



Innst. S. nr. 21

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:9 (2001-2002)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier

Til Stortinget

1. INNLEDNING

I 1997 fremmet regjeringen nye målsettinger for myndighetenes arbeid med helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. St.meld. nr. 58 (1996-1997) 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.

Det er en generell økning i kjemikaliebruken. 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.

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 produktkontrollloven og forurensningsloven er gjennomgått.

Landbruksdepartementet og Statens landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet) forvalter plantevernmiddeelloven. 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. Dette har vært en prioritert oppgave for Arbeidstilsynet. Riksrevisjonen har derfor undersøkt hvordan hensynet til kjemisk helsefare er ivarettatt 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.

2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonen har sett nærmere på sju kjemikalier eller stoffgrupper.

2.1 Bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier

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.

SFT følger nøye med på utslipp av aktuelle kjemikalier fra industrien, men har begrenset oversikt over bruken av stoffer som hovedsakelig inngår i faste bearbejdede produkter. Undersøkelsen viser at usikkerheten knyttet til utslippsnivået er betydelig for de sju stoffgruppene Riksrevisjonen har gjennomgått særskilt.

Landbruksmyndighetene har satt mål om at risikoen knyttet til bruken av plantevernmidler skal reduseres med 25 pst. 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. 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 1 300 dødsfall og et stort antall sykehusinnleggelses og trygdetilfeller hvert år kan relateres til bruken av kjemikalier i arbeidslivet. Redusert kjemisk helsefare er derfor ifølge AAD 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

Det er en umulig oppgave å føre jevnlig kontroll med alle de mange virksomheter som er omfattet av det aktuelle regelverket. Det er derfor en utfordring for tilsynsmyndighetene å identifisere de bedriftene og produktene som utgjør størst risiko. 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. Landbrukstilsynet 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, ca. 1 000 bedrifter. 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. Det er utarbeidet en liste over aktuelle kjemikalier som medfører særlige utfordringer (Obs-listen) som angir i hvilke bransjer og produkttyper kjemikaliene er mye brukt, og valg av kontrolltiltak tar blant annet utgangspunkt i denne oversikten. En omfattende prosess internt i SFT

sikrer ifølge SFT at kontrollen er risikobasert og målrettet.

Undersøkelsen viser at Landbrukstilsynet ikke har gjennomført en systematisk kartlegging av hvilke virksomheter som jevnlig bruker plantevernmidler som kan utgjøre særlig risiko. Frem 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. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom de ulike distriktene i Arbeidstilsynet når det gjelder bruken av risikovurderinger som grunnlag for innrettingen 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. 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.

2.3 Reaksjoner når kontrollen avdekker regelbrudd

Undersøkelsen viser at tilsynsetatene har avdekket omfattende brudd på regelverket. Likevel medfører dette kun unntaksvis at virksomheter som bryter regelverket anmeldes til politiet. Tall fra tilsynsetatene viser at omfanget på avvik har holdt seg stabilt på et høyt nivå i flere år.

SFT har 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. Det forventes at SFT også i det videre arbeidet vektlegger oppfølgingen av regelbrudd 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. Det har derfor vært vanskelig å avgjøre om saker burde vært fulgt opp nærmere. Som hovedregel har Landbrukstilsynet bedt om en redegjørelse om det aktuelle forholdet.

Det har vært et mål for Arbeidstilsynet at politianmeldelser i større grad skal brukes overfor alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet, og 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.

3. DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

3.1 Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet kommenterer bl.a. i sitt brev av 8. mai 2002 ifm. Riksrevisjonens rapport at SFT legger betydelige ressurser i overvåkingen av utslipp og bruk av kjemikalier innen sitt ansvarsområde, men anerkjenner 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. Utvikling av systemer for å fremskaffe bedre kunnskap om utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier er en av hovedpilarene i den nylig vedtatte kjemistrategien til EU. Norske myndigheter har gjennom plikten til å deklare farlige kjemiske produkter til Produktregisteret, en vesentlig bedre oversikt over omsetning og produksjon av farlige kjemikalier enn andre land. Fremskaffing av bedre kunnskap og dokumentasjon om det store antallet kjemikalier i produkter har vært en sentral del av den norske kjemikaliepolitikken over lengre tid, jf. bl.a. St.meld. nr. 58 (1996-1997) og St. meld. nr. 24 (2000-2001).

