

Innst. O. nr. 70.

(1998-99)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endring i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

Ot.prp. nr. 40 (1998-99).

Til Odelstinget.

SAMMENDRAG

Miljøverndepartementet viser i proposisjonen til behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, hvor det ble satt nye mål og lagt grunnlaget for en styrket politikk for å redusere skadene fra helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen understreket spesielt at en miljøvernpolitikk som skal løse framtidige utfordringer, i større grad må fokusere på produktenes bidrag til miljøproblemer, ikke minst som utslippskilde.

Som bakgrunn for lovforslaget viser departementet til stoffliste til forskrift om klassifisering og merking av farlige kjemikalier som omfatter rundt 2 500 stoffer, mens det totale antall rene stoffer i bruk i Norge anslås til 8 000-10 000, og disse inngår i om lag 50 000 kjemiske produkter. I EU er det registrert i størrelsesorden 100 000 kjemiske stoffer, i et enda større antall produkter. I EUs kjemikalierregelverk er det tatt konsekvensen av dette med omfattende systemregelverk som baseres på at næringslivet selv har ansvaret for risikovurderinger, klassifisering, merking, m.m. Dette systemregelverket er i sin helhet innført i Norge som følge av EØS-avtalen.

Departementet viser til at myndighetenes arbeid med begrensninger og forbud mot de aller farligste stoffene må suppleres med tiltak som begrenser skadevirkninger fra bruk av alle farlige kjemikalier i samfunnet. Det vises til «substitusjonsprinsippet» som innebærer at den som har med farlige kjemikalier å gjøre, skal vurdere om han kan nå sitt mål like godt med et mindre farlig kjemikalie, uten bruk av kjemikalier, eller med en annen metode. Videre vises det til FNs handlingsplan for det 21. århundre, Agenda 21, som fremhever substitusjon som en klassisk metode for risikoreduksjon. Når det gjelder teknologi og metoder er den samme tankegang nedfelt nasjonalt og internasjonalt gjennom prinsippet om best tilgjengelige teknologi (forurensningsloven § 2 nr. 3) eller det noe

videre begrepet best tilgjengelige teknikker (BAT), som legges til grunn ved utferdigelse av konsesjon til forurensende aktivitet, og i EUs direktiv om integrert forurensningskontroll (IPPC) som Norge er forpliktet til gjennom EØS-avtalen. Det er et rimelig krav at også tilgang på mindre helse- og miljøfarlige kjemikalier, på lik linje med andre tiltak, skal utnyttes for å forebygge skader på helse og miljø.

Det er ønskelig at substitusjonsprinsippet, som en generell forebyggende strategi for å redusere risikoen forbundet med den brede og alminnelige bruken av kjemikalier i samfunnet, på en klarere måte skal fremgå av lovverket. Det foreslås derfor i proposisjonen en ny § 3a i lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 nr. 79 (produktkontrollloven).

Departementet viser til at en lovfesting av substitusjonsprinsippet i produktkontrollloven vil gjøre prinsippet gjeldende også i forhold til skadevirkninger på det ytre miljø. Dette vil et stykke på vei være en presisering av gjeldende aktsomhetsbestemmelse i produktkontrollloven § 3 første ledd, men i all hovedsak innebærer den et nytt selvstendig element i loven. Den nye og selvstendige betydning er særlig at den som fremstiller produkter med innhold av farlige kjemikalier, også skal vurdere hvorvidt produktet, på grunn av sitt innhold av farlig kjemikalie, kan medføre fare for skade i senere ledd, dvs. under bruk eller i avfallsstadiet. Dessuten vil alle som yrkesmessig bruker kjemikalier, i alle sektorer i samfunnet, få en plikt til å vurdere sin kjemikaliebruk med det klare formål å redusere den risiko som med rimelighet kan reduseres innenfor den aktivitet som bedrives. Regelen skal bidra til å redusere den unødige risiko ved bruk av farlige kjemikalier. Den nye § 3a er en norm som skal anvendes konkret i en valgsituasjon, til forskjell fra begrensninger fastsatt i lov, forskrift eller konsesjonsvil-

kår, som trekker grensen for hvilke kjemikalier eller produkter som generelt er forbudt eller tillatt.

