opplyser at nye forhandlere besøkes rutinemessig for å opprette kontakt og legge grunnlag for videre dialog. Det er ikke utarbeidet felles kriterier for hvilke forhold som skal legges til grunn for valg av de virksomhetene som skal kontrolleres. Det gjøres ingen dokumenterte risikovurderinger i forbindelse med uttaket av kontrollobjekter. Dette virker også rimelig i lys av det begrensede omfanget denne kontrollen har hatt.

Kontrollen er utvidet fra 2001, og i handlingsplanen er kontroll med gartnerier og planteskoler presentert som et tiltak. Landbrukstilsynet opplyser at helse- og miljørisikoen er stor for disse gruppene, blant annet fordi høyriskomidler brukes i betydelig omfang i denne delen av landbruket. Et annet hensyn er at en vesentlig andel av produksjonen skjer i lukkede drivhus, der faren for helseskadelig eksponering for sprøytemidlene vil være større enn ute. En sentralt styrt kontrollaksjon mot utvalgte virksomheter ble satt i gang i 2001. Landbrukstilsynets hovedadministrasjon la premissene for denne aksjonen og

¹⁴⁰ Internt notat ved Kai-Uwe Bracklo, mars 2000, Landbrukstilsynet.

¹⁴¹ Prosjektforum AS, *Spørreundersøkelse om bruk av plantevernmidler – sammendrag*, 10. mars 2000

¹⁴² Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

¹⁴³ Landbrukstilsynet, Instruks for Statens planteinspeksjon for kontroll med plantevernmidler mv., 5. nov. 1986

avgjorde blant annet kontrolltema og hvilke typer virksomheter som skulle inspiseres. Kontrolltiltakene og utvalget av virksomhetene som skulle kontrolleres, ble gjennomført ved regionkontorene. Det ble utarbeidet en veiledning til hjelp for regionene ved gjennomføring av kontrollen, og denne påpeker at virksomheter med import og kontakt med utlandet bør prioriteres.¹⁴⁴

Selv om dette tiltaket er basert på risikobetraktninger blant annet i forbindelse med utarbeidelse av den omtalte handlingsplanen, opplyser Landbruksstilsynet at det ikke er foretatt dokumenterte risikovurderinger som grunnlag for prioritering av kontrollressursene. Tilsynets egne undersøkelser viser at det er en betydelig risiko knyttet til bruken av plantevernmidler, men det er ikke foretatt noen analyse som med utgangspunkt i felles kriterier identifiserer hvor i landbruket risikoen er størst.

Forvaltningen av regelverket for plantevernmidler

Statskonsult har på oppdrag fra en interdepartemental styringsgruppe vurdert organiseringen av kjemikalieforvaltningen. Statskonsult peker på at Statens landbruksstilsyn har sentrale oppgaver når det gjelder å bidra til lønnsomhet i landbruket, og at de derfor ikke samtidig bør ha ansvar for å ivareta hensynet til miljø og helse knyttet til bruken av plantevernmidler. Ansvaret for plantevernmidlene anbefales derfor overført fra Landbruksstilsynet til SFT. Videre peker Statskonsult på at det i en periode kan være behov for et samarbeidsforum der man kan drøfte prinsipielle forvaltningsmessige spørsmål på kjemikalieområdet.¹⁴⁵

Den interdepartementale styringsgruppen ledet av Miljøverndepartementet har drøftet anbefalingene i rapporten fra Statskonsult. Når det gjelder forslaget om overføring av ansvar fra Landbruksstilsynet til SFT, har Landbruksdepartementet hatt innvendinger til dette. Departementet peker blant annet på at forholdet til matforvaltningen ikke er vurdert i rapporten fra Statskonsult. På dette området er det foretatt viktige vurderinger og vedtak både nasjonalt og internasjonalt etter at rapporten er avgitt.

Landbruksdepartementet opplyser at den nye matforvaltningsmodellen baseres på en helhetlig risikobasert tilnærming, der alle forhold som angår matproduksjonen skal inkluderes. Både internasjonalt og i Norge er helkjedetenkningen «fra jord til bord» en grunnleggende strategi for å sikre forbru-

kerne trygge matvarer. Plantevernmidlene hører naturlig hjemme i denne kjeden. For å sikre den nødvendige habilitet i det nye mattilsynet, skal vitenskapskomiteen underlagt Helsedepartementet stå for risikovurderingen og fastsettelse av beskyttelsesnivået. Dette gjelder alle relevante innsatsvarer i landbruket, dyrehelse og forhold knyttet til foredlingen av matvarer. Ansvaret for *risikohåndteringen* med tilsyn av alle aktuelle forhold langs hele kjeden fra jord til bord, vil sortere til det nye mattilsynet underlagt Landbruksdepartementet. Statens landbruksstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn og Statens næringsmiddelstilsyn skal inngå i det nye tilsynet, sammen med de kommunale næringsmiddelstilsynene som skal statliggjøres.¹⁴⁶

I møte med Riksrevisjonen har Landbruksdepartementet pekt på at trygg mat og matforvaltningen i dagens situasjon anses som viktigere enn hensynet til eventuell samordning av plantevernmiddelforvaltningen med kjemikalieforvaltningen for øvrig.

4.2.3 Arbeidstilsynets kontroll med kjemikalier i arbeidslivet

Arbeidstilsynet har en omfattende tilsynsvirksomhet, der 13 distriktskontorer med 35 underliggende avdelingskontorer sysselsetter ca. 350 personer. I tillegg kommer ca. 150 ansatte i Direktoratet for arbeidstilsynet. Hovedtyngden av den aktive kontrollvirksomheten skjer ved distriktskontorene.

Kontrollvirksomheten

Direktoratet for arbeidstilsynet opplyser at kontrollen kan deles opp i tre kategorier: ordinær tilsynsvirksomhet, sentralt styrte kampanjer mot utvalgte bransjer og lokale kampanjer i regi av distriktskontorene. Det har også vært arrangert landsomfattende felles aksjoner rettet mot utvalgte bransjer. Slike aksjoner strekker seg over kortere tid enn kampanjer og har fokusert på et fåtall problemstillinger.

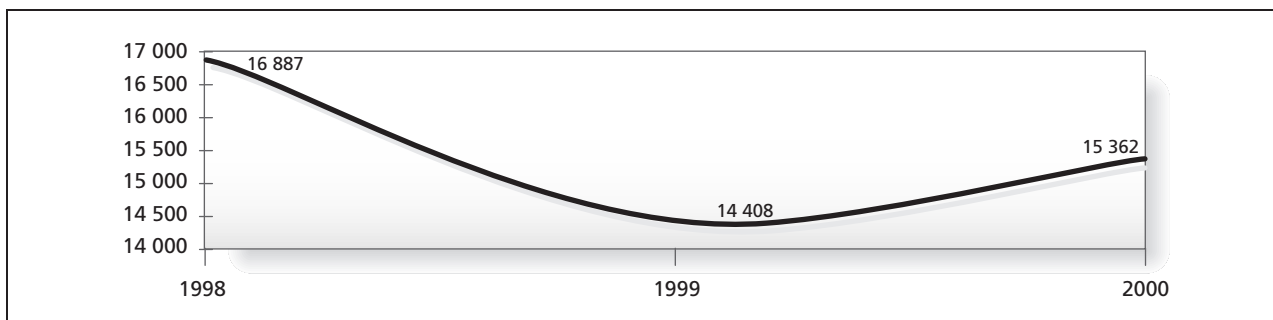
Planbrevene fra direktoratet til distriktskontorene i perioden 1998–2000 påpekte at tilsyn med kjemisk helsefare skulle prioriteres. Av tilsynshåndboka framgår krav til kontrollplanleggingen. Planbrevet har angitt overordnede føringer for hvilke temaer og problemstillinger distriktene skal vektlegge.

Arbeidstilsynet har gjennomført rundt 15 000 tilsynsbesøk årlig, med en variasjon på ca. 15 % i perioden 1998–2000 mellom året med høyest og lavest tilsynsaktivitet.

¹⁴⁴ Landbruksstilsynet, Kontroll med plantevernmidler brukt i prydplanter og planteskolevekster m.m. – prosedyrer, arbeidsbeskrivelser og retningslinjer, mars 2001

¹⁴⁵ Statskonsult rapport 2001/1, God kjemi? Ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater i kjemikalieforvaltningen, s. 89–92, juni 2001

¹⁴⁶ Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2002



Figur 4.11 Totalt antall tilsyn ved Arbeidstilsynets distriktskontorer¹⁴⁷

Kilde: Arbeidstilsynet

Kampanjer og aksjoner

Sentrale tilsynskampanjer blir iverksatt og til en viss grad styrt av direktoratet. Direktoratets årsrapporter viser ikke hvor store ressurser etaten samlet har brukt til slike kampanjer. Tall Riksrevisjonen har mottatt fra tre distriktskontorer, viser at om lag 20 % av kontrollressursene ved disse distriktene ble brukt i sentralt styrte kampanjer. Direktoratet opplyser at det er et mål å øke denne andelen til 25 %. I perioden 1998–2000 har den største kampanjen vært rettet mot bygg- og anleggsbransjen, og direktoratet opplyser at kjemikaliebruk har vært et viktig tema for denne kampanjen. I tillegg gjennomfører distriktskontorene lokale kampanjer.

Premissene ved gjennomføring av sentralt styrte kampanjer og aksjoner blir i stor grad lagt av direktoratet. I forbindelse med bygg- og anleggskampanjen i 1999 og 2000 utarbeidet direktoratet en faglig veiledning med hensyn til kjemisk helsefare i bransjen.¹⁴⁸ Det ble også utarbeidet sjekklister og en veiledning med føringer for hvilke temaer som skulle prioriteres, og hvilke virksomheter som skulle besøkes. Når det gjelder lokale kampanjer, yter ikke direktoratet særskilt rådgivning, men fra og med 2001 er det lagt føringer på hvilke bransjer som skal fokuseres i de lokale kampanjene.

I spørreskjemaet fra Riksrevisjonen ble distriktskontorene bedt om å oppgi hvilke bransjer det var satt fokus på med bakgrunn i hensynet til kjemikalier. Når man ser bort fra de sentrale kampanjene, viser svarene at det er relativt få bransjer som er fokusert av flere distrikter. En rapport utarbeidet av SINTEF viser at det i 1998 var 87 ulike lokale kampanjer fordelt på 52 ulike områder eller temaer.¹⁴⁹ Den store bredden i hva som har vært fokusert i disse kampanjene antyder at distriktene har hatt betydelig frihet i innretningen av tilsynet.

¹⁴⁷ Tallene her er summen av tilsyn oppgitt for hvert enkelt distriktskontor i spørreskjema.

¹⁴⁸ Direktoratet for arbeidstilsynet, Kjemisk helsefare i bygg og anleggsbransjen, 2000

¹⁴⁹ SINTEF rapport nr. STF38 A01020, Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene, s. 63, januar 2001

Historikk og dagens målsettinger

SINTEF har på oppdrag fra Arbeidstilsynet utarbeidet en rapport om arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene. I følge denne rapporten har bedring av det kjemiske arbeidsmiljøet vært en strategisk satsning for Arbeidstilsynet i 1990-årene. Satsningen har blant annet gått ut på å bygge opp et register og holde kontroll med importører og produsenter av kjemikalier. I tillegg kommer generell informasjonsvirksomhet om helsefarer ved kjemiske stoffer. Etaten har også hatt et program for å få virksomheter til å kartlegge sine luftforurensninger ved hjelp av yrkeshygieniske målinger. Herunder skulle Arbeidstilsynets distriktskontorer pålegges virksomheter å gjøre målinger, og det skulle følges opp at målingene ble gjort på en tilfredsstillende måte. I tillegg skulle programmet bidra til å styrke etatens yrkeshygieniske kompetanse. Det konkluderes med at programmet totalt sett ikke har blitt tilfredsstillende fulgt opp, selv om noen distrikter har fulgt bedre opp enn andre.¹⁵⁰

I den samme rapporten hevdes det at det fysisk-kjemiske arbeidsmiljøet har vært stabilt i 1990-årene. Det er stadig store grupper av norske arbeidstakere som er utsatt for til dels store fysisk-kjemiske belastninger. I en oppsummering av kunnskapsmangler og forskningsbehov foretatt av Statens arbeidsmiljøinstitutt anbefales videre satsning blant annet på områdene lunge- og luftveislidelser, hudlidelser, kreft, reproduksjonsforstyrrelser og hjerte- og karlidelser. I tillegg påpekes det behov for bedre data om eksponering og helsefare.¹⁵¹

I strategisk plan for Arbeidstilsynet framgår det at: «Giftige og andre helsefarlige stoffer skal håndteres slik at arbeidstakerne er sikret mot ulykker, helseskader og særlig ubehag. Et effektivt og målrettet tilsyn skal bidra til at etaten når det overordnede målet.