Den enorme kompleksiteten på dette området gjør det nær sagt umulig å oppnå eksakte tall for utslipp til miljøet av farlige kjemikalier. Departementet er enig i at det er usikkerhet i datagrunnlaget for å vurdere utslippsreduksjoner, og legger stor vekt på å redusere denne usikkerheten. Miljøverndepartementet rapporterer til Stortinget om måloppnåelse i forhold til de prioriterte kjemikaliene gjennom en samleindikator for alle kjemikaliene 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 det er langt mer komplisert å risikoinnrette tilsynet med bedrifter uten utslippstillatelse. 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 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.

Departementet er videre enig i at det er et behov for å styrke samordningen mellom ansvarlige departementer og tilsynsetater. Det er gjennomført et større interdepartementalt 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. Det er videre utviklet et nært samarbeid mellom tilsynsetatene på det såkalte helse-, miljø- og sikkerhetsområdet (HMS).

3.2 Landbruksdepartementet

Landbruksdepartementet viser i sin uttalelse av 29. april 2002 til Riksrevisjonens rapport om 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 at 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 og det er krav om skolering. På denne bakgrunnen har kontrollen med sluttbruker ikke vært høyest prioritert som virkemiddel innenfor tilgjengelige ressursrammer.

Helse- og miljørisikoen knyttet til bruken av plantevernmidler skal reduseres med 25 pst. fra 1998 til 2002, jf. egen handlingsplan og en modell for beregning av risiko som 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.

Departementet peker 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 slutfasen av arbeidet. Tiltaket vil bli evaluert ved utgangen av handlingsplanperioden.

Landbruksdepartementet peker på at kontrollen er mer omfattende enn det som gjøres av Landbrukstilsynet, herunder Statens næringsmiddeltilsyns overvåkningsprogram for rester av plantevernmidler, Jordsmonneovervåkingsprogrammet, føring av sprøytejournal samt fremleggelse av autorisasjonsbevis.

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. Landbrukstilsynet har i 2001 som ledd i tiltakspakken under handlingsplanen om slike risikovurderinger 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 ruti-

nene 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, bl.a. flere politianmeldelser og bøter samt 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 plantevernmiddeleområdet.

3.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) peker i brev av 6. mai 2002 til Riksrevisjonens rapport på at St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, som er et sentralt utgangspunkt for undersøkelsen, ikke omhandler arbeidsmiljømyndighetenes målsettinger eller strategi. Det er flere departementer og direktorater som har et forvaltningsansvar for disse helsefarlige kjemikalier. 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".

AD 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. Det er i mindre grad lagt vekt på hvor stor omsetningen av det enkelte kjemikalieliet har vært.

Det andre viktige satsningsområdet for arbeidsmiljømyndighetene har vært å kontrollere kjemikalieleverandørenes plikt til å gi tilfredsstillende informasjon om kjemikalienes helsefare slik at det kan innarbeides trygge rutiner for bruken av kjemikalieliet.

Arbeidstilsynet har gjennom 90-årene blant annet hatt kjemisk helsefare som et betydelig satsningsområde, jf. Nasjonal Helseplan. AAD peker på at Nasjonalt program for forebygging, som har vært viktig i prioriteringen til Arbeidstilsynet, 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.

Departementet mener at rapporten gjennomgående er formulert slik 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.

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.

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

4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen kan 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, men på grunn av kompleksiteten på området viser undersøkelsen at det likevel er stor usikkerhet knyttet til bruken av disse. 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. Ettersom det er satt klare resultatmål for redusert bruk og utslipp av kjemikalier 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. 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. 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 bl.a. har svart:

"...

Arbeidet for å hindre at utslipp og bruk av kjemikalier skader helse og miljø er høyt prioritert både nasjonalt og internasjonalt.

...

Norge har gjennom Produktregisteret og konsesjons-systemet 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.

...

Indikatoren inneholder imidlertid ikke systematiske feilkilder, og gir et relativt troverdig bilde av de sam-

lede 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.

...

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 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 bl.a. har svart:

"...

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 plantevernmiddeletområdet.

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 matilsynet."

5.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

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

"...