Regelen vil bli gjort gjeldende for produkter som inneholder kjemikalier, eller som i seg selv er rene stoffer eller stoffblandinger. Rekkevidden av regelen er følgelig begrenset til å vurdere skadevirkninger fra produktenes farlige kjemiske egenskaper, ikke andre sider ved produktene. Regelen foreslås gjort gjeldende for virksomheter, ikke for forbrukere. Med «bruker» menes også produsenter, hvor bruk av kjemikalier ofte inngår både i produksjonsprosessen og som komponent i sluttproduktet.

Substitusjonsprinsippet vil innebære at den enkelte virksomhet må vurdere sin kjemikaliebruk, og der det er mulig redusere sin risiko gjennom å gå over til mindre skadelige alternativer. Regelen medfører at det å velge bort et farlig kjemikalie skal være en metode for risikoreduksjon der dette er mulig. Det skal foretas en vurdering av farepotensialet ved kjemikaliet eller produktet, dvs. en vurdering av farlige iboende egenskaper. Deretter må man med utgangspunkt i kunnskap om bruken av produktet, og dets videre livsløp, gjøre en vurdering av sannsynligheten for at skade kan oppstå, dvs. hvilken sannsynlighet det er for at helse eller miljø blir utsatt for skadelig eksponering ved bruk eller i avfallsfasen. Den samlede vurdering av iboende farlige kjemiske egenskaper, dvs. hvor alvorlige skadevirkninger kjemikaliet kan forårsake, sammenholdt med sannsynligheten for eksponering, er den vurdering av risiko som regelen krever. Hvis man skulle komme til at det vil være bedre å gå over til en annen metode, istedenfor overgang til et annet produkt, er regelen ikke til hinder for dette, forutsatt at man oppnår samme eller større reduksjon i risiko som ved et rent bytte av kjemikalie. Det forutsetter at man også har tilstrekkelig kunnskap om alternativet. En forutsetning er at alternativ er tilgjengelig på markedet, og at et skifte ikke påfører urimelig store kostnader eller urimelig tekniske ulemper. Det gjøres ingen endring i produktkontrollovens øvrige bestemmelser, dvs. at de alminnelige bestemmelser om tilsyn og reaksjonsmåter gjelder.

Formålet med substitusjonsregelen er sammenfatningsvis:

- å ansvarliggjøre den som bruker produkter med innhold av helse- og miljøfarlig kjemikalie,
- å bevisstgjøre bruk av kjemikalier om produktvalgets betydning for å forebygge skader på helse og miljø,
- å forplikte brukeren til systematisk å overveie muligheter for substitusjon, og
- å faktisk få i stand substitusjon.

I norsk rett har substitusjonsprinsippet vært en del av både eldre og nyere lovgivning til vern om arbeidstakers helse. Det legges også til grunn ved godkjen-

ning av plantevernmidler. Prinsippet er til nå ikke lovfestet med hensyn til skader i det ytre miljø eller helseskader generelt. Miljøverndepartementet mener denne mangelen i norsk miljølovgivning bør utbedres, og foreslår at prinsippet lovfestes gjennom et tillegg til lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 nr. 79 (produktkontrolloven).

Det er i proposisjonen gitt en gjennomgang av gjeldende norsk rett og av behovet for lovfesting av substitusjonsprinsippet, samt av andre lands rett på dette området. Det er videre gitt en detaljert gjennomgang av innholdet i § 3a, substitusjonsplikt, og av bl.a. hvilke produkter og hvem regelen vil gjelde.

Departementet forutsetter ikke noen vesentlig økt økonomisk belastning for bedrifter og virksomheter som en følge av at substitusjonsplikten innføres. Regelen krever ikke fare- eller risikovurdering eller gjennomføring av substitusjon dersom det medfører «urimelig kostnad eller ulempe». Det forventes ingen vesentlig økning i virksomhetenes utredningsaktivitet, selv om risikovurdering av alternativer vil måtte bli sterkere fokusert, og øke noe i omfang.