Utover det som står i tildelings- og planbrevne,

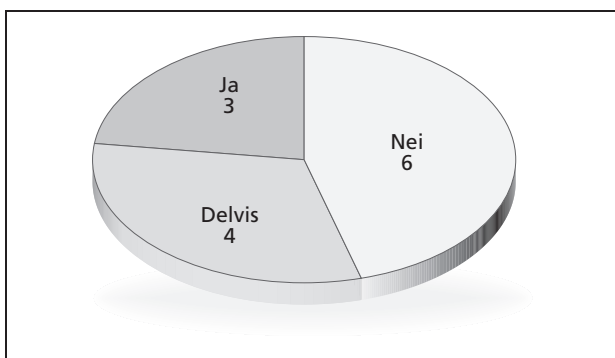
¹⁵⁰ SINTEF rapport nr. STF38 A01020, Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene, s. 69, januar 2001

¹⁵¹ SINTEF rapport nr. STF38 A01020, Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene, s. 32, januar 2001

er det i liten grad satt opp generelle mål for hvordan hensynet til kjemisk helsefare skal ivaretas ved aktive kontroller. Der det finnes konkrete mål, er disse gjerne i tilknytning til aksjoner eller kampanjer rettet mot særlig utsatte bransjer. Det finnes for eksempel ikke mål for hvor stor andel av kontrollvirksomheten som skal ha kjemisk helsefare som tema. Virksomhetsrapporter som inngår i den formelle styringsdialogen mellom direktoratet og departementet, omhandler i liten grad hvordan hensynet til kjemisk helsefare er ivaretatt.

Litt over halvparten av distriktskontorene oppgir at det har vært utarbeidet egne mål for tilsynsvirksomheten om hva distriktet ønsket å oppnå når det gjelder kjemikalier og kjemisk helsefare. For eksempel har enkelte distriktskontor hatt mål om at det skal informeres om kjemisk helsefare som en del av tilsynet. De distriktene som har oppgitt at de har slike mål, har hovedsakelig knyttet disse til konkrete kontrollaksjoner eller bransjesatsninger. For eksempel har ett distrikt satt mål om at alle besøkte plastprodusenter skal arbeide systematisk med kjemisk helsefare.

Kvaliteten på de resultatrapportene Riksrevisjonen har innhentet fra distriktskontorene varierer, fra korte oversikter over antall tilsyn og ukeverk benyttet til en enkelt kampanje, til omfattende evalueringsrapporter med drøfting av framgangsmåter, temaer og resultater fra tilsynet. Gjennomgående gis kjemisk helsefare liten omtale i distriktenes årlige rapporter til direktoratet. Ett distriktskontor opplyser at det i liten grad er utarbeidet konkrete resultatmål når det gjelder kjemisk helsefare, og at det derfor ikke gis detaljerte rapporter om resultater.¹⁵²



Figur 4.12 Distriktenes svar på spørsmål om dagens system og rutiner for mål- og resultatstyring i Arbeidstilsynet ivaretar kjemisk helsefare på en tilfredsstillende måte

Nesten halvparten av distriktskontorene opplyser at dagens system og rutiner for mål- og resultatstyring ikke ivaretar hensynet til kjemisk helsefare på en tilfredsstillende måte. Tre distrikter hevder at

hensynet er tilfredsstillende ivaretatt. Ett distrikt peker på at tilsynet har vært innrettet etter bransjer på en slik måte at de enkelte fagtemaer blir underordnet bransjene, og at dette kanskje bør snus for å tydeliggjøre temaene.

På forespørsel om distriktskontorene har hatt et system som viser hvilke temaer som har vært vektlagt ved det enkelte tilsyn, svarer fem distrikter at de har et slikt system. De som svarer positivt på dette spørsmålet, blir igjen bedt om å oppgi hvor mange av deres tilsyn i perioden 1998–2000 som har fokusert på virksomhetens håndtering av kjemikalier. Dette blir i liten grad gjort. Enkelte har oppgitt at de har slike tall kun for 2000, og for andre kan det se ut som om tallene kun er registrert for kampanjer. Kun ett distrikt oppgir tall for alle tre år. Som en kommentar til tallene hevdes det at distriktet har god oversikt over det prosjektrettede tilsynet, mens når det gjelder ordinær tilsynsvirksomhet har de ikke like god oversikt.

Arbeidstilsynet opplyser at et nytt registrerings-system er under etablering. Systemet skal blant annet gjøre det mulig å få utarbeidet bedre statistikker når det gjelder antall tilsyn som omfatter hensynet til kjemisk helsefare. I 2000 har det vært frivillig å bruke systemet, og direktoratet har i 2000 registrert 3775 tilsyn hvor kjemikalieområdet er omfattet.¹⁵³

Bruk av veiledninger og sjekklister

Arbeidstilsynet har utarbeidet retningslinjer for gjennomføring av revisjoner og verifikasjoner som inngår i tilsynshåndboken. Det foreligger ikke egne veiledninger for gjennomføring av tilsyn rettet mot kjemisk helsefare. Direktoratet hevder at behovet for en veiledning er stort, og det en tid har vært planer om å utarbeide en slik veiledning.¹⁵⁴

Betydningen av gode hjelpemidler for inspektørene ved gjennomføringen av tilsynet har også vært vektlagt fra direktoratet. Riksrevisjonen spurte derfor distriktskontorene om de hadde utarbeidet veiledninger eller sjekklister som ivaretar hensynet til kjemisk helsefare for hjelp til inspektørene ved gjennomføring av tilsyn, for eksempel i forbindelse med lokale kampanjer.

Åtte distriktskontorer oppgir at det har vært utarbeidet sjekklister og veiledninger som hjelpemiddel for inspektørene. Ut fra dokumentasjonen tilsendt Riksrevisjonen fra sju av distriktene ser sjekklister ut til å være utformet med konkrete spørsmål, enkelte ganger med henvisning til aktuelle bestemmelser i regelverket. Sjekklister er spesifikt tilpasset en spesiell bransje. Enkelte distrikter svarer at det er opp til den enkelte prosjektgruppe om slike hjelpemidler ut-

¹⁵² Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

¹⁵³ Utskrift fra DATs tilsynsregister

¹⁵⁴ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

arbeides. Noen av distriktene som opplyser at det er utarbeidet veiledninger og sjekklister, kommenterer også at dette kun gjøres i forbindelse med kampanjer.

Bruk av risikovurderinger

Etatens tilsynshåndbok omtaler prinsippene for planlegging av kontrollaktivitetene. Ansvar for å velge ut hvilke virksomheter som skal kontrolleres, har i perioden 1998–2000 i hovedsak ligget til distriktskontorene. Det er i varierende grad etablert rutiner for hvordan hensynet til kjemisk helsefare skal ivaretas i denne utvalgsprosessen. Ett distriktskontor har opplyst at bransjevise oversikter over virksomheter hentes fra foretaksregisteret i Brønnøysund. Bedriftenes størrelse er et vanlig utvalgsriterium. Det er i liten grad tilrettelagt for å ta spesifikke «faghensyn» i denne utvalgsprosessen. For eksempel er det ikke rutiner for å koble bransjeregister opp mot Produktregisteret for å identifisere hvilke virksomheter som håndterer særlig helsefarlige kjemiske stoffer. Direktoratet opplyser at det er variasjoner mellom distriktene når det gjelder vektlegging av kjemisk helsefare i kontrollen.¹⁵⁵

Arbeidstilsynets mål er at alt planlagt tilsyn skal baseres på risikovurderinger.¹⁵⁶ Dette har også vært tema i tildelingsbrevene til Arbeidstilsynet i perioden 1998–2000. Siden 1996 har tilsynet arbeidet med å utvikle kriterier for risikobasert tilsyn. Den aktuelle modellen for risikobasering innebærer at etatens fagavdelinger og distriktskontorer foreslår risikoklassifisering av ulike bransjer og typer belastninger. Herunder skal belastninger knyttet til kjemisk helsefare vurderes. Kjemisk seksjon i direktoratet skal i denne forbindelse innhente aktuell informasjon om kjemikaliebruken i arbeidslivet, blant annet fra Produktregisteret og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI).

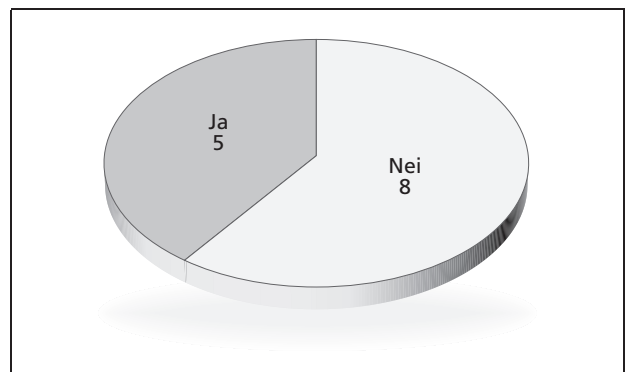
Direktoratet for arbeidstilsynet har opplyst at denne modellen for første gang har vært lagt til grunn i forbindelse med tilsynet i 2002. Modellen har blitt brukt som grunnlag for den sentrale tilsynsplanleggingen og er kun gjort gjeldende for de deler av etatens tilsyn som koordineres av direktoratet.

I perioden 1998–2000 er det store forskjeller i distriktene når det gjelder risikobasering av tilsynet. Alle unntatt to distriktskontorer oppgir at det har vært gjennomført risikovurderinger som grunnlag for valg av hvilke bransjer tilsynet skal fokusere på. De fleste distriktene som oppgav at de foretar risikovurderinger, har dokumentert dette. I dokumentasjonen er kjemikalier ett av flere temaer som blir berørt. Tre distrikter opplyser at det også er gjennomført systematiske risikovurderinger av ulike virksomheter

innenfor en bransje, men ingen har dokumentert slike vurderinger.

I møte med Riksrevisjonen har ett distriktskontor opplyst at risikovurderingene som legges til grunn for valg av bransjer, i stor grad har vært basert på skjønn. Kunnskapene til aktuelt tilsynspersonell og for eksempel yrkeshygieniker ved distriktet har vært sentralt, mens faglige utredninger om kjemisk helsefare knyttet til enkeltstoffer i liten grad er utarbeidet. Enkelte distriktskontor peker på at de har lokal statistikk for eksempel over arbeidsrelaterte sykdommer og ulykker, og at dette er brukt som underlag for risikovurderingene.

Distriktskontorene ble bedt om å opplyse om de hadde utarbeidet en oversikt over stoffer eller kjemikalier som skulle regnes som særlig farlige. Svarene viser at ingen av distriktskontorene har utarbeidet slik oversikt. To distriktskontorer opplyste at det føres oversikt over risikobrandsjer med utgangspunkt i enkeltkjemikalier. I denne sammenhengen har det blant annet vært vist til at direktoratet har gitt informasjon om utsatte bransjer når det gjelder bruk av isocyanater.



Figur 4.13 Distriktenes vurdering av om egen oversikt over risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i arbeidslivet er tilfredsstillende

Åtte av 13 distrikter opplyser at de ikke har tilfredsstillende oversikt over risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i arbeidslivet. De som hevder å ha tilfredsstillende oversikt, begrunner dette hovedsakelig ut fra den lokalkunnskap de besitter.

I dokumentet «Kjemisk arbeidsmiljø, Arbeidstilsynets strategi, 1998» framgår det at Arbeidstilsynet så langt som mulig vil vektlegge de negative effektene alvorlighet og omfang i forbindelse med risikobasert tilsyn. Samtidig erkjenner direktoratet at de ikke har tilfredsstillende oversikt over risikoelementene knyttet til eksisterende kjemikalier, og at de har begrenset fokus på enkeltkjemikalier i forbindelse med tilsynsplanleggingen. Det er ikke utarbeidet oversikt over hvilke kjemikalier som bør være i fokus ved

¹⁵⁵ Kjemisk arbeidsmiljø, Arbeidstilsynets strategi, juni 1998 (arbeidsdokument)

¹⁵⁶ Arbeidstilsynet, Strategisk plan 1996

tilsyn, og direktoratet har heller ikke oversikt over hvilke bransjer som bruker særlig farlige enkeltstoffer.

Noen slik oversikt er heller ikke utarbeidet av distriktskontorene, og enkelte distriktskontorer trekker fram at det er direktoratet sentralt som burde utarbeide en slik oversikt. Flere enn halvparten av distriktskontorene angir at det hadde vært ønskelig med en bedre oversikt over risikoen knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier. Dette kunne blant annet bidra til å bedre grunnlaget for vurdering av bransjesatsninger. Andre distriktskontorer hevder at skjønsmessige vurderinger er tilstrekkelig for de prioriteringene som gjøres.¹⁵⁷

Kompetanse

Direktoratet peker på at det er et generelt problem at kunnskapen om hvilke kjemikalier som gir yrkesrelaterte sykdommer, er mangelfull, både i direktoratet sentralt og hos inspektørene ved distriktskontorene.¹⁵⁸ Departementet har i sitt tildelingsbrev for 2000 vektlagt betydningen av kompetanse hos tilsynsførende personell. Direktoratet har lagt vekt på kompetansebygging innenfor kjemisk helsefare både i strategisk plan og i årlige planbrev til distriktene. Distriktskontorene har likevel også et selvstendig ansvar for egen kompetanse.¹⁵⁹

Yrkeshygienikere innehar viktig kompetanse for at tilsynet på en tilfredsstillende måte skal ivareta hensynet til kjemisk helsefare. Etatens yrkeshygienikere har oftest utdannelse som sivilingeniører, ingeniører eller er universitetsutdannet på hovedfagsnivå. Kravet til kompetanse hos de øvrige inspektørene på kjemikalieområdet dekkes av etatens grunnopplæring av nyansatte. Direktoratet påpeker at det er utfordrende å vedlikeholde og videreutvikle slik kompetanse på en systematisk måte.¹⁶⁰

Direktoratets vurdering er at det er behov for en styrking av fagene yrkeshygiene og arbeidsmedisin for å ivareta Arbeidstilsynets oppgaver. I en handlingsplan for kjemisk helsefare utarbeidet av direktoratet i 1999, hevdes det at kompetansen ble styrket etter innføring av nytt regelverk mot slutten av 1970-årene. Distriktene fikk tilført 24 yrkeshygienikere og direktoratet ansatte sju kjemikere. I 1989 ble ytterlige åtte stillinger tilført distriktene og seks nye kjemikerstillinger ble opprettet i direktoratet. I tillegg var ca. ti stillinger tilknyttet Arbeidstilsynets laboratorier, som i dag er nedlagt.