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 egnede 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 ivaretatt 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 kjemikaliene 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. Riks-

revisjonen 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.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Jørgen Kosmo og Sverre Myrli, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Riksrevisjonens Dokument nr. 3:9 (2001-2002), samt til Landbruksdepartementets brev til komiteen den 29. oktober 2002 og Miljøverndepartementets brev til komiteen den 1. november 2002. Brevene ligger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen vil understreke at kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier er et avgjørende virkemiddel for å nå det langsiktige målet om at utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier ikke skal føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. For å få mest mulig ut av ressursene som brukes i dette arbeidet, vil komiteen understreke viktigheten av at kontrollene målrettes mot de områdene der det er størst risiko, og at regelbrudd følges opp. Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved 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. Samtidig ser komiteen med tilfredshet at det fra SFTs og Landbrukstilsynets side arbeides med å styrke oppfølgingen av alvorlige regelbrudd. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens forventning om at dette arbeidet videreføres, og vil også understreke viktigheten av at anmeldelser følges opp. Komiteen ber om at departementene på en egnet måte holder Stortinget orientert om utviklingen i oppfølging av regelbrudd.

Komiteen vil understreke betydningen av en samordnet innsats av departementer og tilsynsetater på kjemikalieområdet, og noterer med tilfredshet enigheten om å opprette et eget samarbeidsforum på dette feltet. Komiteen erkjenner at det er en krevende opp-

gave å holde god nok oversikt over utslipp av aktuelle helse- og miljøfarlige kjemikalier. Samtidig ser komiteen det som betenkelig når Riksrevisjonen i Dokument nr. 3:9 (2001-2002) uttaler at det kan stilles spørsmål ved SFTs rapportering om måloppnåelse knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier. Denne rapporteringen vil i neste instans legge grunnlaget for de politiske prioriteringene av dette viktige arbeidet. Komiteen forventer derfor og vil understreke betydningen av at Miljøverndepartementet i sine fremtidige framlegg til Stortinget på området vil gi en vurdering av eventuell faglig usikkerhet knyttet til kjemikalieindikatoren og til den samlede oversikten over utslipp.

Komiteen registrerer at det ut fra SFTs kontrolldokumenter kan se ut som om inntjeningskravene for SFT er styrende for kontrollvirksomheten. Komiteen registrerer at Miljøverndepartementet i møte med Riksrevisjonen har avvist at inntektene har form av et inntjeningskrav, og forventer at Miljøverndepartementet sikrer at en mulig uklarhet rundt dette ikke fører til at inntjeningskravet legger utilsiktede føringer for kontrollvirksomheten.

Komiteen registrerer at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har igangsatt et kombinert evaluering- og utviklingsprosjekt knyttet til Arbeidstilsynets organisering og virksomhet, og at Riksrevisjonens

bemerkninger om Arbeidstilsynets oppfølging knyttet til kjemisk helsefare i arbeidslivet også vil bli spilt inn i dette arbeidet. Komiteen registrerer videre at det synes å være en viss uenighet om Riksrevisjonens rapport gir et fullgodt bilde av Arbeidstilsynets innsats på området. Komiteen vil understreke at Riksrevisjonen peker på flere viktige problemstillinger, og ber om at disse berøres om resultatene fra evaluering- og utviklingsprosjektet legges fram for Stortinget.

Komiteen konstaterer at oppfølgingen av plikten til å bytte ut farlige stoffer med mindre farlige stoffer i arbeidsmiljølovens § 11.1 2. avsnitt, siste ledd (substitusjonsplikten) kan virke noe tilfeldig, og forutsetter at det utarbeides klare rutiner for dette.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

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

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. november 2002

Ågot Valle
leder

Siri Hall Arnøy
ordfører

Kjell Engebretsen
sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Landbruksdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 29. oktober 2002

Vedrørende dokument 3:9 (2001-2002) - riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier

Det vises til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen v/komiteleder av 24.10.2002. Komiteen ber om å få nærmere opplyst når det forventes resultater av omleggingene vedrørende oppfølging av regelverksbrudd på plantevernmiddeleområdet og hvordan og når Stortinget vil orienteres om resultatene.