Forslaget til lovregel innebærer ingen endringer i eksisterende myndighets- og tilsynsstruktur. Tilsyn vil skje som del av Statens forurensningstilsyns vanlige tilsynsoppgaver, og det forventes ikke økte kostnader av betydning.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Aud Blattmann, Gard Folkvord, Gunn Karin Gjøl, Bent Hegna, Torny Pedersen og lederen Jens Stoltenberg, fra Kristelig Folkeparti, Bror Yngve Rahm og Lars Rise, fra Høyre, Jan Johnsen og Jan Tore Sanner, fra Senterpartiet, John Dale, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, og fra Venstre, Gunnar Kvassheim, vil peke på at Regjeringen i behandling av St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, har satt nye mål og lagt grunnlag for en styrket politikk for å redusere skadene fra helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det er derfor nødvendig med en bredere og mer sammensatt virkemiddelbruk.

Flertallet viser til at den foreslåtte lovendring i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester, med forslått ny § 3a Substitusjonsplikt, er en slik endring. Flertallet mener det er ønskelig at substitusjonsprinsippet, som en generell forebyggende strategi for å redusere risikoen forbundet med den brede og alminnelige bruken av kjemikalier i samfunnet, på en klarere måte framgår av lovverket.

Flertallet vil peke på at substitusjonsregelen gjelder der ett produkt kan erstattes med et annet for samme formål, uten urimelig kostnad eller ulempe.

Flertallet er kjent med at i gjeldende lovverk har prinsippet vært lovfestet på arbeidsmiljøområdet siden den tidligere arbeidervernloven. Lovfesting av substitusjonsprinsippet i produktkontrollen vil gjøre prinsippet gjeldende også i forhold til skadevirkninger på det ytre miljø. Flertallet mener det er ønskelig å redusere den unødvendige risikoen ved bruk av farlige kjemikalier.

Flertallet vil peke på at høringsuttalelsene til forslaget stort sett var positive, og at ingen uttalte seg mot at substitusjonsplikten lovfestet.

Komiteen viser til at den foreslåtte endringen ikke krever fare- eller risikovurdering eller gjennomføring av substitusjon dersom det medfører «urimelig kostnad eller ulempe». Dette skal sikre at endringen ikke får konkurransevridende effekt særlig mellom norske og utenlandske virksomheter. Komiteen vil allikevel be departementet om å følge utviklingen nøye for å sikre at regelendringen ikke får konkurransevridende effekter.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, mener at utskifting av farlige kjemiske stoffer med mindre farlige stoffer for å kunne frembringe produkter som gir redusert helse- og miljørisiko, lenge har vært en viktig drivkraft i produktutvikling i kjemisk og annen prosessindustri.

Disse medlemmer mener forslaget innebærer todelte plikt (en vurderingsplikt og en handlingsplikt) for yrkesmessige brukere, (norsk produsent og sluttbruker) av kjemikalier eller produkt som inneholder kjemikalier dersom det ikke medfører urimelig kostnad:

- En plikt til å vurdere om det finnes alternativ som kan medføre mindre risiko for helse- og miljøskade enn det aktuelle produkt.
- En plikt til, i så fall, å velge dette alternativet (utskifting).

For norsk produsent innebærer dette:

- En plikt til å vurdere om han, ved skifte av inngående kjemikalier, kan utvikle et alternativ som kan medføre mindre risiko. Vurderingen skal omfatte risiko i egen virksomhet og ved bruk av produktet i senere ledd.
- En plikt til å utvikle de alternative nye produkter og slutte å markedsføre eksisterende produkter, dersom vurderingen viser at dette vil gi risikoreduksjon (utskifting).

For en sluttbruker innebærer dette:

- En plikt til å vurdere om det finnes alternativ som kan medføre mindre risiko for skader enn det eksisterende produkt i egen virksomhet.
- En plikt til utskifting dersom vurderingen viser at dette vil gi risikoreduksjon.