I løpet av 1990-årene ble etatens spesialkompetanse på kjemikalieområdet vesentlig redusert. Kjemisk seksjon i direktoratet disponerte sju stillinger med ca. fem årsverk i 1999.¹⁶¹ Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at distriktskontorene i perioden 1998–2000 i gjennomsnitt avsatte ett årsverk til yrkeshygienisk kompetanse. I 1998 hadde tre distrikter ingen yrkeshygienikere. Kun to distrikter har hatt to yrkeshygienikere i hele perioden. Enkelte distriktskontorer har opplyst at yrkeshygienikerne har tidkrevende oppgaver som ikke omhandler kjemisk helsefare. Flere av distriktskontorene har kun én stilling avsatt til yrkeshygieniker, og er derfor sårbare i forbindelse med oppsigelser, sykdom og permisjoner.

Ni distrikter hevder de har hatt nødvendig kjemikaliekompetanse. Ett distrikt peker på at kompetansen er liten, men tilfredsstillende i lys av den prioriterte kjemisk helsefare har hatt i etaten de senere år. Fem av distriktene framholder at en eller flere ansatte har yrkeshygienisk kompetanse, men at disse ikke jobber med yrkeshygieniske problemstillinger. I møte med Riksrevisjonen har ett distriktskontor påpekt at det i større grad bør tilrettelegges for informasjonutveksling og utvikling av et kjemisk fagmiljø på tvers av distriktskontorene.¹⁶²

På tross av at de fleste distriktskontorene hevder de har tilstrekkelig kompetanse, framholder direktoratet at kompetansen ikke er tilfredsstillende. Ved en sentral kampanje i bygg- og anleggsbransjen var kjemikalier valgt ut som ett av to områder som det skulle fokuseres på. Oppsummeringen av resultatene fra kampanjen har vist at dette ikke ble fulgt opp så godt som ønskelig. En viktig årsak til dette var ifølge direktoratet at kjemikalieområdet er kompetansekrevede.¹⁶³ Dette bekreftes også av et distriktskontor, som peker på at kjemikalieområdet ofte blir nedtonet fordi inspektørene føler seg usikre.¹⁶⁴

Direktoratet tilbyr et grunnkurs til alle nye inspektører. Kurset omfatter kjemisk helsefare, og etaten opplyser at dette er et kurs som i praksis alle inspektører har gjennomført. De færreste inspektører har imidlertid utdannelse på kjemikalieområdet utover dette grunnkurset. I lys av erfaringer fra kampanjen i bygg- og anleggsektoren har direktoratet opplyst at det planlegges et videregående kurs for å heve inspektørenes kompetanse på kjemikalieområdet.¹⁶⁵

¹⁵⁷ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

¹⁵⁸ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 19. juni 2001

¹⁵⁹ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

¹⁶⁰ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

¹⁶¹ Direktoratet for arbeidstilsynet, Handlingsplan HMS-K, s. 3, 20. oktober 1999

¹⁶² Møte mellom Arbeidstilsynet 7. distrikt og Riksrevisjonen 16. august 2001

¹⁶³ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

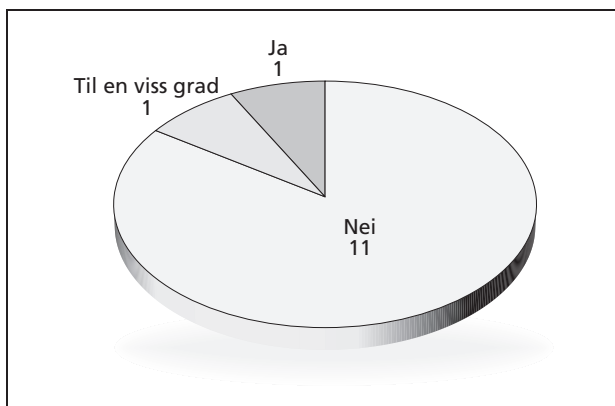
¹⁶⁴ Møte mellom Arbeidstilsynet 2. distrikt og Riksrevisjonen 24. august 2001

¹⁶⁵ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

Substitusjon

Arbeidsmiljøloven § 11 (1) pålegger virksomheter som bruker helsefarlige stoffer, å erstatte disse med mindre farlige stoffer når dette er mulig (substitusjonsprinsippet). Virksomhetene har et selvstendig ansvar for å vurdere muligheten av å bytte ut helsefarlige kjemikalier med mindre farlige. Tilsynsmyndighetenes oppgave er å kontrollere om slike vurderinger blir gjort, og om stoffene faktisk har blitt erstattet der dette er vurdert som mulig.

Direktoratet for arbeidstilsynet har opplyst til Riksrevisjonen at oppfølging av substitusjonsplikten krever god kunnskap om helsefare knyttet til enkeltstoffene, og har antydnet at dette er faglig utfordrende. Representanter fra direktoratet har i møte med Riksrevisjonen uttalt at oppfølging av substitusjonsplikten er et lite egnet virkemiddel for Arbeidstilsynet. Begrunnelsen for dette har blant annet vært at det er vanskelig å vite om alternative kjemikalier er bedre, og at Arbeidstilsynet selv har begrenset kompetanse på området.¹⁶⁶ Arbeidstilsynets distriktskontorer har i liten grad hatt fokus på substitusjon.



Figur 4.14 Oppfølging av substitusjonsplikten gjennom tilsynsvirksomheten

Ett distriktskontor oppgir at dette er tema ved tilsynsbesøk. Samme distriktskontor har substitusjon som eget punkt i sjekklister brukt ved tilsyn. Et annet distriktskontor kommenterer at direktoratet aldri har fokusert på at tilsynet aktivt skal bruke substitusjonsbestemmelsen. Ett distriktskontor har pekt på at det er et samarbeidsbehov med SFT om utfasingkjemikalier og Obs-lista, og at dette bør være en oppgave for direktoratet.¹⁶⁷

Samarbeidet med miljøvernmyndighetene

Obs-lista er utarbeidet av SFT og omfatter stoffer som av hensyn til helse og miljø bør utfases. Selv om lista er ment å ivareta et helseaspekt, var direk-

toratet i liten grad involvert i utarbeidelsen av Obs-lista. Arbeidstilsynet har ikke lagt lista til grunn for eget arbeid. Direktoratet fikk lista på høring, men hadde ønsket en sterkere involvering i arbeidet.¹⁶⁸

I møte med Riksrevisjonen opplyser Arbeids- og administrasjonsdepartementet at det er etablert arenaer hvor arbeidsmiljømyndighetene og miljøvernmyndighetene møtes. SFT og Arbeidstilsynet har siden 1993 hatt en samarbeidsavtale, og det gjennomføres regelmessige møter mellom Miljøverndepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg er det etablert et formelt samarbeid mellom sentrale tilsynsetater på HMS-området. Også hensynet til kjemikalier og spesielt regelverk på kjemikalieområdet kan være temaer i disse møtene. Ifølge departementet er derfor en nødvendig struktur for koordineringen på plass.

Overføringen av Produktregisteret fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Miljøverndepartementet er et eksempel på at samarbeidet har vært konstruktivt. Utviklingen av nye forbudsbestemmelser for enkeltstoffer er eksempel på et område hvor samarbeidet ikke har vært tilfredsstillende. Her hevder departementet at det er klare faglige motsetninger. Bruksforbud for ett enkelt stoff begrunnet i hensynet til utslippsreduksjon og det ytre miljøet kan være problematisk om aktuelle erstatningsstoffer medfører økt kjemisk helsefare i arbeidslivet. Det har til tider vært faglig uenighet mellom Arbeidstilsynet og SFT, og departementene har tatt tak i problemet og blant annet sendt et brev til respektive etater om hvordan det skal samarbeides videre når det gjelder forbud mot enkeltstoffer.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet opplyser at samarbeidet med miljømyndighetene er godt og konstruktivt, men at aktuelle samarbeidsformer kan ha visse begrensninger. Dette gjelder både i forhold til hvem som deltar i samarbeidet, og hvilke temaer som tas opp. Det vises til at Statskonsults rapport «God kjemi» drøfter dette, og at arbeidsmiljømyndighetene har stilt seg positive til å vurdere nye og eventuelt utvidete samarbeidsformer.¹⁶⁹

Miljøverndepartementet har overfor Riksrevisjonen opplyst at alle involverte departementer er enige i opprettelsen av et samarbeidsforum for kjemikaliefeltet, selv om alle ikke nødvendigvis er enige i de konkrete forslagene i rapporten fra Statskonsult. Dette samarbeidsforumet er blant annet tiltenkt arbeidsoppgaver knyttet til regelverksutviklingen.

Miljøverndepartementet har videre opplyst at de har uttrykt et ønske om at Arbeidstilsynet gir arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier større prioritet. Samtidig erkjennes det at prioritering av innsats overfor ulike faktorer som påvirker arbeids-

¹⁶⁶ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

¹⁶⁷ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

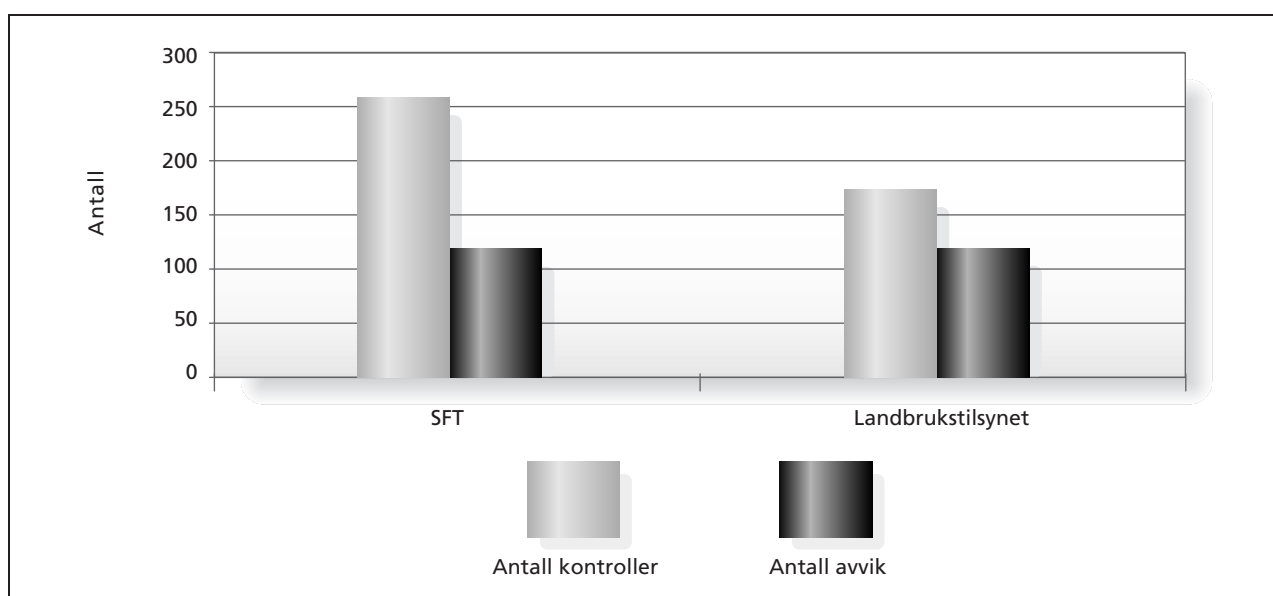
¹⁶⁸ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 19. juni 2001

¹⁶⁹ Møte mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Riksrevisjonen 24. januar 2002

takernes helse, må være opp til arbeidsmyndighetene. Miljøverndepartementet ser likevel at redusert bruk av kjemikalier for å beskytte arbeidstakernes helse samtidig kan gi positive resultater for miljøet. En mer aktiv utnyttelse av Arbeidstilsynets kontrollvirksomhet kan også være aktuelt å vurdere i tilknytning til målene om redusert bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier.¹⁷⁰

4.3 OPPFØLGINGEN AV REGELBRUDD

Tilsynsvirksomheten avdekker hyppige avvik og brudd på kjemikalier regelverket. Etatene registrerer i ulik grad hva slags avvik som avdekkes. SFT og Landbrukstilsynet har systemer der resultatet fra kontrollene registreres elektronisk. Registreringen angir for eksempel hva slags avvik som er avdekket, og på enkelte områder hvilken bestemmelse i regelverket som er brutt. Arbeidstilsynet har ikke hatt tilsvarende rutiner. Figuren nedenfor viser antall kjemikaliekontroller og antall avvik gitt med hjemmel i det aktuelle regelverket.¹⁷¹



Figur 4.15 Antall kjemikaliekontroller og pålegg som er gitt med hjemmel i kjemikalier regelverket
Kilde: Statens forurensningstilsyn og Statens landbrukstilsyn

Figuren viser gjennomsnittet av antall tilsyn og pålegg gitt i perioden 1998–2000. For SFT er de fleste avvik knyttet til bestemmelser om dokumentasjon¹⁷², deklarerer, merking og datablad. Avvikene som Landbrukstilsynet registrerer, skyldes ofte at forhandlere oppbevarer plantevernmidler som ikke lenger er godkjent for salg på det norske markedet.