Landbruksdepartementet har gjennomført en handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler i perioden 1998-2002. I løpet av handlingsplanperioden har kontroll med bruken av plantevernmidler hos primærprodusentene blitt styrket på to måter. For det første er det blitt en bedre kobling mellom kontrollen på sluttproduktet (næringsmidlene) og oppfølging overfor primærprodusentene. For det andre er det fra 2001 foretatt målrettede kontroller mot gartnerier og planteskoler. Dette er produsentgrupper som det tidligere er ført liten eller ingen kontroll med.

Resultatet av denne økte kontrollen er at det er avdekket flere regelverksbrudd enn tidligere. Økningen er i hovedsak kommet som følge av at det er iverksatt kontroll i prydplanteproduksjonen.

Jeg vurderer det slik at det er behov for en ytterligere økning i kontrollen med bruken av plantevernmidler i primærproduksjonen. Det vil bli nærmere vurdert i hvilke former denne kontrollen skal foregå og i hvilken

grad det er mulig å samarbeide om kontrollen med næringens eget kontrollsystem som er bygget opp gjennom Kvalitetssystemer i landbruket (KSL). Disse vurderingene vil bli gjort i forbindelse med evaluering av ovennevnte handlingsplan som går ut i 2002 og utarbeidelse av ny handlingsplan. Samtidig vil det bli arbeidet løpende med dette i Landbrukstilsynet. Jeg vil også peke på at det å bygge ut kontrollen med de første ledene i matkjeden inngår som en viktig forutsetning for etablering av det nye Mattilsynet.

Jeg vurderer det slik at både intensivert kontroll og konsekvent oppfølging av regelverksbrudd er viktige elementer i kontrollopplegget på dette området. Det er det forebyggende elementet som er sentralt her, og arbeidet med å gjøre reaksjonsmønsteret kjent vil derfor bli videreført. Som det framgår av Riksrevisjonens rapport er det arbeidet med rutinene for oppfølging av regelverksbrudd en tid allerede. Jeg tror det vil ta noe tid før resultatene av dette arbeidet viser seg i praksis i form av en nedgang i antall anmeldelser og tilbaketrekking av autorisasjonsbevis, ikke minst fordi en ytterligere økning i kontrollen også kan avdekke forholdsvis flere regelverksbrudd. I løpet av en periode på to til tre år antar jeg likevel at vi bør se en stabilisering eller nedgang i antall regelverksbrudd.

Jeg legger til grunn at dette vil bli rapportert om resultatene i de årlige budsjettproposisjonene.

Vedlegg 2

Brev fra Miljøverndepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 1. november 2002

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

Jeg viser til brev av 24. oktober i år fra komiteen. Komiteen har spørsmål knyttet til resultatene av den omlegging av anmeldelsespraksis som har funnet sted i SFT i 2001, en omlegging som går fram av Miljøverndepartementets merknader til Riksrevisjonens rapport.

Ut fra 440 kontroller anmeldte SFT 17 bedrifter til politiet i 2001, en klar økning fra de fem sakene som omtales i Riksrevisjonens rapport (side 51). Det er ingen grunn til å tro at dette skyldes at miljøtilstanden eller etterlevelsen av regelverket i norsk næringsliv var verre i 2001 enn de to-tre foregående år, og økningen skyldes derfor i stor grad en strengere anmeldelsespraksis.

Jeg har gitt klare signaler til SFT om at det er viktig at brudd på regelverket følges opp i forhold til anmeldelsespraksis og ambisjoner.

Når man skal vurdere resultatene av omleggingen til en strengere anmeldelsespraksis, er det ikke et mål i seg selv å ha et høyt antall anmeldelser og domfellelser. En strengere anmeldelsespraksis vil, i tillegg til virkningene for den bedrift det gjelder, ha en allmennpreventiv virkning slik at praksisen over tid bidrar til økt etterlevelse av miljøregelverket og dermed også et lavere antall anmeldelser. Bedre etterlevelse av regelverket vil imidlertid også ha sammenheng med andre tiltak, og det kan være vanskelig å isolere effekten av en strengere anmeldelsespraksis. Anmeldelsespraksis må derfor inngå i en helhetlig vurdering av SFTs tilsyn og kontroll for å nå de nasjonale resultatmålene for helse- og miljøfarlige kjemikalier.

Regjeringen vil orientere Stortinget om resultatene av omleggingene i egnede meldinger og budsjett dokumenter, spesielt stortingsmeldingen om *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøverntilstand*.