Disse medlemmer viser til at når norske produsenter, men ikke importører, er omfattet av handlingsplikten (utskifting) i substitusjonsplikten, kan vi oppleve at en norsk produsent må trekke et produkt fra markedet til tross for at markedet etterspør produktet. En importør kan derimot levere, fordi han ikke er underlagt verken vurderingsplikten eller handlingsplikten.

Disse medlemmer viser til at en norsk produsent i praktiske situasjoner ikke er underlagt handlingsplikten, men bare vurderingsplikten i den foreslåtte § 3a. Samtidig understreker Regjeringen viktigheten av at de som tilbyr produktene (produsenter og importører) har vurdert og kan gi informasjon om alternativer for at sluttbruker skal kunne utøve sin handlingsplikt. Etter disse medlemmers oppfatning bør dette ikke bare ligge i premissene i proposisjonen, men komme til uttrykk i lovteksten. Dette vil også løse problemet med konkurransevridning mellom norske produsenter og importører.

Disse medlemmer mener at både produsenter og importører bør oppfordres til å arbeide metodisk for å utrede risiko for skade og vurdere alternative produkter/løsninger. Begge bør derfor kunne underlegges en likeverdig vurderingsplikt, slik denne er beskrevet i lovforslaget. Dermed vil det kunnskapsmessige grunnlaget for at sluttbruker vil kunne gjennomføre utskifting være tilstede, ikke bare for norsk-produserte produkter, men også for importprodukter. Handlingsplikten i substitusjonsplikten bør derfor pålegges yrkesmessige sluttbrukere.

Disse medlemmer mener at ved å endre nåværende § 3 annet ledd til ikke bare å omfatte en kunnskapsplikt, men også en plikt til å vurdere alternativer, ansvarliggjøres både den som tilvirker og den som innfører et produkt. Denne endringen av § 3 annet ledd vil også føre til en større bevisstgjøring om produktvalgets betydning og gi større forpliktelse til systematisk å overveie muligheter for substitusjon. Nåværende § 3 annet ledd omfatter både produsenter og importører.

Disse medlemmer mener at ved å endre den foreslåtte § 3a slik at den bare omfatter sluttbruker, sikrer man at handlingsplikten ikke utilsiktet vil diskriminere norske produsenter, samtidig som den sikrer at hovednedslagsfeltet for loven blir sluttbruker, i tråd med Regjeringens kommentarer. Med sluttbruker forstås en virksomhet som forbruker kjemikalier eller produkt som inneholder kjemikalier, men hvor kjemikaliene ikke inngår i eventuelle produkter virksomheten selv produserer og bringer på markedet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«§ 3 annet ledd Aktsomhetsplikt skal lyde:

Den som tilvirker eller innfører produkt plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det kan medføre virkning nevnt i § 1, herunder vurdere om man kan fremskaffe alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning.

Ny § 3a Substitusjonsplikt skal lyde:

Virksomhet som er sluttbruker av 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. Virksomhet skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe.»

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

§ 3 annet ledd Aktsomhetsplikt skal lyde:

Den som tilvirker eller innfører produkt plikter å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å vurdere om det kan medføre virkning nevnt i § 1, herunder vurdere om man kan fremskaffe alternativ som medfører mindre risiko for slik virkning.

Ny § 3a Substitusjonsplikt skal lyde:

Virksomhet som er sluttbruker av 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. Virksomhet skal i så fall velge dette alternativet, hvis det kan skje uten urimelig kostnad eller ulempe.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser for øvrig til proposisjonen og det som står foran, og råder Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endring i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).

I.

I lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) gjøres følgende endring:

Ny § 3a skal lyde:

§ 3a Substitusjonsplikt

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

II.

Loven trer i kraft 1. januar 2000.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 19. mai 1999.

Jens Stoltenberg,
leder.

Gunnar Kvassheim,
ordfører.

Aud Blattmann,
sekretær.