Arbeidstilsynet har fram til 2000 verken hatt oversikt over antall tilsyn der kjemikalier har vært tema for kontrollen, eller oversikt over hvilke bestemmelser som har vært brutt. Fem distrikter har imidlertid oppgitt slike tall for tilsynet i 2000. I gjennomsnitt har hvert av disse distriktkontorene gjennomført 187 kjemikalietilsyn og registrert 91 avvik.

Tilsynsetatene har ulike rammebetingelser for reaksjon på regelbrudd. Mens SFT og Arbeidstilsynet kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at virksomhetene opptrer i tråd med regelverket, har Landbrukstilsynet ikke en slik hjemmel. Ettersom etatene selv

har begrensede sanksjonsmuligheter er bruken av politianmeldelser avgjørende for å sikre allmennpreventiv virkning av tilsynet. Riksrevisjonens undersøkelse viser likevel at politianmeldelser i liten grad har vært benyttet av de tre tilsynsetatene.

4.3.1 Statens forurensningstilsyn og oppfølging av regelbrudd

SFT har etablert styrende dokumenter for oppfølging av regelbrudd ved tilsyn. Blant annet er det utarbeidet et reaksjonsdokument som angir hvordan et avvik skal følges opp. Dersom tilsynet avdekker avvik under en inspeksjon, skal det sendes et skriv til virksomheten hvor det påpekes plikt til å rette opp avvikene. Det kan varsles om eventuelle vedtak i det samme brevet. Deretter skal forholdet følges opp,

¹⁷¹ Med kjemikaliekontroller menes tilsyn der hensynet til regelverket for kjemikalier innenfor etatens respektive ansvarsområder har vært en viktig del av kontrollen.

¹⁷² Data om kjemikalienes egenskaper i forhold til helse og miljø, produktets kjemiske innhold mv.

¹⁷⁰ Møte mellom Miljøverndepartementet og Riksrevisjonen 23. januar 2002

om nødvendig med enkeltvedtak og frist for utbedring. Hvis forholdet ikke utbedres innen fristen, har SFT mulighet til å reagere, for eksempel med tvangsmulkt. Det må gis et varsel om tvangsmulkt forut for et eventuelt vedtak.

Beredskaps- og kontrollavdelingen har utarbeidet et styrende dokument for registrering og klassifisering av kontroller. En systematisk registrering av alle gjennomførte kontroller medfører at SFT kan følge opp hvilke temaer som er berørt i den enkelte kontroll, og hvor alvorlige avvik som er avdekket. Som et vedlegg til retningslinjene er det angitt eksempler på avvik som skal medføre at virksomheter gis særskilt oppfølging. Med mindre avvikene omhandler ulovlig import av KFK eller ulovlig bruk eller lagring av PCB, framgår det ikke av veiledningen om avvik knyttet til stoffene på prioritetslistene skal medføre særskilt oppfølging. Manglende substitusjonsvurderinger er heller ikke nevnt som et eksempel på forhold som skal medføre særskilt oppfølging.¹⁷³

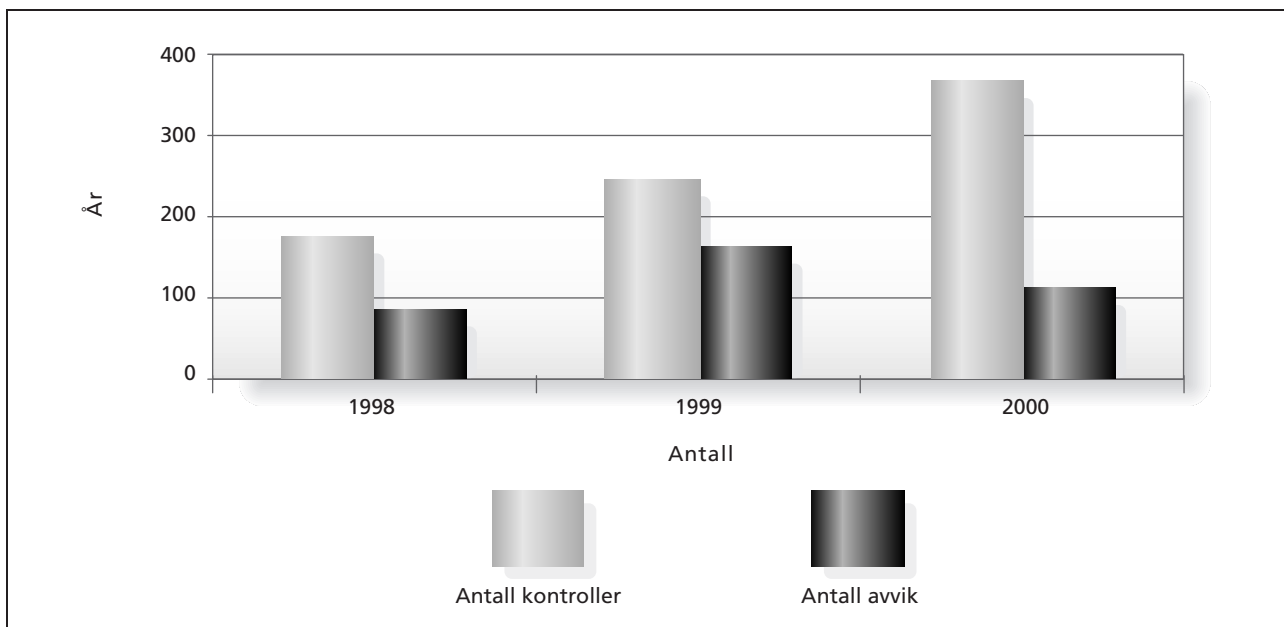
Kontrollavdelingen har utarbeidet en veiledning med eksempler på avvik som bør medføre en vurdering av om virksomheten skal anmeldes.¹⁷⁴ SFT har i 2001 utarbeidet nye retningslinjer med kriterier for bruk av politianmeldelse.¹⁷⁵ Verken veiledningen eller de nye retningslinjene omtaler spesielt saker som

omfatter særlig farlige kjemikalier, men de nye retningslinjene peker på at graverende brudd på substitusjonsbestemmelsene kan anmeldes.¹⁷⁶

Bruk av politianmeldelser er ikke omtalt i SFTs «Plan for hvordan kontroll kan bli et forsterket miljøvernpolitisk virkemiddel i kjemikaliarbeidet» fra mars 1999, og det er heller ikke vurdert hvordan SFT bør reagere på avvik for å sikre størst mulig etterlevelse av regelverket. SFT har heller ikke lagt føringer for Fylkesmannens miljøvern avdeling for når politianmeldelser bør vurderes. SFT opplyser at en konsekvens av dette kan være ulik praksis når det gjelder hvordan avvik følges opp i ulike fylker.¹⁷⁷

Oppfølging av registrerte avvik

SFT utgir årlige rapporter om etatens tilsynsvirkosomhet. Av disse framgår det at andelen regelbrudd som avdekkes av kontrollen, er stabil. Ved om lag fire av fem virksomheter har det vært avdekket avvik.¹⁷⁸ Avvikene kan være i forhold til ulike deler av regelverket, for eksempel bestemmelser om internkontroll, prosessanlegg, avfall, kjemikalier og beredskap. Figur 4.16 nedenfor viser antallet kontroller SFT har registrert med kjemikalier som tema, samt antallet registrerte avvik i forhold til spesielt regelverk for kjemikalier.¹⁷⁹



Figur 4.16 Kjemikaliekontroller – registrerte avvik med hjemmel i kjemikalier regelverket

Kilde: Statens forurensningstilsyn

¹⁷³ SFT påpeker at vedlegget kun angir eksempler, og at det ikke vil være hensiktsmessig å omtale prioriterte kjemikalier spesielt. Når det gjelder substitusjonsplikten viser SFT til at denne først trådte i kraft i 2000, og at det samme året ble utarbeidet en egen veiledning om hvordan plikten skulle håndheves, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 6.

¹⁷⁴ SFT kvalitetssystemet, Registrering og klassifisering av kontroller, vedlegg

¹⁷⁵ SFT kvalitetssystemet, Momenter til vurdering av om overtredelser av forurensningslov/produktkontrolllov skal anmeldes

¹⁷⁶ SFT opplyser at veiledningen vektlegger overtredelser innenfor miljøvernpolitiske satsningsområder og brudd på internasjonalt regelverk, og at dette ofte vil dekke saker som omfatter særlig farlige kjemikalier, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 7.

¹⁷⁷ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

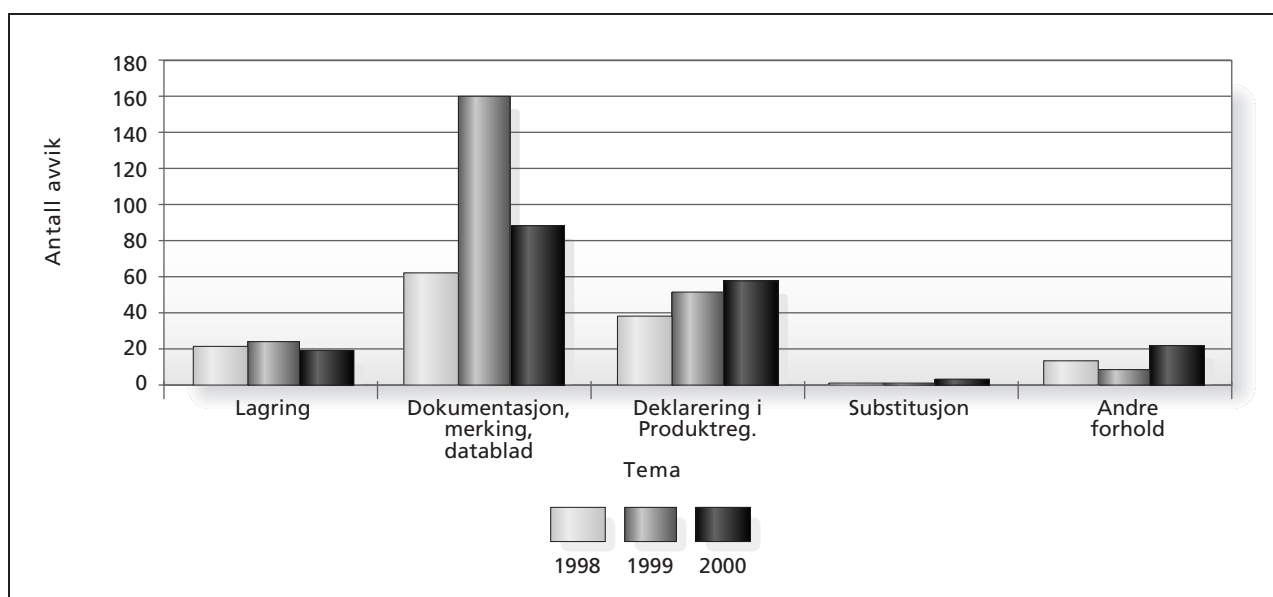
¹⁷⁸ Ifølge SFT bekrefter dette at SFTs tilsyn er risikobasert, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 7.

¹⁷⁹ Figuren er basert på tall fra Inkosys og skriv fra SFT til Riksrevisjonen 14. desember 2001

SFT har opplyst at det totalt sett for alle typer kontroller i 2000 ble registrert avvik ved ca. 400 tilsyn. Det ble gitt varsel om tvangsmulkt i 156 saker og vedtak om tvangsmulkt i 30 saker. Tvangsmulkt ble faktisk innkrevd i kun 4 tilfeller. Ifølge SFT viser dette at tvangsmulkt som virkemiddel er svært effektivt, ettersom så mange av virksomhetene har fulgt opp påleggene fra SFT.¹⁸⁰

SFT opplyser at avvik har vært fulgt opp med skriftlig anmodning til virksomhetene om å doku-

mentere at avvikene er lukket innen en nærmere angitt tidsfrist. Det gjennomføres normalt ikke oppfølgingskontroller, og SFT opplyser at dette kan innebære en mulighet for at virksomheter i praksis ikke utbedrer forhold som avdekkes.¹⁸¹ Dette vil særlig gjelde for virksomheter som ikke er underlagt regelmessig tilsyn, og hvor det er vanskelig å innhente tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon på at avviket faktisk er rettet.¹⁸²



Figur 4.17 Avvik på kjemikalieområdet etter tema

Kilde: Statens forurensningstilsyn

Som det framgår av figur 4.17, er det i forhold til dokumentasjon det avdekkes flest avvik. Relativt få av disse sakene er av SFT registrert for særskilt oppfølging eller for vurdering av politianmeldelse, og det er enda færre saker som faktisk har blitt politianmeldt. Av 361 registrerte avvik på kjemikalieområdet fra 1998–2000 er totalt syv saker vurdert slik at virksomhetene bør gis særskilt oppfølging, og fem saker er vurdert politianmeldt.¹⁸³ Svært få saker har vært politianmeldt med hjemmel i produktkontrollloven.¹⁸⁴

SFTs veiledning for oppfølging påpeker at manglende deklarerer til Produktregisteret, manglende merking av kjemikalier eller feil ved lagring av kjemikalier bør medføre at virksomhetene følges opp særskilt. Det er videre angitt at politianmeldelse bør vurderes ved reell fare for miljøskade som skyl-

des overtredelse av forskrifter eller uforsvarlig håndtering av kjemikalier.¹⁸⁵ Av figuren ovenfor framgår det at det i perioden har vært over 100 saker hvert år med denne type avvik, samtidig som kun et fåtall saker har vært fulgt opp særskilt eller vurdert politianmeldt.¹⁸⁶

SFT har i møte med Riksrevisjonen påpekt at de allmennpreventive virkninger av etatens arbeid ikke har vært tilfredsstillende. For eksempel gjelder dette for oppfølgingen av kravet om deklarerer til Produktregisteret. SFT har opplyst at deklareringsplikten har vært fokusert i tilsynet i flere år blant annet

¹⁸⁰ Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, vedlegg s. 6

¹⁸¹ SFT viser til at det er etablert rutiner for når bedrifter skal følges opp særskilt. Det vil være en vurdering av ressursbruk og risiko om en skal følge opp en bedrift med ny kontroll, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 7.

¹⁸² Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

¹⁸³ Kun avvik gitt på hovedtema om kjemikalier, ikke avvik som skal følges opp særskilt i forhold til internkontroll danner bakgrunn for tallene. SFT opplyser at det ofte blir avdekket mangler som knyttes til kjemikalier, men som registreres i forhold til internkontroll. Tallene synes derfor for lave, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 7.

¹⁸⁴ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

¹⁸⁵ SFT kvalitetssystemet, Registrering og klassifisering av kontroller, vedlegg, 28. januar 1998

¹⁸⁶ SFT opplyser at grunnen til at bedriftene ikke blir fulgt opp særskilt sannsynligvis er at de har fulgt opp gitte pålegg, jf. vedlegg til brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 8. mai 2002, s. 8.

ved at bedrifter har blitt anmeldt til politiet, men at det likevel har vært avdekket mye avvik på dette området.¹⁸⁷

Årsaken til at politianmeldelser har vært lite brukt, er etter SFTs vurdering sammensatt. Saksbehandlingen i forbindelse med en anmeldelse er omfattende og ressurskrevende, samtidig som saker ofte har vært henlagt av politiet. Dette har medført at SFT har hatt en relativt høy terskel for hvilke saker som anmeldes. SFT hevder at politiet blant annet gjennom Økokrim de siste årene har styrket sin oppfølging av disse sakene, og at dette har bidratt til at tilsynet fra 2001 har vektlagt bruken av anmeldelser sterkere. Nytt styrende dokument hos SFT med kriterier for politianmeldelser skal skjerpe praksis og bidra til at omfanget av politianmeldelser øker.¹⁸⁸

4.3.2 Statens landbrukstilsyn og oppfølging av regelbrudd

Landbruksdepartementet har bedt Landbrukstilsynet om å skjerpe reaksjonsmønsteret ved bruk av ulovlige plantevernmidler. Dette framgår av «Strategiplan – seksjon plantevernmidler 2000–2003». I samme dokument opplyses det at Landbrukstilsynet ville iverksette og kunngjøre skjerpet reaksjonsmønster ved regelverksbrudd på plantevernmidler før vekstsesongen 2000. Dette ble fulgt opp i tilsynets virksomhetsplan.

En intern rutine for kontroll og reaksjonsformer ved overtredelse av regelverk ble utarbeidet i 2000.¹⁸⁹ Dersom det avdekkes salg og bruk av plantevernmidler som ikke er godkjent, skal løyvet for handel trekkes tilbake for minimum ett år. Rutinen vektlegger i mindre grad preparatens farlighet ved vurdering av reaksjonsformer, men Landbrukstilsynet opplyser at strengere reaksjon kan vurderes avhengig av om preparatene medfører helse- eller miljørisiko. Rutinen omhandler kriterier for politianmeldelse, men selv når det avdekkes ulovlige plantevernmidler i mat medfører ikke dette nødvendigvis anmeldelse.

Tabell 4.4 Oppfølging av meldinger om funn av ulovlige rester av plantevernmidler fra Statens næringsmiddeltilsyn

| Oppfølging | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------|------|------|
| Antall meldinger om funn fra SNT/Pesticidlaboratoriet | 15 | 7 | 7 |
| Antall autorisasjonsbevis trukket | 2 | 2 | 0 |
| Antall politianmeldt | 1 | 1 | 0 |

Kilde: Statens landbrukstilsyn

Rutinen skal inngå i en ny kvalitetshåndbok, som ved utgangen av oktober 2001 ikke var slutført. Rutinen er derfor i begrenset grad kjent ved regionkontorene.¹⁹⁰ I perioden 1998–2000 har derfor regionkontorene i praksis forholdt seg til den eldre instruks fra 1986, for inspeksjoner av forhandlere og importører.¹⁹¹ Instruksjonen angir at alvorlige forhold som avdekkes, skal rapporteres til Landbrukstilsynets hovedadministrasjon, og at inspeksjoner skal medføre pålegg når dette er påkrevd.

Det framgår ikke hva som er å anse som alvorlig. Det er i instruksjonen ikke sagt noe om at avvik knyttet til de farligste midlene skal ha spesiell fokus. Regionene har heller ikke utarbeidet nærmere kriterier, og oppfølging av regelbrudd har derfor vært overlatt til den enkelte inspektørs skjønn.¹⁹² Kriterier for politianmeldelse inngår heller ikke i instruksjonen.

Kommunenes landbruksforvaltning ble i brev fra Landbrukstilsynet av 22. juni 1999 bedt om å følge opp at de som mottar produksjonstilskudd, fører sprøytejournal. Kommunene ble i samme brev ikke avkrevd noen rapporteringsplikt når avvik avdekkes, selv om det er Landbrukstilsynet som har ansvar og myndighet til å følge opp eventuelle avvik. Tilsynet opplyser at det hittil ikke foreligger noen rapporter fra kommunenes landbruksforvaltning. Tilsynet har bedt om rapporter i brev til kommunenes landbruksforvaltning i juli 2001.¹⁹³ Det er ikke rapportert avvik i forhold til plikten om å føre journal over bruk av plantevernmidler.

Statens næringsmiddeltilsyn (SNT) rapporterer til Landbrukstilsynet når det avdekkes ulovligheter knyttet til plantevernmidler i norskprodusert mat. Rapportene fra SNT opplyser om hvem som er dyrkeren, og dette gir derfor Landbrukstilsynet et grunnlag for å følge opp de avvik som SNT avdekker.

Oppfølging av registrerte avvik

Av tabellen nedenfor framgår det hvordan funn avdekket av SNT er fulgt opp.¹⁹⁴

¹⁸⁷ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

¹⁸⁸ Møte mellom SFT og Riksrevisjonen 16. oktober 2001

¹⁸⁹ Internt dokument som skal inngå i kvalitetshåndbok: Import, omsetning og bruk av plantevernmidler – kontroll og reaksjonsformer ved overtredelse av regelverket

¹⁹⁰ Møte mellom Landbrukstilsynet regionkontor vest og Riksrevisjonen 16. august 2001

¹⁹¹ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

¹⁹² Møte mellom Landbrukstilsynet regionkontor vest og Riksrevisjonen 16. august 2001

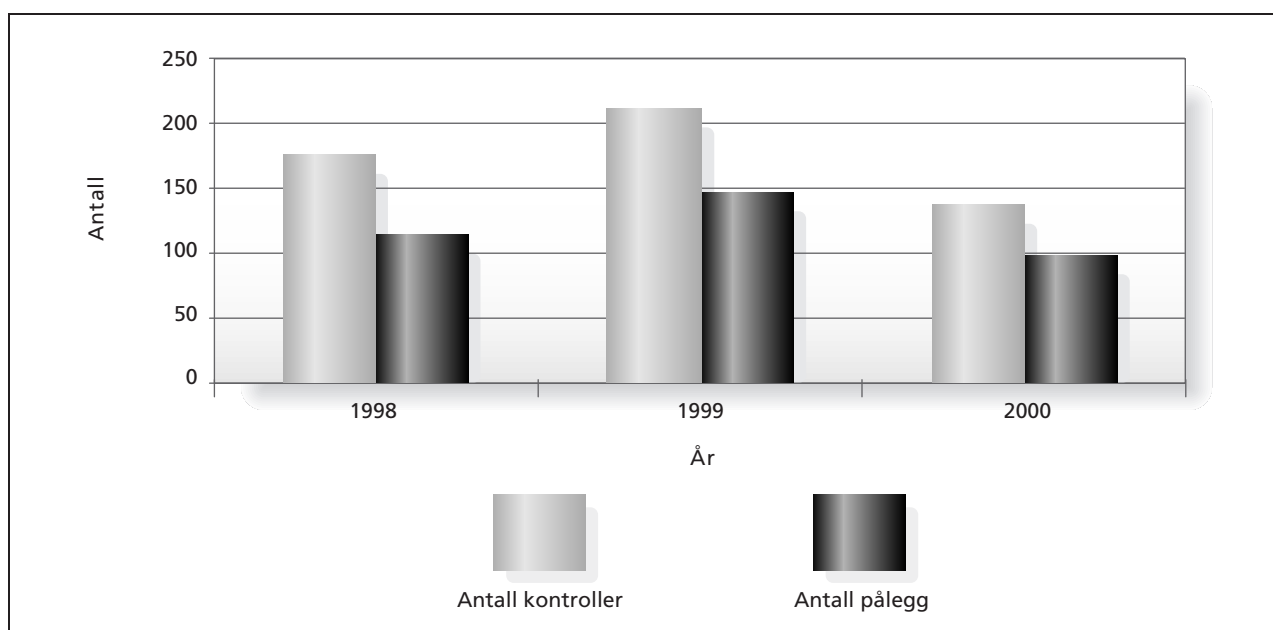
¹⁹³ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

¹⁹⁴ Notat fra Landbrukstilsynet til Riksrevisjonen 6. november 2001

Saksgangen når det avdekkes for høye konsentrasjoner av tillatte midler, er at Landbrukstilsynet ber dyrkeren sende inn kopi av sprøytejournal med kommentarer. I de fleste tilfeller har det ikke blitt avdekket noen klar ulovlighet. I disse tilfellene sendes en skriftlig advarsel til dyrkeren, og saken avsluttes med dette. Tilsynet har imidlertid kommet fram til at denne framgangsmåten synes lite tilfredsstillende. Fra og med 2001 er det avlagt uanmeldte stikkprøvekontroller hos aktuelle dyrkere.¹⁹⁵

Avvik som avdekkes av regionkontorene i for-

bindelse med tilsyn med forhandlere og importører av plantevernmidler, ordnes i praksis mellom inspektør og virksomheten. Småting påpekes under kontrollbesøket, mens mer alvorlige avvik påpekes i eget skriv. Dersom tilfredsstillende svar ikke mottas, kan det i enkelte tilfeller gis varsel om at løyve til salg av midler kan bli inndratt.¹⁹⁶ Av figuren nedenfor framgår det at det gis pålegg i ca. 75 % av kontrollene hos forhandlere og importører av plantevernmidler.



Figur 4.18 Landbrukstilsynet, antall kontroller og registrerte pålegg gitt med hjemmel i reglene for omsetning av plantevernmidler¹⁹⁷

Kilde: Statens landbrukstilsyn

Regionkontorene har ikke rapportert forhold av alvorlig karakter til hovedadministrasjonen, selv om det i perioden for eksempel er avdekket salg av midler som har vært forbudt i sju år.¹⁹⁸ Politianmeldelse av forhandler eller inndragelse av autorisasjonsbevis er ikke vurdert.

Landbrukstilsynet har inndratt mer enn 300 tillatelser til salg av plantevernmidler i perioden 1998–2000. Inndragning av tillatelse er et virkemiddel etaten kan bruke dersom det avdekkes brudd på regelverket. Landbrukstilsynet har opplyst at selv om det avdekkes mange avvik i forbindelse med kontrollen, er ikke dette årsaken til inndragning av tillatelser. Årsaken til inndragninger er at bedrifter er nedlagt,

har fått nytt navn, har fått nye eiere eller har sluttet å selge midler som krever løyve.¹⁹⁹

I praksis har politianmeldelser i liten grad vært benyttet. Landbrukstilsynet begrunner dette blant annet med erfaring med at saker blir henlagt.²⁰⁰ Blant annet som et resultat av dialog med Økokrim har Landbrukstilsynet opplyst at det planlegges framtidige uanmeldte inspeksjon når det avdekkes ulovligheter.²⁰¹

¹⁹⁵ Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2002

¹⁹⁶ Møte mellom Riksrevisjonen og Landbrukstilsynets regionkontorer i Stavanger og Tønsberg, august 2001

¹⁹⁷ Tallene er fra Landbrukstilsynets interne rapporteringssystemer, påleggslister 1998, 1999 og 2000 fra 1. november 2002, og liste over kontroller, plantevernmidler rutinekontroll fra 31. oktober 2001

¹⁹⁸ Utskrift fra Landbrukstilsynets database med rapporter fra inspeksjoner

¹⁹⁹ Oftest som et resultat av at myndighetene har innført krav om at forhandler må ha autorisasjonsbevis

²⁰⁰ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

²⁰¹ Møte mellom Landbrukstilsynet og Riksrevisjonen 11. oktober 2001

4.3.3 Arbeidstilsynet og oppfølging av regelbrudd

Arbeidstilsynets tilsynshåndbok har detaljerte retningslinjer med kriterier for stansing av virksomhet, pålegg og tvangsmulkt.²⁰² Substitusjonsplikten i arbeidsmiljøloven omtales ikke i retningslinjene, men avvik knyttet til håndtering av farlige stoffer er omtalt. Dersom det avdekkes avvik av et visst omfang, skal dette følges opp med varsel om pålegg. Etter at virksomheten er gitt anledning til å kommentere vedtaket, skal det gis et pålegg med en frist for å rette opp avviket. Hvis frist for å rette på forholdet ikke blir overholdt, skal det normalt gis varsel om tvangsmulkt. Hvis forholdet heller ikke da utbedres, skal det fattes vedtak om tvangsmulkt. Dette skal igjen følges opp med tvangsmulkt til forholdet bringes i orden.

Tilsynshåndboka har bestemmelser om anmeldelsespraksis og behandling av politisaker.²⁰³ Rutinene for anmeldelse ivaretar langt på vei de prinsipper som er trukket opp av Økokrim, selv om kriterier for reaksjon ved gjentatte overtredelser og overtredelser som er økonomisk motivert, ikke klart framkommer. Avvik som omhandler stoffer som er livs-

truende, invalidiserende eller som kan gi varige helseskader, bør anmeldes rutinemessig.

Strategisk plan for arbeidstilsynet fra 1996 legger opp til en konsekvent og streng praksis for politianmeldelser. Departementet refererer til Økokrim i tildelingsbrevet 2000, og direktoratet påpeker i sitt planbrev for 2000 at det er et mål at alle alvorlige lovbrudd skal politianmeldes selv om det ikke foreligger noen ulykke.

Oppfølging av registrerte avvik

Kjemisk seksjon i direktoratet har et ansvar for å føre tilsyn med importører og produsenter hvor det er avdekket feilmerking av produkter eller ukorrekte opplysninger i det tilhørende HMS-databladet. Tilsynet baseres på tilbakemeldinger og tips fra distriktskontorene, Produktregisteret, konkurrerende importører eller produsenter og arbeidstakere.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over denne delen av tilsynet.²⁰⁴ Direktoratet har ikke utarbeidet klare kriterier for når politianmeldelse skal benyttes i denne type saker, men det framgår av tilsynshåndboka at grove brudd og gjentatte brudd skal medføre at politianmeldelse vurderes.

Tabell 4.5 Direktoratets oppfølging av distriktskontorenes innmeldte avvik på kjemikalierregelverket

| Reaksjonsform | 1998 | 1999 | 2000 | Sum |
|--------------------------------------|------|------|------|------|
| Innmeldte saker ²⁰⁵ | 940 | 164 | 121 | 1224 |
| Varsel om pålegg | 30 | 152 | 113 | 295 |
| Varsel tvangsmulkt | 7 | 9 | 5 | 21 |
| Innkrevd tvangsmulkt | 2 | 2 | 1 | 5 |
| Politianmeldelser | 1 | 1 | 1 | 3 |

Kilde: Arbeidstilsynet

Som det framgår av tabellen, nyttes politianmeldelser i begrenset grad som virkemiddel i forbindelse med oppfølging av saker om merking av produkter og HMS-datablader.

Arbeidstilsynet fører en generell oversikt over hvordan regelbrudd er fulgt opp ved de ulike distriktskontorene. Alle saker registreres etter hvilken hjemmelparagraf som er brukt. Ofte hjemles saker i internkontrollforskriften, og det er derfor vanskelig å få en god oversikt over avvik som kan knyttes til spesialforskrifter på kjemikalieområdet. Spørreundersøkelsen til distriktskontorene viste at de fleste distriktskontorene manglet oversikt over antall pålegg og tvangsmulkt på kjemikalieområdet.

De distriktskontorene i Arbeidstilsynet som har

gitt opplysninger om bruken av tvangsmulkt i saker som omhandler kjemisk helsefare, har registrert 443 pålegg gitt i 2000. Av disse medførte 50 saker at det ble gitt varsel om tvangsmulkt, men mulkten ble også her innkrevd fra kun fire virksomheter.

Det nye registreringssystemet legger ikke opp til at man skal kunne følge utviklingen i antall pålegg knyttet til farlige stoffer som for eksempel isocyanater. Siden Arbeidstilsynet har målsettinger knyttet til håndtering av giftige og helsefarlige stoffer, kunne det vært interessant å følge utviklingen over tid når det gjelder håndteringen av særlig livstruende og invalidiserende stoffer og stoffer som kan gi varige helseskader. Distriktskontorene opplyser at stoffenes farlighet blir vektlagt i forbindelse med oppfølging av gjennomførte tilsyn.²⁰⁶ Dette skulle i utgangspunktet muliggjøre en slik registrering.

²⁰² Arbeidstilsynets tilsynshåndbok, kap. 5.6.1 om retningslinjer for bruk av pålegg og tvangsmulkt

²⁰³ Arbeidstilsynets tilsynshåndbok, kap. 6 om anmeldelsespraksis og behandling av politisaker

²⁰⁴ E-post fra Arbeidstilsynet til Riksrevisjonen 7. september 2001, Kontroll av HMS-datablader, helsefareetiketter og deklarasjoner til produktregisteret, jf. § 18 i Arbeidsmiljøloven

²⁰⁵ Brev fra Arbeidstilsynet i 1998 til 900 produsenter og importører om merking av produkter med isocyanater

²⁰⁶ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at Arbeidstilsynet i perioden 1998–2000 har anmeldt 11 saker på kjemikalieområdet til politiet.²⁰⁷ I 1999 og 2000 ble det registrert 5364 reaksjoner hjemlet i arbeidsmiljølovens § 11 om giftige og helseskadelige stoffer.²⁰⁸

Alle unntatt ett distriktskontor opplyser at det ikke er gjennomført tiltak for å sikre at alvorlige brudd når det gjelder kjemisk helsefare, konsekvent blir politianmeldt. Det er dermed et gap mellom instruksjonen for når anmeldelser skal brukes, og etatens praksis. Ett distrikt har etterlyst klarere kriterier for hva som bør regnes som alvorlige brudd i denne sammenhengen.²⁰⁹

Direktoratet skriver i brev til departementet at politianmeldelser i liten grad har vært brukt i forbindelse med helsefarlige arbeidere ved tunnelarbeid.²¹⁰ Videre heter det i brevet at rask og konsistent reaksjon med tilstrekkelige økonomiske konsekvenser vil kunne ha den preventive effekt som er nødvendig for å redusere helserisiko i bransjen. I svarbrev fra departementet påpekes det at inspeksjoner og pålegg gjennom flere år ikke har ført til de ønskede resultater, og departementet støtter en aktiv holdning til bruk av pålegg, tvangsmulkt og politianmeldelser i slike saker.²¹¹

Arbeidstilsynet framholder overfor Riksrevisjonen at dagens reaksjonsmønster gir begrenset allmennpreventiv virkning. Enkelte av distriktskontorene påpeker også sammenhengen mellom svak all-

mennpreventiv virkning av tilsynet og at få saker anmeldes til politiet.²¹² Det beskjedne antallet anmeldelser forklares blant annet med at straffenivået er for lavt, at saker henlegges, og at arbeidet med anmeldelsessaker er ressurskrevende. Dette gjelder særlig på kjemikalieområdet. Historisk er det ifølge direktoratet en kultur i Arbeidstilsynet for å være forsiktig med politianmeldelser. Selv om interne styringsdokumenter og departementet har påpekt at politianmeldelser i større grad skal benyttes, hevdes det at slik oppfølging har blitt forhindret blant annet av ressurshensyn.²¹³

En gjennomgang av enkeltsaker viser at det har vært avdekket alvorlige forhold i strid med gjeldende bestemmelser på kjemikalieområdet. Forholdene har etter etatens egne vurderinger medført overhengende fare for liv og helse, uten at dette har medført politianmeldelse.²¹⁴

Riksrevisjonens spørreundersøkelse viser at kun fem distriktskontorer har hatt oversikt over antallet saker som er vurdert politianmeldt.²¹⁵ For de distriktene som har oppgitt at de fører slik oversikt, var antallet saker som er politianmeldt, og antall saker som er vurdert politianmeldt, nærmest identisk. Av Arbeidstilsynets tilsynshåndbok framgår det at prosjektleder i forbindelse med planlegging av bransjesatsninger og aksjoner skal påse at anmeldelsespraksis vurderes. Dette er ikke fulgt opp i praksis verken for kampanjer koordinert av direktoratet sentralt²¹⁶ eller av distriktskontorene.²¹⁷

²⁰⁷ For 2000 har to distriktskontorer ikke slik oversikt, for 1999 og 1998 er det 3 distriktskontorer som ikke har oversikt. Politianmeldelsene gjelder kun kjemikalieområdet.

²⁰⁸ Arbeidstilsynets prosjekt for utvikling av regelverket knyttet til arbeidsmiljøloven fra delrapport yrkeshygienisk gruppe, Helseskadelige yrkeshygieniske forhold i norsk arbeidsliv, s. 8, udatert

²⁰⁹ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

²¹⁰ Brev fra Direktoratet for arbeidstilsynet til Kommunal- og regionaldepartementet, 28. april 2000

²¹¹ Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Direktoratet for arbeidstilsynet 18. august 2000

²¹² Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

²¹³ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

²¹⁴ Arbeidstilsynet 2. distrikt 19. oktober 2001, Pålegg 818 om oppbevaring og håndtering av cyanider

²¹⁵ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

²¹⁶ Møte mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Riksrevisjonen 10. oktober 2001

²¹⁷ Riksrevisjonens spørreundersøkelse ved Arbeidstilsynets distriktskontorer, oktober 2001

5 Vurderinger

Regjeringen satte i 1997 mål om å redusere risikoen for helse- og miljøskade knyttet til kjemikaliebruken i samfunnet. Bruk og utslipp av enkelte særlig farlige kjemikalier skulle reduseres vesentlig innen 2000 og fases helt ut innen 2005. For andre stoffer skal utslippene reduseres vesentlig innen 2010. Myndighetene har utarbeidet oversikter over stoffer og stoffgrupper som har særlig uheldige helse- og miljøegenskaper, og pekt på betydningen av at disse erstattes av mindre farlige kjemikalier.

Undersøkelsen viser at myndighetene i ulik grad har oversikt over bruk og utslipp av særlig farlige helse- og miljøfarlige kjemikalier, og at statlige tilsynsetater har svært ulik tilnærming i sitt arbeid. Mens SFT legger betydelige ressurser i overvåkingen av kjemikalier innenfor sitt ansvarsområde, har Arbeidstilsynet i liten grad lagt opp til å følge utviklingen i bruk av kjemikalier som utgjør særlig helse- og miljørisiko i arbeidslivet. Landbrukstilsynet har detaljert oversikt over omsetningen av plantevernmidler, men har begrenset oversikt over faktisk bruk og utslipp av midlene.

Lover og forskrifter regulerer bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier i ulike sammenhenger. De tre etatene som er undersøkt forvalter regelverk som regulerer mange virksomheter, og som har bestemmelser som skal sikre at mennesker og miljø ikke utsettes for uakseptabel risiko. Å se til at dette regelverket faktisk etterleves, er en sentral oppgave for etatene. Undersøkelsen viser at kontroll med det aktuelle regelverket har ulik prioritet.

De undersøkte tilsynsetatene har i vekslende grad brukt risikovurderinger som grunnlag for målretting av kontrollvirksomheten. Arbeidstilsynet har utviklet en modell for risikobasert tilsyn, men systematiske vurderinger av kjemiske risikofaktorer i arbeidslivet er i liten grad lagt til grunn for tilsynet. SFT hevder at deres tilsyn har vært risikobasert, men undersøkelsen viser at ulike bransjer med høy risiko ikke på en systematisk måte har vært vurdert opp mot hverandre med tanke på en prioritering av kontrolltiltak.

I Landbrukstilsynet har kontroll med regelverket for plantevernmidler vært et lavt prioritert virkemiddel. Selv om landbruksmyndighetene har gjennomført viktige tiltak for å begrense risikoen knyttet til bruken av plantevernmidler, viser denne undersøkelsen at det er betydelige svakheter ved Landbrukstilsynets kontroll. Kontrollen har hatt et begrenset omfang, og har i liten grad vært målrettet med utgangspunkt i risikovurderinger. Det stilles derfor spørsmål

om dagens tilsyn med regelverket for plantevernmidler er innrettet på en slik måte at hensynet til helse og miljø er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Arbeidsmiljøloven og produktkontrollloven pålegger under visse omstendigheter virksomheter å erstatte særlig farlige kjemikalier med mindre farlige stoffer. Arbeidsmiljømyndighetene og miljøvernmyndighetene har fulgt opp denne substitusjonsplikten ulikt. Mens SFT tillegger denne plikten betydelig vekt i forbindelse med sitt tilsyn, har denne bestemmelsen i liten grad blitt vektlagt av Arbeidstilsynet. Det stilles derfor spørsmål om de ansvarlige departementene i lys av de overordnede målene på kjemikalieområdet ytterligere bør samordne forvaltningen av det aktuelle regelverket.

Undersøkelsen viser at tilsynsetatene har avdekket omfattende brudd på regelverket for kjemikalier. Likevel medfører dette kun unntaksvis at virksomheter som bryter regelverket anmeldes til politiet. Det stilles derfor spørsmål om de undersøkte statlige tilsynsetatene på en tilfredsstillende måte vektlegger oppfølging av regelbrudd som et virkemiddel for å sikre at vedtatte lover og forskrifter overholdes.

5.1 STATENS FORURENSNINGSTILSYN

Det er en krevende oppgave for myndighetene å føre oversikt over utslipp av aktuelle helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det er en vanskelig avveining mellom å bruke ressurser til å holde oversikt over utslipp, og å bruke ressurser til utslippsreducerende tiltak. De aktuelle kjemikaliene finnes i mange produkter og brukes i mange ulike sammenhenger. Undersøkelsen viser at SFT har brukt betydelige ressurser for å utvikle oversikt over aktuelle utslipp, og har mye informasjon om bruken av de høyest prioriterte kjemikaliene. Det er likevel knyttet stor usikkerhet til utslippstallene som SFT presenterer.

SFT rapporterte til Miljøverndepartementet i juni 2001 at mål om vesentlig reduserte utslipp av 10 av 12 kjemikalier med høyest prioritet var nådd ved utgangen av 2000. For andre prioriterte kjemikalier med noe lengre horisont for utslippsreduksjoner opplyste SFT at reduksjonsmålene for utslipp i hovedsak vil bli nådd, dersom identifiserte tiltak blir iverksatt. Undersøkelsen viser at det finnes begrenset kunnskap om omsetning og viktige kilder til utslipp av flere prioriterte stoffer. Kilder som er kjente, men hvor det mangler tall for utslipp, er i liten grad omtalt i aktuelle rapporter. I lys av den usikker-

heten som er knyttet til utslippstallene, kan det stilles spørsmål ved SFTs rapportering om måloppnåelse.

Målretting av tilsynet

SFT har gode rutiner for målretting av kontrolltiltak rettet mot virksomheter med utslippstillatelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at SFT ikke har hatt tilsvarende dokumenterte rutiner for å vurdere og sammenlikne risiko mellom virksomheter uten utslippstillatelse. SFT har imidlertid identifisert produkttyper som inneholder de farligste kjemikalierne, og bransjer som håndterer vesentlige mengder av utvalgte helse- og miljøfarlige kjemikalier er også kartlagt, blant annet ved utarbeidelse av Obs-lista. SFT hevder at en aktiv bruk av blant annet Obs-lista i tilknytning til kontrollplanleggingen medfører at etatens tilsynsvirksomhet rettet mot bedrifter uten utslippstillatelse er risikobasert.

Et stort antall virksomheter er regulert gjennom produktkontrollloven og tilhørende bestemmelser. De deler av regelverket som omhandler produkters kjemiske egenskaper, forvaltes av SFT. Målretting av kontrolltiltak rettet mot virksomhetene som håndterer slike produkter er utfordrende, og SFT opplyser selv at dette er et vanskelig område. Behovet for systematisk analyse og sammenlikning av risiko mellom ulike bransjer og virksomheter som grunnlag for kontrolltiltak understrekes. Når kontrollressursene er begrenset, er det særlig viktig at planprosessen i SFT sikrer at kontrollen treffer de virksomhetene med størst risiko for skade på helse og miljø.

Oppfølging av regelbrudd

SFT har i perioden hatt en veiledning for hvordan det skal reageres på avvik som avdekkes ved tilsyn. Veiledningen har omtalt eksempler på forhold som skal medføre særskilt oppfølging, og eksempler på når avvik skal medføre at politianmeldelse vurderes. Undersøkelsen viser at det i perioden 1998–2000 årlig har vært avdekket mange avvik som kan tilfredsstillende aktuelle kriterier i veiledningen, men at det kun er et fåtall virksomheter som har vært underlagt særskilt oppfølging eller vurdert anmeldt til politiet.

Riksrevisjonen har tidligere undersøkt Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen.²¹⁸ I denne sammenheng ble det pekt på at det overfor industrisektoren gjennomgående ble benyttet milde reaksjonsmidler, fortrinnsvis skriftlige pålegg om å utbedre forholdene. Undersøkelsen viste at forureningsgebyrer og politianmeldelser i mindre grad ble benyttet, og at det var store variasjoner mellom de enkelte årene. At andelen brudd hadde holdt seg re-

lativt stabilt på et høyt nivå, gjorde at Riksrevisjonen stilte spørsmål om bruk av strengere sanksjonsformer som første reaksjonsform burde benyttes oftere.

I møte med Riksrevisjonen har etaten selv påpekt at de allmennpreventive virkningene av tilsynet ikke har vært tilfredsstillende. SFT hevder at oppfølgingen av alvorlige regelbrudd i samarbeid med politiet derfor er styrket i 2001, og at bruken av politianmeldelser er økt. Det forventes at SFT også i det videre arbeidet vektlegger oppfølgingen av regelbrudd som et virkemiddel for å styrke den allmennpreventive virkningen av regelverket.

5.2 STATENS LANDBRUKSTILSYN

Myndighetenes mål er at helse- og miljørisikoen fra plantevernmidler skal reduseres med 25 % fra 1998 til 2002. Det er gjennomført flere risikoreduserende tiltak, blant annet har Landbrukstilsynet innført et nytt avgiftssystem der nivået på avgiftene er differensiert etter hvilken helse- og miljørisiko som er knyttet til de ulike plantevernmidlene. Landbrukstilsynet har utviklet en modell for å beregne helse- og miljørisikoen fra bruken av plantevernmidler, men modellen gir så langt ikke gode indikasjoner på hvordan risikoen er endret i perioden.²¹⁹

Landbrukstilsynet benytter seg av resultater fra et overvåkningsprogram Statens næringsmiddeltilsyn gjennomfører for å måle ulovlige konsentrasjoner av plantevernmidler i matvarer. Funn av ulovlige reststoffer av plantevernmidler i mat er lave i antall, men fra 1998 til 2000 har det vært en økning.

Når det gjelder forekomsten av rester av plantevernmidler i naturen, har dette vært overvåket i et eget program finansiert i fellesskap av miljøvernmyndighetene og landbruksmyndighetene. Programmet (JOVÅ) har fulgt forekomsten av utvalgte plantevernmidler i bekker, drikkevann og grunnvann i utsatte jordbruksområder. Funnene fra programmet gir et uklart bilde, men undersøkelsen viser at det fra 1998 til 2000 ikke har vært noen klar nedgang i belastningen.

De omtalte indikatoren gir ved utgangen av 2001 ikke grunnlag for å konkludere om risiko eller utslipp av plantevernmidler er vesentlig redusert fra 1998 til 2000. I lys av dette stilles det spørsmål om Landbrukstilsynet burde vurdert å føre nærmere oversikt over faktisk bruk av de midlene som har særlig uheldige egenskaper. Dette ville vært verdifull tilleggsinformasjon ved siden av risikoindeksen, så lenge omsetningstallene i perioden har hatt begrenset verdi. Nærmere analyser av hvor og hvordan høyrisikomidlene brukes, vil også kunne peke på områder i landbruket der risikoreduserende tiltak vil ha særlig stor effekt.

²¹⁸ Dokument nr. 3:4 (2000–2001), Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri, avløps- og landbrukssektoren

²¹⁹ Det vises til omtale av Landbrukstilsynets modell for beregning av helse- og miljørisiko i kapittel 4.1.2

Målretting av kontrollvirksomheten

For at tilsynet effektivt skal kunne bidra til redusert risiko ved bruk av plantevernmidler, forutsettes det at kontrollen rettes mot de virksomheter i landbruket der risikoen er størst. I perioden 1998–2000 har Landbrukstilsynet ført kontroll med importører og forhandlere av plantevernmidler. Det er relativt få virksomheter med tillatelse til å importere eller forhandle plantevernmidler, og målet har vært å kontrollere alle med ett til fem års mellomrom. Tilsynet har opplyst at kontrollhyppigheten hovedsakelig har vært avhengig av størrelsen på virksomheten og tilsynets erfaringer fra tidligere kontroller.

Undersøkelsen viser at store grupper som er regulert i det aktuelle regelverket, ikke har vært vurdert med tanke på kontroll. Undersøkelser tilsynet selv har gjennomført viser samtidig at risikoen ved bruk av plantevernmidler ved landbruksvirksomhetene er betydelig. I møte med Riksrevisjonen har ett regionkontor pekt på at faren for feil håndtering og alvorlig helse- eller miljøskade trolig er større ute hos brukerne enn hos forhandlere og importører.

Landbrukstilsynets hovedadministrasjon gjennomfører omfattende vurderinger av helse- og miljørisiko ved bruken av ulike plantevernmidler. Disse vurderingene er ledd i tilsynets behandling av søknader om godkjenning av plantevernmidler. Ordningen gir tilsynet kompetanse om risikoforhold ved bruken av de ulike preparatene. Kombinert med kunnskap om hvor i landbruket plantevernmidlene brukes, skulle landbruksmyndighetene ha gode forutsetninger for å identifisere aktuelle virksomheter med særlig høy risiko. Det burde dermed ligge til rette for at tilsynet i større grad kunne baseres på vurderinger av hvilke virksomheter som medfører størst risiko for helse- og miljøskade.

Oppfølging av regelbrudd

Landbrukstilsynet har ikke hatt rutiner som sikrer ensartet oppfølging av avvik. Oppfølgingen overlates til skjønn for den enkelte inspektør, og dette medfører en fare for at oppfølgingen blir tilfeldig og lite konsekvent. Tilsynet har ikke etablert rutiner for å karakterisere avvik etter hvor alvorlige forhold som avdekkes gjennom kontrollvirksomheten. I etatens interne instruks heter det at alvorlige forhold skal forelegges etatens hovedadministrasjon for vurdering av politianmeldelse eller inndragning av autorisasjonsbevis. Fra 1998 til 2000 har ingen saker vært forelagt hovedadministrasjonen for slik vurdering. Ettersom etaten ikke har hatt kriterier for hvilke forhold som skal regnes som alvorlige, har det vært vanskelig å avgjøre om saker burde vært fulgt opp nærmere.

Enkelte plantevernmidler er meget giftige og må regnes som særdeles helse- og miljøfarlige kjemikalier med betydelig skadepotensial ved feil eller ulovlig bruk. Næringsmiddeltilsynet gjennomfører årlig i

underkant av 3000 prøver for å avdekke eventuelle rester av plantevernmidler i matvarer. Dersom det påvises rester av ulovlige plantevernmidler eller grenseverdiene for rester av lovlig midler er overskredet, skal Landbrukstilsynet følge opp forholdet overfor importør eller produsent. Undersøkelsen viser at Landbrukstilsynets oppfølging av denne type saker er lite tilfredsstillende. Som hovedregel har Landbrukstilsynet tilskrevet den aktuelle produsenten eller importøren og bedt om en redegjørelse om det aktuelle forholdet. Det kan stilles spørsmål om dette er en egnet reaksjonsform.

5.3 ARBEIDSTILSYNET

Arbeidstilsynet skal bidra til et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, og reduksjon av kjemiske risikofaktorer er framhevet som en sentral utfordring. Undersøkelsen viser at tilsynet i liten grad har fulgt opp denne prioriteringen ved å sette konkrete mål for egen innsats rettet mot kjemisk helsefare i arbeidslivet.

Det har vært arbeidet med to ulike handlingsplaner i etaten, en for redusert kjemisk helsefare og en som er rettet mot en bestemt stoffgruppe. Handlingsplanenes formelle status har vært uklar, men direktoratet har dokumentert betydelig kunnskap om kjemiske risikofaktorer i arbeidslivet, og en rekke tiltak for å redusere risiko er beskrevet. Enkelte spredte tiltak har vært gjennomført, men undersøkelsen viser at disse har manglet forankring i klare strategier og resultatmål på kjemikalieområdet.

Arbeidstilsynet har ikke vurdert redusert bruk av særlig farlige kjemikalier som et aktuelt mål for arbeidet med redusert kjemisk helsefare. Tiltak for å kartlegge bruken av kjemikalier som utgjør en særlig kjemisk helsefare, har vært vurdert, men undersøkelsen viser at tilsynet i mindre grad har gjennomført slik kartlegging. Arbeidstilsynet har i perioden 1998–2000 ikke hatt oversikt over i hvilket omfang aktuelle kjemikalier har vært i bruk.

Etaten har identifisert at isocyanater er en vesentlig risikofaktor knyttet til alvorlig allergi og overfølsomhet blant norske arbeidstakere. Det opplyses at dette stoffet har stått sentralt i direktoratets arbeid med kjemikalier, og en handlingsplan har vært utarbeidet. Undersøkelsen viser at tilsynet likevel ikke hadde kartlagt bruken av isocyanater i forbindelse med handlingsplanen. Det settes derfor spørsmålstegn ved etatens grunnlag for å vurdere og prioritere ulike tiltak for å redusere risiko knyttet til bruken av isocyanater i arbeidslivet.

Målretting av kontrollvirksomheten

Arbeidstilsynet skal gjennomføre risikobasert tilsyn. Riksrevisjonen har i en tidligere undersøkelse pekt på at arbeidet med å implementere hensiktsmessige verktøy for å få til en sterkere grad av risikobasering

har tatt lang tid.²²⁰ På bakgrunn av hvor viktig det er å risikobasere tilsynet for å rette oppmerksomheten mot de områder hvor arbeidssituasjonen er dårligst, pekte Riksrevisjonen på behovet for at departementet fulgte opp denne prioriteringen. I et brev til Riksrevisjonen i november 1999 opplyste departementet at grunnlaget for et felles system for risikovurdering var ferdig utviklet. Modellen skulle implementeres i 2000 og tas i bruk for tilsynet i 2001.

Den aktuelle modellen for risikobasering av tilsynet innebærer at etatens fagavdelinger og distriktskontorer foreslår risikoklassifisering av ulike bransjer og typer belastninger. Herunder skal belastninger knyttet til kjemisk helsefare vurderes på en systematisk og ensartet måte. Direktoratet for arbeidstilsynet har opplyst at denne modellen for første gang har vært lagt til grunn i forbindelse med tilsynet i 2002. Modellen har blitt brukt som grunnlag for den sentrale tilsynsplanleggingen og er kun gjort gjeldende for de deler av etatens tilsyn som koordineres av direktoratet. Det er dermed fortsatt store forskjeller mellom de ulike distriktene i Arbeidstilsynet når det gjelder bruken av risikovurderinger som grunnlag for innrettingen av tilsynsvirksomheten.

Å integrere hensynet til kjemisk helsefare i planleggingen og gjennomføringen av tilsynsvirksomheten er en faglig krevende utfordring. Undersøkelsen viser at etaten har disponert yrkeshygienikere ved distriktskontorene og personell med spesiell kjemisk kompetanse i direktoratet. Enheten med fagansvar for kjemikalieområdet i direktoratet har imidlertid pekt på at antallet årsverk med aktuell kompetanse i etaten er halvert i 1990-årene. Spesialkunnskapen på kjemikalieområdet beskrives som mangelfull. Det er derfor usikkert om etaten har knyttet til seg den nødvendige kompetansen for tilfredsstillende å ivareta hensynet til kjemisk helsefare som ledd i den aktive kontrollen.

En kontinuerlig forbedring av tilsynet forutsetter at virksomheten vurderes, blant annet på bakgrunn av erfaringer fra tidligere tilsyn. Rutiner for å beskrive tilsynsaktiviteten og systemer for å lagre og analysere aktuell informasjon er i denne sammenhengen viktig. Etaten har i perioden 1998–2000 i liten grad hatt rutiner og systemer som gjør det mulig å vurdere omfanget og kvaliteten på tilsynet rettet mot kjemisk helsefare. Arbeidstilsynet har for eksempel ikke hatt et system som på en enkel måte gjør det mulig å se hvilket tema eller regelverk som har vært vektlagt i det enkelte tilsyn. Det settes derfor spørsmålsteget ved om departementet og tilsynsetaten har hatt tilstrekkelige forutsetninger for å vurdere om

hensynet til kjemisk helsefare har vært tilfredsstillende ivarettatt.

Oppfølging av regelbrudd

Arbeidstilsynet har etablert rutiner som angir at avvik knyttet til helsefarlige kjemikalier skal medføre pålegg, og at avvik knyttet til særlig helsefarlige kjemikalier bør politianmeldes. Det framgår ikke av gjeldende rutiner at manglende substitusjonsvurderinger er et forhold som skal medføre reaksjoner. Arbeidstilsynet har heller ikke utarbeidet noen oversikt over hvilke helsefarlige kjemikalier som bør medføre politianmeldelse når det avdekkes avvik.

Arbeidstilsynet har i perioden ikke hatt rutiner eller systemer som sammenfatter informasjon om etatens bruk av ulike reaksjonsformer. Dermed har etatens ledelse hatt begrenset kunnskap om hvor ofte det reageres med strenge reaksjonsformer, for eksempel tvangsmulkt eller politianmeldelse. Manglende kunnskap om etatens praksis på dette området gjør det vanskelig å vurdere om bruken av reaksjonsmidler er tilfredsstillende, og om en skjerpet praksis kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å nå etatens mål. Manglende oversikt gjør det også vanskelig å vurdere om etatens praksis i de 13 ulike distriktene er ensartet.

Det har en tid vært et mål for etaten at politianmeldelser i større grad skal brukes overfor alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet. Det har vært en tendens at kun akutte arbeidsulykker blir anmeldt til politiet. Samtidig erkjennes det at alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet kan være knyttet til andre forhold. Det er særlig pekt på behovet for påtalemessig oppfølging av saker der ansatte har vært utsatt for langvarig eksponering for helsefarlige stoffer i arbeidsmiljøet. Det er også nedfelt i en intern instruks at avvik som omfatter uforsvarlig håndtering av særlig farlige kjemikalier, rutinemessig skal politianmeldes.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at regelbrudd knyttet til kjemisk helsefare i arbeidsmiljøet sjelden politianmeldes. Det er således et gap mellom gjeldende mål og interne instruksjoner om hvilke forhold som skal politianmeldes, og hvilke forhold som i praksis blir anmeldt. Direktoratet og et flertall av distriktskontorene opplyser også til Riksrevisjonen at den allmennpreventive virkningen av tilsynets arbeid er begrenset som en følge av at terskelen for anmeldelser er høy. Dette svekker regelverkets betydning som virkemiddel i arbeidet med å redusere risikoen for helseskader ved bruk av kjemikalier i arbeidslivet.

²²⁰ Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet

Vedlegg**Dokumentoversikt****Stortingsmeldinger**

- St.meld. nr. 58 (1996–1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling
- St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (1997–1998) Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 1 (1998–1999) Landbruksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2000–2001) Landbruksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1998–1999) Miljøverndepartementet

Komiteinnstillinger

- Innst. S. nr. 150 (1997–98) Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling

Lover og forskrifter

- Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) av 11. juni 1976
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13. mars 1981
- Lov om plantevernmidler mv. (plantevernmidelloven) av 5. april 1963
- Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) av 4. februar 1977
- Forskrift om plantevernmidler av 14. desember 2000
- Forskrift av 3. juni 1977 om ilegging av tvangsmulkt etter lov om arbeidervern og arbeidsmiljø
- Forskrift av 23. september 1994 om amalgamholdig avløpsvann og amalgamholdig avfall fra tannklinikker og tannlegekontorer
- Forskrift av 21. august 1997 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier
- Forskrift av 27. desember 1997 om fastsetting og innkreving av gebyrer for myndighetenes kontroll med kjemiske stoffer og stoffblandinger
- Forskrift av 19. desember 1997 om gebyrer for behandling av forhåndsmeldinger av nye kjemiske stoffer

Statens forurensningstilsyn

- Forslag til SFTs framtidige kontrollvirksomhet – strategi og ressursbehov, 20. mai 1996
- Prosjekt om styrket myndighetsutøvelse m/vedlegg, 22. november 2000
- Rapport 99:12, SFTs tilsyn 1998
- Rapport TA 1815/2001, SFTs tilsyn i 2000
- Rapport 1711/2000, Helse- og miljøfarlige stoffer man skal være spesielt oppmerksom på (Obs-lista)
- Rapport TA 1822/2001, Miljøgifter i produkter
- Rapport 99:23 Bromerte flammehemmere
- Rapport 99:24 Kortkjedete høyklorerte parafiner
- Dokument 98:01, Virksomhetsplan 1998
- Veiledning 1777/2001, Bedriftenes egenrapportering til forurensningsmyndighetene
- Kvalitetssystemet, Registrering og klassifisering av kontrollobjekter, 28. jan. 1998
- Kvalitetssystemet, Fastsettelse av gebyr- og kontrollklasse/endringskategori, 15. juli 1999, Vedlegg
- Kvalitetssystemet, Veiledning for planprosessen for B-avdelingens kontrollvirksomhet, 25. juni 1998
- Kvalitetssystemet, Momenter til vurdering av om overtredelser av forurensnings- eller produktkontrolllov skal anmeldes
- Internt notat 24. november 1999 om kvalitetssikring av data i tiltaksanalyser
- Internt notat 2. mars 2000 om kontroll med bromerte flammehemmere
- Internt notat 3. mai 1999 om vektete utslipp av tungmetaller og organiske miljøgifter på prioriteringslisten (veid etter farlighet)
- Internt notat 2. juli 2000, Planleggingsgrunnlaget for 2001

- Internt notat 25. november 1999, Tilsyn år 2000. Anmodning om tilslutning til prinsipper og forutsetninger som legges til grunn for å sikre inntjeningskravet samtidig som det allokeres nok kontrollkapasitet til prosjektrettet kontroll
- Notat, Evaluering av og erfaringer fra prosjektet kjemikalier i Produktregisteret (udatert)

Arbeidstilsynet

- Tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeidstilsynet for 1998
- Tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Arbeidstilsynet for 1999
- Strategisk plan for Arbeidstilsynet, 1996
- Tilsynshåndbok, revidert 20. juli 2000
- Styrende dokumenter for tilsyn, Versjon 2, mars 1997
- Kjemisk arbeidsmiljø – Arbeidstilsynets strategi, juni 1998.
- Handlingsplan HMS-K, 20. oktober 1999

Landbrukstilsynet

- Landbruksdepartementet, Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002), 7. oktober 1998
- Landbruksdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppe 1998 for handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (1998–2002)
- Overordnet virksomhetsplan for Landbrukstilsynet 1999
- Overordnet virksomhetsplan for Landbrukstilsynet 2000
- Resultatrapport for Landbrukstilsynet 2000
- Instruks for Statens planteinspeksjon for kontroll med plantevernmidler mv., 5. nov. 1986
- Kontroll med plantevernmidler brukt i prydplanter og planteskolevekster m.m. – prosedyrer, arbeidsbeskrivelser og retningslinjer, mars 2001
- Internt notat ved Kai-Uwe Bracklo mars 2000
- Internt dokument om import, omsetning og bruk av plantevernmidler – kontroll og reaksjonsformer ved overtredelse av regelverket
- Notat fra Landbrukstilsynet til Riksrevisjonen 6. november 2001

Brev

- Brev fra SFT til Riksrevisjonen 17. januar 2002
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. mai 1999 m/vedlegg
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 8. juni 2001, om status og videre arbeid med PCB
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 13. desember 1999, Rapport om tiltaksanalyser for prioriterte miljøgifter m/vedlegg
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 20. juni 2001, Utslippsoversikter for prioriterte miljøgifter m/vedlegg
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 15. desember 2000, Planer for utslippsreducerende tiltak for prioriterte miljøgifter m/vedlegg
- Brev fra SFT til Miljøverndepartementet 22. mars 1999, Plan for hvordan kontroll kan bli et forsterket miljøvernpolitisk virkemiddel i kjemikaliearbeidet
- Brev fra SFT til en norsk industribedrift i 1997 om kvalitetskontroll av rapporteringspliktige emisjonsdata
- Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 29. april 2002
- Brev fra Landbrukstilsynet til innehavere av løyve for omsetning av plantevernmidler 4. februar 1997
- E-post fra Arbeidstilsynet til Riksrevisjonen 7. september 2001, Kontroll av HMS-datablader, helsefare-etiketter og deklarasjoner til produktregisteret, jf. aml § 18
- Brev fra Direktoratet for arbeidstilsynet til Kommunal- og regionaldepartementet, 28. april 2000
- Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet til Direktoratet for arbeidstilsynet 18. august 2000
- Brev fra Økokrim til SFT og Arbeidstilsynet 27. januar 2000

Andre dokumenter

- SINTEF rapport nr. STF38 A01020, Arbeidsmiljø og arbeidstilsyn gjennom 90-årene, s. 63, januar 2001
- Statens næringsmiddeltilsyn rapport 3–2001, Rester av plantevernmidler i vegetabiliske næringsmidler 2000
- Dokument nr. 3:9 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende resultatoppnåelse i Arbeidstilsynet

- Dokument nr. 3:4 (2000–20001) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren
- Hjøllnes COWI, Elektrisk og elektronisk avfall – omsetningstall, avfallsmengder og håndtering, januar 1996
- Produktregisteret, Oversikt over isocyanater i bransjer og produktgrupper, 12. november 2001
- Teknologisk institutt, rapport nr. 47639, Undersøkelse av alkylfenoler og alkylfenoletoksilater – mengder og bruk i 1999 og 2000, oktober 2000
- Statistisk sentralbyrå rapport 2001/17, Utslipp til luft av noen miljøgifter i Norge
- Statistisk sentralbyrå notat 2000/4, Chemicals in Environmental Pressure Information Systems
- Kgl.res. av 26. jan 1996, Økonomireglementet for staten
- Statskonsult rapport 2001/1, God kjemi? Ansvarsfordeling og samarbeid mellom etater i kjemikalieforvaltningen, juni 2001
- Teknologisk institutt, Undersøkelse av alkylfenoler og alkylfenoletoksilater – mengder og bruk i 1999 og 2000, rapport nr 47/639, oktober 2000.
- NILU-rapport 2001 ved Leif K. Sydnes, En vurdering av grunnlaget for myndighetenes evaluering av bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, 5. november 2001
- Jordforsk, Jordsmonnsovervåking i Norge Pesticider 1999 – Rapport nr. 22/01.
- Prosjektforum AS, Spørreundersøkelse om bruk av plantevernmidler – sammendrag, 10. mars 2000
- Statskonsult rapport 19:1999, Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen