

Miljødirektoratet

Evaluering av Produktregisteret

oslo**economics**

Tittel: Evaluering av Produktregisteret

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Miljødirektoratet

Publisert: Februar 2025

Rapportnummer: 2025-14

Kontaktperson: Guro Landsend Henriksen / Partner

E-post: glh@osloeconomics.no

Tel: 928 04 648

Foto/illustrasjon forside: Shutterstock

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat	7
1.3 Metode og informasjonsgrunnlag	8
1.4 Rapportstruktur	9
2. Produktregisteret og andre kjemikalieregistre	10
2.1 Produktregisteret	10
2.2 Europeisk kjemikalier regelverk og tilhørende rapportering og databaser	11
2.3 Nasjonale kjemikalieregistre	12
3. Bruksområder og brukervirkninger av Produktregisteret	14
3.1 Regulatorisk arbeid	14
3.2 Tilsynsarbeid	16
3.3 Miljøovervåking	17
3.4 Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver	18
3.5 Statistikk og tilgjengeliggjøring av data om bruk av farlige kjemikalier	18
3.6 Giftinformasjon	18
3.7 Forskningsarbeid	19
3.8 Oppsummering	19
4. Kostnader for forvaltning og rapportering til Produktregisteret	21
4.1 Kostnader ved rapportering til Produktregisteret	21
4.2 Kostnader til forvaltning av Produktregisteret	23
5. Samfunnsnytt av Produktregisteret	24
5.1 Kontrafaktisk scenario	24
5.2 Effekter av Produktregisteret	25
5.3 Samfunnseffekter	30
5.4 Oppsummering av samfunnsvirkninger	36
6. Erfaringer fra andre land	37
6.1 Nasjonale produktregistre i andre nordiske land	37
6.2 Europeiske land uten nasjonalt produktregister	40
6.3 Oppsummering	43
7. Alternativer for økt nytte eller reduserte kostnader	44
7.1 Identifiserte forbedringsområder	44
7.2 Mulige alternativer	45
7.3 Nullalternativ: Beholde registeret	48
7.4 Alternativ 1a: Avvikle Produktregisteret uten større kompenserende tiltak	48

7.5 Alternativ 1b: Avvikling med større kompenserende tiltak	55
7.6 Alternativ 2: Økt tilgjengeliggjøring av data	60
7.7 Alternativ 3a: Redusert detaljeringsnivå i rapporteringen som i Sverige	62
7.8 Samlet vurdering	67
8. Referanser	71

Sammendrag

Produktregisteret gir informasjon om bruk av farlige kjemikalier i samfunnet og er et sentralt verktøy i myndighetenes arbeid for å sikre at bruken av kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker eller ytre miljø. Produktregisteret benyttes i myndighetenes arbeid med regulering, kontroll av regelverksetterlevelse og ivaretagelse av samfunnssikkerhet på kjemikaliefeltet. I tillegg er Produktregisteret en viktig bidragsyter til den nordiske SPIN-databasen som tilgjengeliggjør informasjon fra de nordiske produktregistre. SPIN-databasen benyttes blant annet av det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) i det regulatoriske arbeidet som foregår i EU og til forskning. Produktregisteret styrker myndighetenes arbeid med å redusere risiko for potensielle negative virkninger som kjemikalier kan ha for liv, helse, miljø, natur og samfunnssikkerhet, og har derfor stor samfunnsnytte.

Oppdrag og metode

Miljødirektoratet forvalter Produktregisteret og har bedt om en evaluering av Produktregisteret. Evalueringen skal vurdere samfunnsnyttene av dagens register og mulige alternativer for den videre utviklingen av Produktregisteret. Bakgrunnen for evalueringen er at det har skjedd endringer som kan ha påvirket nytten av registeret, siden Produktregisteret ble evaluert i 2016. En sentral endring er at Giftinformasjonen fra 1. januar 2025 vil få dekket sitt databehov fra ECHAs PCN-database (Poison Centres Notifications). Formålet med evalueringen er å vurdere samfunnsnyttene av registeret, kartlegge erfaringer i andre land med og uten nasjonale produktregistre og vurdere ulike alternativer for den videre utviklingen av registeret (beholde som i dag, utvikle og videreføre med forbedringer).

Informasjonsgrunnlaget i evalueringen har vært dokumentstudier, statistikk og intervjuer med et bredt utvalg interessenter. I Norge har vi intervjuet Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB) som er primærbrukerne av registeret i dag, forskningsinstitusjoner som bruker data fra Produktregisteret, bransjeorganisasjoner og et utvalg virksomheter som rapporterer til Produktregisteret. Av utenlandske aktører har vi intervjuet representanter for de nordiske produktregistre i Danmark, Sverige og Finland. I tillegg har vi intervjuet representanter for ECHA og miljøforvaltningen i et utvalg land uten nasjonale produktregistre (Tyskland, Nederland og Irland).

Samfunnsnyttene av Produktregisteret

Produktregisteret er et sentralt verktøy i myndighetenes arbeid for å oppnå målene med de ulike regelverkene som regulerer bruken av farlige kjemikalier (REACH-, CLP- og biocidforordningen), samt i arbeidet med å kartlegge utgangsstoffer for eksplosiver for å forebygge ulykker og terror (jf. forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver). Formålet med disse regelverkene er å sikre at bruk av farlige kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker, ytre miljø eller samfunnssikkerhet.

Både i arbeid med regelverksutvikling, tilsyn og samfunnssikkerhet er Produktregisteret en sentral informasjonskilde. Produktregisteret er også en viktig bidragsyter til den nordiske SPIN-databasen, som benyttes av ECHA i det regulatoriske arbeidet som foregår i EU og til forskning. Ved å tilgjengeliggjøre informasjon om hvilke farlige kjemikalier som brukes og omsettes i samfunnet, bidrar Produktregisteret til økt kontroll med etterlevelsen av kjemikalierregelverk, mer målrettet miljøovervåkning, målrettede og effektive reguleringsprosesser og bedre oversikt over bruk av utgangsstoffer for eksplosiver. På denne måten bidrar Produktregisteret til å redusere risiko for negative virkninger som kjemikalier kan medføre i samfunnet i form av tap av liv og helse, natur og miljø og svekket samfunnssikkerhet.

Erfaringer fra andre land

Kartleggingen av hvordan land uten nasjonalt produktregister gjennomfører sitt kjemikaliearbeid viser at disse landene klarer å løse de samme oppgavene relatert til regulatorisk arbeid, tilsyn og rapportering uten nasjonale produktregistre. Disse landene bruker et fragmentert informasjonsgrunnlag om kjemikalier og samler i større grad inn informasjon direkte fra virksomhetene i forbindelse med tilsyn og annen rapportering.

I noen av landene er det pågående initiativ for å lage databaser som sammenstiller informasjonen som innhentes av ulike myndigheter.

Videre utvikling av Produktregisteret

Vi har vurdert alternative tiltak som kan bidra til økt nytte eller reduserte kostnader av Produktregisteret. Følgende alternativer er vurdert:

- Nullalternativ: Videreføre dagens register uten endringer
- Alternativ 1a: Avvikle Produktregisteret uten større kompenserende tiltak
- Alternativ 1b: Avvikle Produktregisteret med større kompenserende tiltak
- Alternativ 2: Beholde Produktregisteret med økt tilgjengeliggjøring av data
- Alternativ 3a: Forenkle rapporteringskrav til tilsvarende nivå som i Sverige
- Alternativ 3b: Forenkle rapporteringskrav til tilsvarende nivå som i sikkerhetsdatablad (finsk løsning)

En avvikling av Produktregisteret vil frigjøre dagens ressursbruk i Miljødirektoratet til drift og forvaltning av Produktregisteret på 7 millioner kroner og vil sannsynligvis redusere virksomhetenes rapporteringskostnader som i dag utgjør 12 millioner kroner. I hvilken grad virksomhetenes rapporteringskostnader reduseres, avhenger av omfanget på annen informasjonsinnhenting rettet mot virksomhetene etter en eventuell avvikling. Samtidig vil en avvikling føre til at myndighetene mister en sentral kilde til informasjon om bruk av farlige kjemikalier i samfunnet. Det finnes ingen andre eksisterende informasjonskilder som gir tilsvarende informasjon om hvilke farlige kjemikalier som brukes eller omsettes av norske virksomheter. For å fremskaffe tilsvarende informasjon er derfor alternativet å kartlegge og innhente informasjon direkte fra virksomhetene. Slik informasjonsinnhenting er ressurskrevende for myndighetene og vil trolig kun i svært begrenset grad være mulig å gjennomføre innenfor dagens budsjetter.

Gitt at myndighetenes ressursrammer holdes fast, vil en avvikling av Produktregisteret (alternativ 1a) føre til at tilsynsarbeid, regulatorisk arbeid, miljøovervåking og arbeid med samfunnssikkerhet må baseres på et vesentlig svakere kunnskapsgrunnlag om farlige kjemikalier enn i dag. Dette vil i neste omgang gå utover kvaliteten i myndighetenes arbeid og vil føre til mindre kontroll med etterlevelsen av kjemikalieregelverk, mindre målrettet miljøovervåking, sannsynligvis mindre målrettede og effektive reguleringsprosesser og redusert oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver. I neste omgang kan en slik svekking i myndighetenes arbeid føre til økt risiko for skadelige effekter av farlige kjemikalier, i form av tap av liv og helse, tap av natur og miljø og svekket samfunnssikkerhet.

For å opprettholde aktivitetsnivået og til dels kvaliteten i myndighetenes arbeid ved en avvikling av Produktregisteret, kan det gjennomføres kartlegging og informasjonsinnhenting fra virksomheter om bruk av farlige kjemikalier i et større omfang (alternativ 1b). Dette vil medføre økt ressursbruk hos myndighetene til slike aktiviteter. Våre estimater tyder på at det vil påløpe ressursbruk på om lag 14 til 27 millioner kroner per år for å dekke et grunnleggende informasjonsbehov uten Produktregisteret. Hvis det etableres en egen deklarasjonsløsning for deklarerer av utgangsstoffer for eksplosiver til DSB, vil kostnadene for kompenserende tiltak være 13 til 25 millioner kroner årlig. Dermed vil den økte ressursbruken overstige dagens kostnader til drift av Produktregisteret som er estimert til 5,7 til 7,2 millioner kroner årlig. Merkostnadene i offentlig forvaltning sammenlignet med kostnadene til å forvalte Produktregisteret er dermed om lag 6 til 25 millioner kroner årlig. Selv med omfattende kartleggingsvirksomhet, vil sannsynligvis kunnskapsgrunnlaget om farlige kjemikalier ha dårligere kvalitet og ikke gi samme oversikt og grunnlag for å følge utvikling over tid som i dag. Med omfattende kartlegging er det også usikkert om virksomhetenes rapporteringskostnader vil reduseres. Hvis virksomhetene i snitt må oppgi informasjon om en tredjedel av sine produkter eller mer årlig (9 produkter eller mer), estimerer vi at rapporteringskostnadene vil være større enn i dag. I sum tyder dermed våre analyser på at Produktregisteret er en mer effektiv måte for samfunnet å dekke myndighetenes kunnskapsbehov på, noe som også gir høyere kvalitet på data enn hvis den enkelte myndighet selv skal dekke kunnskapsbehovet gjennom kartlegging og informasjonsinnhenting. Hvis det er ønskelig å opprettholde kvaliteten og aktivitetsnivået i myndighetenes arbeid med tilsyn, regulering av kjemikalier og kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver, vil derfor ikke en avvikling av Produktregisteret være samfunnsøkonomisk lønnsom.

De største brukerne av Produktregisteret er i dag Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet, Giftinformasjonen (underlagt FHI) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Økt tilgjengelighet av dataene i Produktregisteret gjennom utvikling av nye analyseverktøy for brukerne (alternativ 2), vil sannsynligvis gi økt nytte av Produktregisteret for de største brukerne.

Kostnadene for utvikling av løsninger for bedre tilgjengelighet av dataene i registeret kan dekkes gjennom dagens budsjett for videreutvikling på 1 million kroner årlig. Tiltak for å tilgjengeliggjøre data vil derfor sannsynligvis kunne gi økt nytte for brukere til begrensede kostnader.

Vi har også vurdert tiltak for å redusere virksomhetenes rapporteringskostnader ved å forenkle rapporteringen. Ettersom rapportering er ressurskrevende, bør ikke myndighetene etterspørre flere opplysninger fra virksomhetene enn det som er strengt nødvendig. En delvis harmonisering mot svensk løsning (alternativ 3a) innebærer at det lempes på kravet til å rapportere om produkters innhold av ikke-klassifiserte stoffer. Vi antar at det må være unntak for utgangsstoffer for eksplosiver, for å håndtere den forskriftsfestede plikten til å deklare slike stoffer. En slik lemping på rapporteringskravene vil gi en viss besparelse i virksomhetene knyttet til deklareringsarbeid. Sannsynligvis er besparelsen i intervallet mellom 0 til 3 millioner kroner årlig. Samtidig kan en slik lemping gi et noe svakere kunnskapsgrunnlag for myndighetene. Det vil primært berøre det regulatoriske arbeidet hvor informasjon om slike stoffer kan være nyttig for å vurdere behovet for å fremme forslag om klassifisering eller annen regulering av stoffer.

Harmonisering mot løsningen som benyttes i Finland, hvor detaljnivået på deklareringsarbeidet tilsvarer detaljnivået på sikkerhetsdatablad (alternativ 3b), vil innebære større besparelser for virksomhetene knyttet til deklareringsarbeid. Løsningen vil også kunne gi besparelser i forvaltningen av Produktregisteret knyttet til redusert behov for sikkerhetstiltak grunnet mindre sensitive data. Det reduserte detaljnivået på dataene vil imidlertid gi negative konsekvenser for det regulatoriske arbeidet og til dels også for tilsynsarbeidet. Disse negative virkningene forventes å være større i dette alternativet sammenlignet med alternativ 3a. I tillegg vil ikke løsningen dekke DSB sitt lovpålagte behov for informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver, og det vil dermed påløpe økt ressursbruk knyttet til å etablere en egen deklareringsløsning for slike stoffer (økt årlig ressursbruk i DSB på minimum 1,5-3 millioner kroner årlig, i tillegg til etableringskostnader for deklarasjonsløsning).

1. Innledning

På oppdrag for Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet har Oslo Economics i samarbeid med Norges Geotekniske Institutt (NGI) evaluert Produktregisteret. Formålet med evalueringen er å vurdere samfunnsnyttene av registeret og ulike alternativer for den videre utviklingen av registeret (beholde som i dag, avvike og videreføre med forbedringer). Informasjonsgrunnlaget i evalueringen har vært dokumentstudier, statistikk og intervjuer med et bredt utvalg interessenter.

1.1 Bakgrunn

Virksomheter som framstiller, importerer og omsetter farlige kjemikalier har ansvar for å vite og dokumentere hva de lager, omsetter og bruker av kjemikalier, jf. REACH-forskriften. Virksomhetene har også ansvar for korrekt klassifisering, merking og emballering i henhold til CLP-forskriften. Kravene følger av EU-regelverk og gjelder i hele EU/EØS-området. REACH- og CLP-forordningen er viktige bidrag for å nå EUs ambisjon om nullforurensing og et giftfritt miljø. REACH-forordningen er under revidering og forventes styrket i henhold til EUs kjemikaliestrategi for bærekraft og et giftfritt miljø.

Norske virksomheter som framstiller, produserer eller importerer stoffer eller stoffblandinger er pliktet til innsending av opplysninger til det europeiske kjemikaliebyrået ECHA under REACH-forordningen. Informasjonen som ECHA samler inn er offentlig tilgjengelig og inkluderer informasjon om over 23 000 stoffer som importeres eller produseres i EU/EØS.

Norske virksomheter som produserer, framstiller eller importerer kjemikalier plikter å deklare disse til det nasjonale Produktregisteret. Deklareringsplikten gjelder for import og produksjon av:

- 100 kilo eller mer av kjemikalier som skal klassifiseres i henhold til CLP
- biocidprodukter som brukes til å bekjempe uønskede organismer
- kjemikalier som inneholder utgangsstoffer for eksplosiver

- kjemikalier virksomheten skal bytte etikett eller handelsnavn på

De andre nordiske landene har også egne nasjonale produktregistre. Det norske Produktregisteret gir myndighetene oversikt over farlige stoffer som er satt på det norske markedet. Registeret inneholder informasjon om blant annet stoffenes sammensetning, bruksområde, produkttype og klassifisering. Denne informasjonen benyttes i myndighetenes regulatoriske arbeid, ved tilsyn av virksomheter og av forskningsmiljøer. I dag benyttes informasjonen også av Giftinformasjonen til råd og veiledning i forbindelse med akutt forgiftning.

Miljødirektoratet har bedt om en evaluering av Produktregisteret for å vurdere samfunnsnyttene av dagens register og mulige alternativer for Produktregisteret. Bakgrunnen for evalueringen er blant annet at det har skjedd endringer som kan ha påvirket nytten av registeret, siden sist Produktregisteret ble evaluert i 2016. En sentral endring er at Giftinformasjonen fra 1. januar 2025 vil få dekket sitt databehov fra ECHAs PCN-database (Poison Centres Notifications).

1.2 Mandat

Konkret omfatter mandatet for oppdraget å

- få beskrevet og vurdert nyttevirkningene av Produktregisteret for Norge opp mot nasjonale mål, sett opp mot kostnadene for samfunnet
- få beskrevet nyttevirkningene av Produktregisteret for ECHA, Kommisjonen og andre EØS-land gjennom bruk av SPIN-data (som Produktregisteret leverer data til)
- få vurdert i hvilken grad Produktregisteret bidrar til å oppfylle sine oppgaver/funksjoner innen:
 - Effektivt regulatorisk arbeid for Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet
 - Effektivt tilsyn hos Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 - Statistikk, og overvåkning
 - Kunnskapskilde for forskningsmiljø
 - Risikovurderinger
- sammenligne hvordan hver oppgave/funksjonalitet løses i tre andre europeiske land som ikke har et nasjonalt produktregister, inkludert en oversikt over kostnader disse landene har for å løse disse oppgavene (tilsyn og regulatorisk arbeid), så langt det lar seg gjøre

- beskrive ulike alternativer til hvordan Produktregisteret kan bidra til å oppnå nasjonale mål på en mer kostnadseffektiv måte
- beskrive konsekvenser av å legge ned Produktregisteret, inkludert konsekvenser for de andre nordiske produktregistrene og SPIN-databasen

1.3 Metode og informasjonsgrunnlag

I evalueringen har vi benyttet et sammensatt informasjonsgrunnlag, bestående av et bredt utvalg dokumenter og litteratur, statistikk, intervjuer og workshops med involverte myndigheter.

1.3.1 Dokumentgjennomgang

Relevante dokumenter og litteratur omfatter blant annet:

- Bakgrunnsnotat for Produktregisteret (Miljødirektoratet)
- Tidligere evalueringer, beslutningsnotater og kunnskapsoppsummeringer av Produktregisteret
- Forskningsartikler som bruker data fra Produktregisteret og SPIN

- Forskrifter og veiledninger (både til Produktregisteret og andre kjemikalieregistre i EU/EØS)
- Offentlig tilgjengelig informasjon om andre kjemikalieregistre i Norden og Europa

Se referanselisten i kapittel 8 for en fullstendig oversikt over kilder.

1.3.2 Statistikk og data

Vi har også benyttet ulike typer statistikk og kvantitative data i evalueringen, blant annet data om deklarasjoner til Produktregisteret og data om kostnader i forvaltningen av Produktregisteret (Miljødirektoratet).

1.3.3 Intervjuer

Intervjuer har vært en sentral informasjonskilde i evalueringen. Informantene er oppsummert i Tabell 1-2. I Norge har vi intervjuet et bredt utvalg interessenter som omfatter seksjonen som forvalter Produktregisteret i Miljødirektoratet, fagseksjonene i Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og Direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB) som er primærbrukere av Produktregisteret, forskningsinstitusjoner som bruker data fra Produktregisteret, bransjeorganisasjoner og et utvalg virksomheter som rapporterer til Produktregisteret. I utvalget av rapporterende virksomheter i Norge har vi tilstrebet å inkludere

Tabell 1-1: Forkortelser og begreper

Forkortelse/begrep	Forkortelse for	Beskrivelse
Biocider		Stoff som brukes for å bekjempe uønskede organismer
CAS-nummer	Chemical Abstracts Service-nummer	Et unikt identifikasjonsnummer for kjemiske forbindelser, som gjør de gjenkjennelige på tvers av land og regioner.
PCN	EU Posion Center Notifcation	EUs database for helsefarlige kjemikalier til bruk i giftinformasjon
PFAS	Per- og polyfluoreerte stoffer	En gruppe menneskeskapte kjemiske stoffer med høyt innhold av fluor som gir dem spesielle egenskaper. Stoffene finnes i en rekke produkter vi bruker, som tekstiler, matemballasje og kjøkkenutstyr, kosmetikk, skismøring, og brannskum.
Sikkerhetsdatablad		For farlige kjemikalier som benyttes i yrkessammenheng er det krav til at det skal utarbeides sikkerhetsdatablad som gir informasjon om egenskaper ved kjemikaliene og vernetiltak for de som jobber med, eller i nærheten av kjemikaliene i yrkessammenheng.
UFI-kode	Unique Formula Identifier	Kode som er oppgitt på etiketten til produkter med farlige stoffsammensetninger som settes på EØS-markedet. UFI-koden benyttes for deklarerer av helsefarlige stoffblandinger til PCN.

virksomheter fra ulike bransjer, av ulik størrelse og med ulikt antall produkter i Produktregisteret. Selve utvalget ble gjort av Miljødirektoratet med bakgrunn i våre kriterier. Det endelige utvalget inkluderer blant annet virksomheter innen industri, maling, lakk og lim, vaskemidler, kosmetikk og andre kjemiske forbrukervarer.

For å innhente erfaringer om hvordan andre land med nasjonale produktregistre har innrettet sitt register og kjemikaliearbeid, har vi gjennomført intervjuer med de ansvarlige for produktregistrene i Danmark, Sverige og Finland. De fleste landene i Europa har ikke egne nasjonale produktregistre. For å undersøke hvordan disse landene løser myndighetsoppgaver, har vi gjennomført intervjuer med representanter for miljøforvaltningen i Tyskland, Nederland og Irland.

Vi har også intervjuet ECHA for å kartlegge deres bruk og nytte av SPIN-data, en nordisk database om kjemikalieinformasjon, som Produktregisteret og de andre nordiske produktregistrene rapporterer til.

Til sammen har vi gjennomført 31 intervjuer med ulike aktører. I tillegg til intervjuene har vi

Tabell 1-2: Informanter i prosjektet

Kategori	Antall intervjuer	Aktører
Myndigheter som er primærbrukere av Produktregisteret	10	Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet, DSB og Giftinformasjonen
Forskningsinstitusjoner	3	NIVA, STAMI og FHI
Bransjeorganisasjoner og fagforeninger	3	Norsk industri, Kosmetikkleverandørenes forening og Norsk Yrkeshygienisk forening
Rapporterende virksomheter	8	Virksomheter innen blant annet industri, maling, lakk og lim, vaskemidler, kosmetikk og andre kjemiske forbrukervarer
Andre nordiske produktregistre	3	Danmark, Sverige og Finland
Andre land i Europa uten nasjonalt produktregister	3	Irland, Nederland og Tyskland
Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA)	1	
Totalt	31	

gjennomført flere arbeidsmøter med ansatte i Produktregisteret, og med de relevante fagseksjonene i Miljødirektoratet.

1.4 Rapportstruktur

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 inneholder en beskrivelse av Produktregisteret og andre kjemikalieregistre
- Kapittel 3 beskriver bruksområder og brukervirkninger av Produktregisteret
- Kapittel 4 kostnader for forvaltning av og rapportering til Produktregisteret
- Kapittel 5 beskriver samfunnsnyttene av Produktregisteret
- Kapittel 6 beskriver erfaringer fra andre nordiske land og utvalgte land i Europa uten nasjonalt produktregister.
- I kapittel 7 beskriver vi ulike alternativer for den videre utviklingen av registeret (beholde som i dag, avvikle og videreføre med forbedringer) og konsekvensene av de ulike alternativene.

2. Produktregisteret og andre kjemikalierregistre

Virksomheter som produserer, importerer eller bruker gitte kjemikalier plikter å deklare disse til Produktregisteret. Registeret inneholder informasjon om blant annet stoffsammensetning og bruk av kjemikaliene. Virksomhetene som omsetter eller produserer farlige kjemikalier plikter også å rapportere om stoffer til det europeiske kjemikaliebyrået Echa og eventuelt til nasjonale produktregistre i andre land hvor produktet selges.

2.1 Produktregisteret

Produktregisteret benyttes i dag som et kunnskapsgrunnlag for myndighetenes kjemikaliearbeid. Dette arbeidet er sammensatt og består blant annet av regulatorisk arbeid, tilsyn, samfunnssikkerhet, rapportering til internasjonale kjemikaliekonvensjoner og giftinformasjon (se nærmere beskrivelse av de ulike bruksområdene i kapittel 3). Data fra Produktregisteret brukes også til forskningsformål og til å publisere statistikk og data om bruk av farlige kjemikalier. Bredden i bruken av Produktregisteret gjør at det kan være ulike egenskaper ved registeret som har verdi for ulike bruksområder. Hvilke bruksområder som prioriteres, kan dermed også legge føringer for evalueringen av registeret og hvilke nye innretninger av registeret som bør vurderes.

Formålet med Produktregisteret er ikke tydelig definert. I forbindelse med evalueringen ble Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB i arbeidsmøter enige om at følgende tre bruksområder utgjør Produktregisterets primære formål:

- Regelverksutvikling og oppfølging
 - Kunnskapsgrunnlag for nasjonale innspill til europeisk regelverksutvikling
 - Kunnskapsgrunnlag for nasjonal regulering og regelverksutvikling
 - Kunnskapsgrunnlag for europeisk regulering og regelverksutvikling i regi av ECHA
- Tilsyn av kjemikalier og bruk av kjemikalier
- Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver

2.1.1 Om deklarasjons- og rapporteringsplikten

Alle virksomheter som produserer, importerer eller bruker kjemikalier over 100 kg per år som er fareklassifisert i henhold til CLP-forskriften, er pliktige til å deklare til Produktregisteret.

I tillegg skal alle biocidprodukter deklarerer til Produktregisteret uavhengig av mengde og fareklassifiseringen av produktet. Produkter som inneholder utgangsstoffer for eksplosiver, skal også deklarerer til Produktregisteret uavhengig av mengde.

Plikten til å deklare til Produktregisteret er beskrevet i deklareringsforskriften (2015) og omfatter følgende informasjon om stoffene:

- Kjemikaliens 100 % sammensetning
- Handelsnavn
- Bruksområder
- Produkttype
- Fareklassifisering

Det er også krav til at virksomhetene årlig rapporterer på mengden av produkter som er satt på markedet.

Selv om deklareringsplikten ligger hos den norske virksomheten, er det mulig å overføre ansvaret for å gjennomføre deklareringsplikten til andre norske virksomheter eller i andre land innen EU/EØS/EFTA, for eksempel til en konsulent eller til en utenlandsk produsent/leverandør. Dette kan være aktuelt dersom den utenlandske produsenten ikke ønsker å dele data om sammensetning, eller dersom det anses som lettere at produsenten selv rapporterer til Produktregisteret. Dersom produsenten kun sender inn opplysninger om sammensetning, kan dette komme fra alle land.

Fristen for å deklare er senest når den norske virksomheten begynner å produsere, omsette eller ta i bruk kjemikaliene. Mengder, i tonn, skal rapporteres årlig, med frist 15. mars det påfølgende år.

Innhold i Produktregisteret

Med utgangspunkt i deklarasjons- og rapporteringsplikten, gir Produktregisteret følgende informasjon om kjemiske produkter (stoffblandinger og rene stoffer) som er fareklassifiserte:

- Stoffer og stoffblandinger (fullstendig sammensetning)

- Handelsnavn
- Fareklassifisering
- Mengde pr kalenderår
- Bruksområde og produkttype
- Deklareringsansvarlig virksomhet
- Biocidaktive stoffer
- Alle biocider uavhengig av klassifisering og mengde
- Nanopartikler (på produkt- og stoffnivå)
- Utgangsstoffer for eksplosiver

2.2 Europeisk kjemikalieregulering og tilhørende rapportering og databaser

CLP-, REACH- og biocidforordningen regulerer produksjon og bruk av farlige kjemikalier i Norge. Produktregisteret er derfor knyttet opp mot dette regelverket. Disse regelverkene har også ulike rapporteringskrav til virksomheter som produserer eller omsetter kjemikalier i Europa, som videre danner grunnlag for ulike databaser i ECHA om kjemikalier som produseres og omsettes i Europa. Under beskriver vi de ulike regelverkene og tilhørende databaser i ECHA nærmere.

2.2.1 CLP-forordningen

CLP-forordningen stiller krav til at farlige stoffer og stoffblandinger skal klassifiseres og merkes med fysisk fare, helsefare og miljøfare. Alle farlige kjemikalier skal merkes med fareklassifisering. For kjemikalier som benyttes i yrkessammenheng eller i industrielt bruk, skal fareklassifiseringen i tillegg fremgå av sikkerhetsdatabladet. Formålet med regelverket er å sikre at bruken av kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker eller miljø (Miljødirektoratet, 2022).

Poison Center Notification (PCN)

Fra og med 2025 er det krav om at alle stoffblandinger med helsefaremerking eller fysisk faremerking, i henhold til CLP-forordningen, som settes på det norske markedet skal registreres i EU Poison Center Notification (PCN). Dette innebærer at virksomhetene må deklare mange av sine produkter både til PCN og Produktregisteret. Allerede fra 2017 har virksomheter kunnet deklare til PCN og databasen omfatter nå informasjon om helsefarlige produkter satt på det norske markedet etter dette tidspunktet.

PCN gir informasjon om produktenes stoffsammensetninger på 5 prosent detaljnivå. Norsk giftinformasjon har kun tilgang på informasjon om produktene på det norske markedet. Tilsvarende gjelder for andre lands

giftsentre. I PCN er produktene registrert etter UFI-koden som er oppgitt på produktets etikett og/eller produktdatablad. Databasen omfatter ikke miljøfarlige produkter, stoffblandinger med enkelte klassifiseringer for fysisk fare, eller mengder. For de fleste stoffblandinger til industribruk deklarerer kun innhold slik det er oppgitt i sikkerhetsdatablad.

2.2.2 REACH-forordningen

Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals (REACH) er et regelverk for identifisering og regulering av kjemikalier. Gjennom REACH-forordningen legges det blant annet ansvar og plikter på virksomheter i forsyningskjeden for kjemikaliene knyttet til å dokumentere produksjon, omsetning og bruk av kjemikalier. I likhet med CLP-forordningen skal REACH sikre at produksjon, omsetning og bruk av kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker eller miljø (Miljødirektoratet, 2024).

Noen stoffer er under REACH-forordningen klassifisert som særlig farlige («substances of very high concern»). Slike stoffer føres opp på kandidatlisten til REACH og vil være kandidater for videre regulering.

SVHC-stoffer som er i omfattende bruk og medfører fare for eksponering av mennesker og miljø føres opp på autorisasjonslisten (Reach vedlegg XIV). Dette innebærer at stoffene er forbudt å bruke etter en gitt utløpsdato med mindre det er gitt autorisasjon for bruk av stoffene. Virksomheter som har behov for å bruke disse stoffene må derfor søke om autorisasjon. Autorisasjonsordningen skal sørge for at risikoen knyttet til svært helse- og miljøskadelige kjemiske stoffer er under tilstrekkelig kontroll. Substitusjon av disse stoffene når alternative stoffer eller teknologier er tilgjengelig er et av hovedmålene med denne ordningen.

REACH-databasen

Virksomheter må registrere sine stoffer til det europeiske kjemikaliebyrået ECHA. De må dokumentere egenskapene til stoffene og vise hvordan disse kan håndteres på en trygg måte for helse og miljø, før de kan omsettes på markedet. Virksomheter plikter å rapportere til REACH/ECHA dersom stoffmengden som virksomheten setter på markedet utgjør ett tonn eller mer. Som følge av denne rapporteringsplikten forvalter REACH verdens største stoffdatabase, med informasjon om over 22000 registrerte stoffer (Miljødirektoratet, 2024).

Plikten til rapportering til REACH inntreffer for vesentlige høyere volum enn for det norske Produktregisteret hvor vektgrensen er på 100 kg.

I motsetning til det norske Produktregisteret inneholder ikke REACH informasjon om stoffblandinger. Registeret gir også kun informasjon om forventet bruk av stoffet før det settes på markedet, men på lite detaljert nivå og gir ikke informasjon om faktisk bruk av stoffene.

SCIP-databasen

Virksomheter som omsetter faste produkter som inneholder stoffer på kandidatlista til REACH (SVHC-stoffer) må rapportere konsentrasjonsintervall og hvor i produktene stoffet forekommer til SCIP-databasen. Stoffene på kandidatlista er forbudt å bruke i hele EU/EØS-området etter en utløpsdato, med mindre særskilt autorisasjon er gitt (Miljødirektoratet, 2024).

2.2.3 Forordning om kosmetiske produkter

Forordning om kosmetiske produkter (nr. 1223/2009) innebærer at distributører av kosmetiske produkter må angi informasjon om kosmetiske produktene som er satt på markedet i EU til ECHAs kosmetikkportal (CPNP). ECHAs [kosmetikkportal](#) inneholder informasjon om kosmetikkprodukter som er satt på EU-markedet. Dette inkluderer informasjon om innhold av nanopartikler, tilstrekkelig informasjon om sammensetning til at det kan gis rask medisinsk behandling ved behov.

2.2.4 Biocidforordningen

Biocidforordningen innebærer regler for godkjenning av biocider og biocidprodukter som benyttes for å bekjempe skadedyr og uønskede organismer. Formålet med regelverket er økt beskyttelse av miljøet og mennesker og arbeidstakeres helse (regjeringen, 2013).

I henhold til biocidforskriften § 2-2 skal alle tillatte biocidprodukter som inneholder aktive stoffer meldes til Produktregisteret ved innførsel, omsetning eller bruk på det norske markedet. Dette gjelder uavhengig av klassifisering og mengde, og også for produkter som ikke er deklarasjonspliktige i henhold til deklarasjonsforskriften (dvs. kjemikalier over 100 kg per år som er fareklassifisert i henhold til CLP-forskriften).

På sikt vil det kun være godkjente biocidprodukter som er tillatt på markedet. Biocidprodukter i Norge kan være på markedet uten godkjenning i en overgangsfase hvis de innfrir visse krav (Miljødirektoratet, 2022). Det arbeides for tiden med å etablere en egen godkjenningsordning for biocider som på sikt vil gi oversikt over biocidprodukter på det norske markedet.

2.2.5 Forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver

Forskrift for utgangsstoffer for eksplosiver legger blant annet restriksjoner på tilgjengeliggjøring, innførsel, utførsel, besittelse og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver der andelen utgangsstoffer i produktet er større enn visse vektprosent. Disse vektgrensene er ulike for ulike utgangsstoffer. Forskriften stiller også krav til deklareringsinformasjon som er underlagt restriksjoner. Deklarasjon for oppfyllelse av dette kravet skjer i dag til Produktregisteret.

Formålet med forskriften er å forebygge at utgangsstoffer for eksplosiver kommer på avveie og blir benyttet til uønskede tilsiktede hendelser. Slik skal forskriften bidra til å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uhell og ulykker med utgangsstoffer for eksplosiver (Forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver, 2024).

Forskriften gjennomfører EU-forordning 2019/1148. Denne harmoniserer og styrker kontrollsystemet som avgrenser tilgangen til utgangsstoff for eksplosiver i land i EU/EØS.

Annet relevant regelverk

Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter regulerer arbeid med kjemikalier på arbeidsplassen. Blant relevante forskrifter er forskrift om tiltaks- og grenseverdier. I forbindelse med videreutvikling av dette regelverket benyttes Produktregisteret blant annet for fastsettelse av nye grenseverdier.

2.3 Nasjonale kjemikalieregistre

Virksomheter som setter produkter på markedet som inneholder fareklassifiserte stoffer, må også oppfylle de nasjonale deklarasjons- og rapporteringspliktene som er gjeldende i landene hvor kjemikaliene omsettes. Dette innebærer at virksomhetene må rapportere til flere ulike kjemikalieregistre med ulike krav til rapportering.

2.3.1 Nasjonale produktregistre

Norske virksomheter som setter fareklassifiserte kjemikalieprodukter på markedet i andre land, må potensielt også rapportere til andre nasjonale produktregistre. De nasjonale produktregistrene er innrettet ulikt med hensyn til hvilken informasjon virksomhetene plikter å oppgi. Dette gjelder for eksempel detaljgrad på sammensetningen av produktet som må oppgis eller hvilken informasjon om bruk som må rapporteres. I kapittel 6 gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan Sverige, Danmark og Finland har innrettet sine nasjonale produktregistre.

2.3.2 SPIN-databasen

SPIN-databasen er en sammenstilling av informasjon fra de nasjonale produktregistrene i de nordiske landene. Dette omfatter informasjon fra produktregistrene i Sverige, Danmark, Finland og Norge. Informasjonen fra produktregistrene er aggregert og inneholder slik ikke konfidensiell informasjon. På bakgrunn av dette er informasjonen i SPIN-databasen åpen tilgjengelig for alle brukere.

SPIN-databasen inneholder informasjon om:

1. Totalmengde per stoff
2. Mengde per bransje og stoff
3. Mengde per produkttype og stoff

3. Bruksområder og brukervirkninger av Produktregisteret

Produktregisteret samler og tilgjengeliggjør informasjon om kjemikalier som importeres og produseres i Norge og deres bruksområder. Produktregisteret er en sentral informasjonskilde i myndighetenes arbeid med regulering og tilsyn med farlige kjemikalier og for å forebygge ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier.

De største brukerne av Produktregisteret er i dag Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet, Giftinformasjonen (underlagt FHI) og Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap (DSB). Data fra Produktregisteret anvendes også til forskning på både miljø- og helseområdet. Figur 3-1 oppsummerer dagens bruksområder og primærbrukere.

3.1 Regulatorisk arbeid

Regelverksutviklingen på kjemikalieområdet skjer primært på europeisk nivå. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ha de samme reguleringene for kjemikalier som EU, men Norge kan også

innføre særnorske bestemmelser i noen tilfeller. En overveiende andel av dagens kjemikaliregelverk i Norge er derfor gjennomføring av EØS-regelverk.

Både Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB har ansvar for regulatorisk arbeid og regelverksutvikling. Miljødirektoratet har ansvar for det regulatoriske arbeidet knyttet til farlige kjemikalier rettet mot private forbrukere og kjemikalier som kan utgjøre en fare for ytre miljø. Arbeidstilsynets ansvarsområder omfatter farlige kjemikalier som benyttes på arbeidsplassen, og DSB har ansvar for kjemikalier med fysisk-kjemiske egenskaper. Sistnevnte omfatter kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare. I det regulatoriske arbeidet benyttes informasjon fra Produktregisteret både som et kunnskapsgrunnlag for regelverksutvikling og ved oppfølging av regelverk.

3.1.1 Kunnskapsgrunnlag for regulatorisk arbeid på europeisk nivå

Regelverket som regulerer bruken av farlige kjemikalier (se kapittel 2) er stadig i utvikling. Både hvilke kjemikalier som er omfattet av regelverket og hvilke krav som er knyttet til de ulike kjemikaliene, vurderes fortløpende basert på gjeldende kunnskap.

Figur 3-1: Bruksområder for Produktregisteret

	AKTØR	OPPGAVER	BRUKSOMRÅDER AV PRODUKTREGISTERET
	Miljødirektoratet Arbeidstilsynet DSB	Regulatorisk arbeid	- Kunnskapsgrunnlag for regulatorisk arbeid på europeisk nivå - Kunnskapsgrunnlag for særnorsk regulering - Kunnskapsgrunnlag i arbeid med internasjonale miljøkonvensjoner - Kunnskapsgrunnlag for rapportering til EU og i henhold til internasjonale konvensjoner
		Tilsyn	- Kunnskapsgrunnlag for strategisk planlegging av tilsynsvirksomhet og utvelgelse av tilsynsobjekter - Kunnskapsgrunnlag ved planlegging og gjennomføring av det enkelte tilsyn
		Miljøovervåking	Kunnskapsgrunnlag for målretting av miljøovervåking (Miljødirektoratet)
		Kartlegging av kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare	Kunnskapsgrunnlag for kartlegging av kjemikalier med brann og eksplosjonsfare (DSB)
		Statistikk	Grunnlag for tilgjengeliggjøring av statistikk og data om kjemikalier og kjemikaliebruk gjennom SPIN
	Giftinformasjonen /FHI	Veiledning ifm. forgiftning	- Informasjonskilde om produkter på det norske markedet som ikke er registrert i PCN («EU Poison Centre Notification») - Bakgrunnsinformasjon om helsefarlige kjemikalier på det norske markedet
	Forskningsinstitusjoner	Kunnskapsgrunnlag for forskning	Eksempler på forskning hvor data fra Produktregisteret har blitt benyttet er identifisering av mengden av farlige stoffer i motorisert transport i Norge (NIVA, 2017) og studie av utvikling av bruk av PFAS i sammenheng med regulering og rapporteringsplikt (NIVA, 2020)
	ECHA og andre land	Kunnskapsgrunnlag og regulatorisk arbeid	Kunnskapsgrunnlag for regelverksutvikling og regulering i EU. Eksempler på regulering er krav til klassifisering og merking i henhold til CLP, oppføring på kandidatlista i REACH (SVHC-stoffer), restriksjon/forbud i henhold til REACH og krav til autorisasjon i REACH

Kjemikalier kan reguleres gjennom blant annet krav til klassifisering og merking, oppføring på kandidatlisten i Reach (såkalte SVHC-stoffer), krav til autorisasjon eller gjennom restriksjon eller forbud mot bruk av stoffet.

Både myndigheter i EU/EØS-land og det europeiske kjemikaliebyrået ECHA (på oppdrag fra EU-kommisjonen) kan melde inn forslag til kjemikalierereguleringer. Produktregisteret benyttes av norske myndigheter både som grunnlag for å foreslå ny kjemikaliereregulering og for å kunne gi innspill til reguleringsforslag som vurderes i ECHA. Norge har eksempelvis nylig sammen med Sverige, Danmark, Nederland og Tyskland utarbeidet et restriksjonsforslag om å forby hele gruppen av per- og polyfluorerte stoffer (PFAS-er). Ved utarbeidelsen av dette restriksjonsforslaget har data fra Produktregisteret og SPIN (som sammenstiller informasjon fra de nordiske produktregistrene) blitt benyttet for å kartlegge bruksområder og bruksvolumer av PFAS.

ECHA benytter Produktregisteret indirekte gjennom data fra SPIN (se kapittel 2.3.2) i deres arbeid med regulering av kjemikalier som omsetter eller produseres i EU. Ifølge ECHA er SPIN en viktig informasjonskilde for arbeid med å vurdere behov for og konsekvenser av å regulere bruken av kjemikalier, blant annet ved utarbeidelse av restriksjonsforslag. Restriksjonsforslag må inneholde bakgrunnsinformasjon om egenskaper ved stoffet, identifiserte risiko knyttet til bruken av kjemikalien, informasjon om alternativer og kostnader ved alternativer, og en vurdering av gevinster for miljø og helse av en eventuell restriksjon (ECHA, 2024). Kunnskap om hvilke bruksområder kjemikalie har, hvilke produkter kjemikalie finnes i og volumer er derfor viktig for å vurdere behovet for å regulere kjemikalier. SPIN er videre en av få offentlige tilgjengelige kilder til slik informasjon om bruksområder av farlige kjemikalier. I tillegg bruker ECHA også data for SPIN til å vurdere trender i bruk av stoffer over tid og hvilke muligheter som finnes for å erstatte stoffene med mindre farlige kjemikalier ved eventuell innføring av restriksjoner.

3.1.2 Kunnskapsgrunnlag for særnorsk regulering

I noen tilfeller kan Norge ha særnorske bestemmelser og krav på kjemikalieområdet. Dette gjelder primært på arbeidsmiljøområdet hvor direktivene om kjemisk helsefare på arbeidsplassen er såkalte minimumsdirektiver. Minimumsdirektiver åpner for at Norge kan stille strengere krav enn EU. Norge har på enkelte områder, blant annet når det gjelder grenseverdier for farlige stoffer på

arbeidsplassen, valgt å stille strengere krav enn EU. Arbeidstilsynet fastsetter slike grenseverdier for hvor stor arbeidstakeres eksponering for ulike kjemikalier på arbeidsplassen kan være i egen forskrift om tiltaks- og grenseverdier (Forskrift om tiltaks- og grenseverdier, 2013). Ved fastsettelse av grenseverdier vurderer Arbeidstilsynet både medisinske og toksikologiske virkninger, og hvilke økonomiske og tekniske konsekvenser nye grenseverdier vil ha for norske virksomheter. Vurderingene av de økonomiske og tekniske konsekvensene baserer seg på data fra Produktregisteret om bruk og omfang av kjemikalier. Arbeidstilsynet oppdaterer også tidvis eldre grenseverdier, og benytter da også data på Produktregisteret på tilsvarende måte som ved implementering av nye minimumsdirektiver. Nylig ble det gjennomført en større oppdatering av grenseverdier fra 1978-verdier til 2022-verdier. I forbindelse med arbeidet med grenseverdier har Arbeidstilsynet bestilt syv datasett for til sammen 162 kjemikalier siden 2017.

DSB benytter Produktregisteret til konsekvensvurderinger ved utvidelse av regelverket med hensyn til hvilke stoffer som er underlagt forbud eller bruksrestriksjoner innenfor sine ansvarsområder. DSB gjennomfører konsekvensvurderinger av å regulere stoffer enten på bakgrunn av forslag fra EU, eller som følge av at DSB vurderer å foreslå regulering av stoffer nasjonalt eller internasjonalt på bakgrunn av eget arbeid. I tillegg gjør DSB vurderinger av hvilke stoffblandinger som omfattes av ulike regelverk som også benyttes for veiledning av aktører. Kartleggingsarbeidet som DSB gjennomfører på dette området deles også i enkelte tilfeller på tvers av land. DSB opplyser at de gjennomfører slike vurderinger på bakgrunn av informasjon fra Produktregisteret om lag én gang i året.

3.1.3 Kunnskapsgrunnlag i arbeid med internasjonale miljøavtaler

Internasjonale avtaler er også et viktig virkemiddel for å redusere utslipp og bruk av farlige kjemikalier. Eksempler på globale avtaler er Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter og Minamata-konvensjonen om kvikksølv. Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter regulerer produksjon, bruk og utslipp av persistente organiske miljøgifter. Å bidra i arbeid med slike avtaler er en viktig del av norsk kjemikaliepolitikk. Som et ledd i arbeidet med internasjonale konvensjoner deltar Miljødirektoratet aktivt i relevante faggrupper.

Miljødirektoratet oppgir at de bruker Produktregisteret som et kunnskapsgrunnlag for å kunne gi innspill på vegne av Norge i arbeid med internasjonale konvensjoner og til å følge opp slike avtaler og ivareta rapporteringsplikter.

3.1.4 Oppfølging og rapportering

Produktregisteret benyttes også til å følge opp eksisterende regelverk. Etter innføring av nye restriksjoner eller autorisasjoner kan informasjon fra Produktregisteret benyttes for å studere utviklingen av bruken av den regulerte kjemikalien i Norge. Informasjonen kan også benyttes for å studere utviklingen i bruk av kjemikalier og produkttyper i virksomheter som har måttet endre sin kjemikaliebruk som følge av nye restriksjoner. Dersom restriksjonene innebærer at virksomhetene erstatter den regulerte kjemikalien med andre farlige kjemikalier, kan dette danne grunnlag for å foreslå nye reguleringer.

Norge er også forpliktet til å rapportere om utviklingen i bruk av kjemikalier til både EU og internasjonale konvensjoner som Stockholmkonvensjonen. Produktregisteret benyttes som grunnlag for slik rapportering.

3.2 Tilsynsarbeid

Produktregisteret brukes i tilsyn av kjemikalier både av Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet. Tilsvarende som for det regulatoriske arbeidet har de ulike myndighetsaktørene ulike ansvarsområder knyttet til tilsyn. Arbeidstilsynet er ansvarlig for markedskontroll rettet mot kjemikalier som benyttes i yrkessammenheng. Miljødirektoratet har hovedansvar for å føre tilsyn med kjemikalier rettet mot private forbrukere og med ytre miljøskade.

For farlige kjemikalier som benyttes i yrkessammenheng er det krav til at et sikkerhets-

datablad skal følge produktet. Dette har Arbeidstilsynet hovedansvar for å kontrollere. Miljødirektoratet har ansvar for å kontrollere de delene av sikkerhetsdatabladet som gir informasjon om eventuell ytre miljøskade. For farlige kjemikalier rettet mot forbrukere skal informasjon om helsefare oppgis på etikett.

Både Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet benytter Produktregisteret både for å gjøre en risikobasert utvelgelse ut virksomheter som det skal føres tilsyn med og ved gjennomføring av det enkelte tilsyn. Arbeidstilsynet og DSB har tilgang til Produktregisterets mottaksløsning hvor data på kjemikaliebruk og -sammensetning for enkeltvirksomheter kan hentes ut. Denne løsningen gir imidlertid ikke tilgang på statistikkrapporter for samlede mengder av bestemte kjemikalier, utvikling over år mv.

3.2.1 Tilsyn utført av Miljødirektoratet

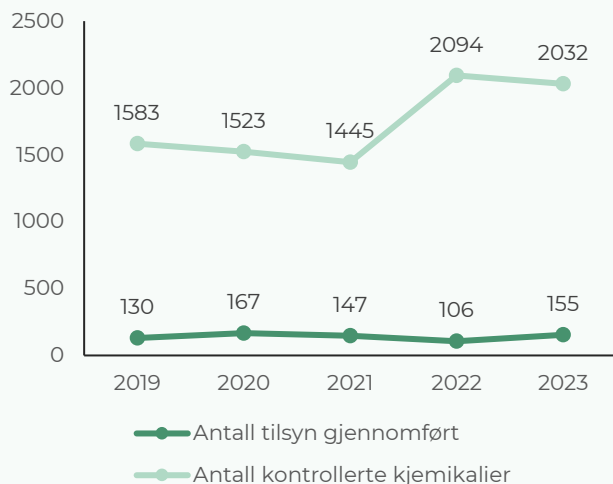
Miljødirektoratet fører tilsyn med importører, produsenter og forhandlere av kjemikalier. Miljødirektoratet kontrollerer at kjemikalierne er tillatt å omsette i Norge, at de er registrert i Produktregisteret, at sikkerhetsdatabladene er av tilstrekkelig god kvalitet og at de er merket med korrekte og tilstrekkelige opplysninger. Miljødirektoratet benytter Produktregisteret i flere faser av tilsynsarbeidet. Både til å gjøre en risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter og i gjennomføringen av tilsynet. Data fra Produktregisteret om hvilke typer farlige kjemikalier virksomhetene omsetter og volumer av disse er ifølge Miljødirektoratet brukes som grunnlag for å gjøre en risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekter. Ved gjennomføring av tilsyn brukes Produktregisteret til å velge ut hvilke kjemikalier som skal kontrolleres. I selve gjennomføringen av tilsynet benyttes Produktregisteret blant annet til å sammenligne dataene deklartert til Produktregisteret med informasjonen oppgitt på sikkerhetsdatablad eller på etikett. I henhold til regelverket kan informasjon om sammensetning oppgis i intervaller på etikett og i sikkerhetsdatablad. Produktregisteret gir informasjon om 100 prosent sammensetning og slik mer presise data som informasjonen i sikkerhetsdatablad og på etikett kan sammenlignes mot.

Ved bruk av data fra Produktregisteret til tilsynsarbeid bestiller tilsynsavdelingen data fra Produktregisteret som ansatte i registeret tilgjengeliggjør i mottaksløsningen. Tidligere hadde de ansatte i tilsynsavdelingen tilgang til å hente ut data selv, men etter oppgradering av systemet gjøres dette nå gjennom ansatte i Produktregisteret.

Eksempel på bruk av Produktregisteret i tilsynsarbeid

Bruk av enkelte farlige kjemikalier over en viss andel av produktsammensetningen krever spesifisert omfattende opplæring av personell som benytter eller eksponeres for produktet. Dette kravet kan for eksempel inntreffe ved innhold over 0,1 prosent. På et sikkerhetsdatablad er kjemikaliesammensetningen oppgitt i intervaller, mens Produktregisteret angir 100 prosent sammensetning. Tilsyn har vist at uoverensstemmelse mellom innhold i sikkerhetsdatablad og deklarerer til Produktregisteret kan forekomme. Dette utøser dermed behov for tiltak i virksomheten.

Figur 3-2: Antall tilsyn og kontrollerte kjemikalier utført av Miljødirektoratet siste 5 år



Kilde: Årsrapport tilsyn 2023 (Miljødirektoratet, 2024)

Ansatte i tilsynsavdelingen beskriver dette som en effektiv måte å få tilgang til nødvendig data på. I perioden mars-august har Miljødirektoratet bedt om data fra Produktregisteret til bruk i tilsynsarbeid 40 ganger.

De siste fem årene har Miljødirektoratet gjennomført mellom 106 og 167 tilsyn årlig, der kjemikalier har vært tema (Figur 3-2). I forbindelse med tilsynene har det blitt kontrollert mellom 1445 og 2094 kjemikalier årlig. Mange av kjemikaliene ble kontrollert gjennom butikkauksjon, der fokus var på merking og emballering av kjemikalier som selges til forbrukere (Miljødirektoratet, 2024). I 2023 ble det også gjennomført 31 tilsyn der biocider var tema, og totalt 72 biocider ble kontrollert.

3.2.2 Markedstilsyn utført av Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet fører tilsyn med kjemikalier som benyttes i yrkessammenheng og som kan utgjøre en fare for arbeidstakeres sikkerhet og helse. Arbeidstilsynet kontrollerer blant annet om sikkerhetsdatablad, klassifisering og merking av kjemikalien samsvarer med regelverket og om virksomheten har iverksatt nødvendige tiltak for å unngå helsefare i tråd med regelverket. I likhet med Miljødirektoratet benytter også Arbeidstilsynet data fra Produktregisteret i alle faser av tilsynsarbeidet. Både til strategisk planlegging av tilsynsarbeidet, ved utvelgelse av tilsynsobjekter og i planlegging og gjennomføring av det enkelte tilsyn. Flere av Arbeidstilsynets ansatte er autorisert for å hente ut data fra registeret gjennom registerets mottaksløsning. Data som kan hentes ut gjennom

denne løsningen er blant annet mengder av bestemte stoffer og oversikt over produkter med gitte stoffblandinger. Arbeidstilsynet førte i 2023 og 2024 hhv. 175 og 296 tilsyn, der bruk av kjemikalier er tema.

3.2.3 Tilsyn utført av DSB

DSB benytter Produktregisteret for tilsyn med virksomheter og personer som håndterer kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare. I dette arbeidet benyttes data fra registeret til å velge ut tilsynsobjekter, verifisere hvilke stoffer virksomhetene håndterer og til å følge opp virksomheten i etterkant av tilsyn.

DSB samarbeider med kommunene som tilsynsmyndighet, etter forskrift om håndtering av farlig stoff, der brannvesenet som utfører tilsyn på vegne av kommunen. Tema for tilsynsaksjonen for farlige stoffer i 2023 og 2024 har vært på forbruksanlegg for flytende og gassformig brensel (LPG) i industri- og næringsvirksomhet, med spesielt fokus på virksomheter med mengder opptil storulykkemengder (DSB, 2024). Hensikten med tilsynsaksjonen er å sikre at farlig stoff håndteres forsvarlig, og at utstyr og anlegg er i sikkerhetsmessig god stand for å forebygge uønskede hendelser. Antall tilsyn som gjennomføres i løpet av en tilsynsaksjon varierer fra år til år og avhenger av hvilke anleggsenheter det føres tilsyn med. Erfaring viser at det gjennomføres om lag 200 tilsyn årlig. I 2023 ble det gjennomført totalt 372 tilsyn med LPG-forbruksanlegg.

3.3 Miljøovervåkning

Informasjon fra Produktregisteret benyttes også for å målrette den nasjonale miljøovervåkingen som Miljødirektoratet koordinerer. Formålet med miljøovervåkingen er å fange opp endringer i miljøtilstanden, slik at det kan iverksettes tiltak på et tidlig tidspunkt. Basert på informasjon om hvilke farlige kjemikalier som er i omløp og hvordan disse brukes, kan Miljødirektoratet velge ut hvilke miljøområder (f.eks. vannkvalitet, luftkvalitet, mv.), geografiske områder, og type kjemikalier som skal prioriteres i overvåkingen. Resultater fra overvåkingen benyttes til å iverksette nødvendige tiltak, til å vurdere om tiltakene fungerer og til å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag om miljøtilstanden. Resultatene fra miljøovervåkingen brukes også til å gi nasjonale innspill til den internasjonale regelverksutviklingen på kjemikalieområdet.

3.4 Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver

DSB benytter Produktregisteret for å kartlegge utgangsstoffer for eksplosiver. Dette omfatter oppfølging av enkeltsaker i forbindelse med uhell og ulykker, og avdekking av risiko og skadepotensiale knyttet til bruk av slike stoffer. Relevant informasjon fra Produktregisteret som benyttes i dette arbeidet er blant annet hvilke produkter som inneholder utgangsstoffer for eksplosiver over og under konsentrasjonene som forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver angir, antall og hvilke virksomheter som produserer/importerer slike produkter, om de relevante produktene i markedet kan være tilgjengelige for privatpersoner og hvilke bransjer som benytter de aktuelle produktene.

Ansatte i DSB har i likhet med ansatte i Arbeidstilsynet tilgang til å hente ut data fra Produktregisteret gjennom registerets mottaksløsning. Dette oppgis å være avgjørende ettersom DSB kan ha behov for rask tilgang på informasjon. Ifølge DSB er det relativt lite ressurskrevende å innhente informasjonen som er nødvendig for dette kartleggingsarbeidet.

3.5 Statistikk og tilgjengeliggjøring av data om bruk av farlige kjemikalier

Produktregisteret bidrar også til å tilgjengeliggjøre data om bruk av farlige kjemikalier til publikum gjennom SPIN som tilgjengeliggjør data fra de nordiske nasjonale produktregistre..

Produktregisteret har nedprioritert å ha egne statistikkløsninger, og SPIN er dermed det primære virkemidlet for å tilgjengeliggjøre statistikk og data om bruk av farlige kjemikalier til publikum. Som beskrevet, benyttes SPIN blant annet i det regulatoriske arbeidet på EU-nivå, men er også en enkelt tilgjengelig kilde om kjemikaliebruk i Norge for norske myndigheter, publikum og for forskere.

3.6 Giftinformasjon

I arbeidet med giftinformasjon har de ansatte behov for kunnskap om produkters sammensetning for å kunne vurdere helsefaren knyttet til kontakt med det aktuelle produktet. Ved oppringing til Giftinformasjonen sjekker den ansatte først produktets sikkerhetsdatablad. I de fleste tilfeller kan helsefaren vurderes basert på informasjonen i sikkerhetsdatabladet i kombinasjon med den ansattes egen kunnskap og erfaring. Som beskrevet inneholder sikkerhetsdatabladet mindre detaljert informasjon om produktets sammen-

Veterinærinstituttets bruk av Produktregisteret

Veterinærinstituttet har spurt om tilgang til data fra Produktregisteret for å vurdere forgiftning av dyr. Mer spesifikt vil de ha nytte av opplysninger fra Produktregisteret i saker om funn av miljøgifter og biocidstoffer i både ville og tamme dyr eller i deres miljø.

setning og i situasjoner der svært små mengder av en type stoff i en stoffblanding har helsefarlige egenskaper vil det derfor være behov for mer detaljert informasjon enn det sikkerhetsdatabladet gir. I slike situasjoner benyttes enten data fra PCN og/eller Produktregisteret.

Som beskrevet i kapittel 2.3 inneholder PCN informasjon om sammensetninger for produkter satt på det norske markedet etter 2017 og som har et UFI-nummer. For produkter som har et UFI-nummer benyttes derfor PCN fremfor Produktregisteret. Ved oppringing til Giftinformasjonen benyttes dermed kun Produktregisteret i tilfeller der det er behov for å kjenne til nøyaktig stoffsammensetning og der produktet ikke har en UFI-kode og dermed ikke er registrert i PCN. Giftinformasjonen forventer på bakgrunn av dette at bruken av Produktregisteret i deres arbeid vil gradvis fases ut over en tiårsperiode.

Historisk har bruken av Produktregisteret i arbeidet med giftinformasjon vært begrenset. Dette kan trolig delvis knyttes til registerets tilgjengelighet for Giftinformasjonen. Tidligere har bruk av registeret krevd innlogging på egen PC i en sikkerhetsklarert sone. Sommeren 2024 fikk imidlertid de ansatte tilgang til Produktregisteret på egen PC. Siden Giftinformasjonen har behov for rask tilgang på informasjon, forventes bruken av Produktregisteret å øke på kort sikt som følge av økt tilgjengelighet. Imidlertid forventes det også at bruken vil reduseres over en tiårsperiode som følge av at flere produkter vil registreres i PCN slik at Produktregisteret kun vil være relevant ved forgiftning fra eldre produkter.

Produktregisteret benyttes også til å innhente bakgrunnsinformasjon om helsefarlige kjemikalier på det norske markedet. I dette arbeidet benyttes Produktregisteret for å innhente informasjon om for eksempel utbredelsen av bestemte kjemikalier og stoffsammensetninger på det norske markedet og hvilke produkter dette inngår i. Giftinformasjonen oppgir at de benytter Produktregisteret til dette formålet i gjennomsnitt ca. 1-2 ganger i året, men at dette varierer i stor grad med hensyn til tilgjengelige ressurser.

3.7 Forskningsarbeid

Datagrunnlag fra Produktregisteret benyttes i ulike forskningsarbeider. I Norge omfatter dette forskning fra blant annet NIVA, NILU, Havforskningsinstituttet, STAMI, FHI, NGI, ulike universiteter og sykehus. I tillegg benyttes Produktregisteret til forskning utenfor Norge, primært gjennom SPIN-databasen.

Data fra Produktregisteret brukes særlig i oppdragsforskning. For eksempel har NIVA og NILU på oppdrag for Miljødirektoratet utviklet et prioriteringsverktøy for å overvåke kjemikaliebruk i Norge. Verktøyet baserer seg blant annet på data fra Produktregisteret. Data fra Produktregisteret har også blitt benyttet av STAMI i deres forsknings- og overvåkingsarbeid, men dette skjer i begrenset grad i dag.

Utover dette finnes de også eksempler på annet forskningsarbeid som baserer seg på data fra Produktregisteret. Dette omfatter blant annet:

- Management of PFAS with the aid of chemical product registries—an indispensable tool for future control of hazardous substances (Grung & Steindal, 2020)
- Roads and motorized transport as major sources of priority substances? A data register study (Vikan, et al., 2017)
- Journal of Toxicology and Environmental Health, Part A (Pavlicek, et al., 2021)
- Nano-registries: Country-specific Solutions for Nano-regulation (Rose, et al., 2019)
- Use and emissions of hazardous substances in Norway, 2002-2007 (Holmengen, 2009)

Selv om data fra Produktregisteret brukes i noen grad i forskning, er bruken av dataene størst via SPIN. Ofte behandles dataene fra de nordiske landene samlet. Eksempler på dette er Hanssen et al., (2013) som bruker data fra SPIN om bruk av flyktige, sykliske metylsiloksaner til å koble plasmakonsentrasjoner hos norske kvinner med deres bruk av personlige pleieprodukter. Et annet eksempel er Durig, Troger et al., (2019) som har utviklet et prioritetsverktøy for overvåking av organiske forbindelser i vann og biota basert på utslippsestimater gjort med bakgrunn i data fra SPIN. Dette arbeidet er en videreutvikling av tidligere arbeid av Gago-Ferrero et al., (2018), som har brukt det nasjonale svenske Produktregisteret (drevet av Kjemikalieinspeksjonen (KemI)) i en lignende prioritering av kjemikalier.

SPIN benyttes også i arbeidet med å prioritere hvilke kjemikalier som skal overvåkes og reguleres i Norden. I denne sammenhengen, gjennomføres

det oppdragsforskning for Nordisk Ministerråd, hvor forskningen i stor grad baserer seg på data fra SPIN.²

Data fra SPIN benyttes også i forskning utenfor Norden. Et eksempel på dette er HORIZON2020 ZeroPM (2021–2026) hvor SPIN-dataene brukes som en del av en database for å vurdere alternativer til farlige kjemikalier («Alternative Assessment Database»). Denne databasen beskriver hvilke stoffer som brukes til spesifikke formål og dette benyttes videre i en veiledning for hvordan farlige kjemikalier kan erstattes med mindre farlige kjemikalier. Videre har RIVM (National Institute for Public Health and the Environment, Nederland) benyttet SPIN til å utarbeide en oversikt over kreftfremkallende kjemikalier som bidrar til forbrukereksposering (RIVM, 2004; RIVM, 2014). RIVM har også laget en offentlig tilgjengelig oversikt over hvilke kjemikalier forbrukere eksponeres for som blant annet baserer seg på data fra SPIN (Wijnhoven, et al., 2011). I tillegg har EU's Joint Research Centre benyttet SPIN i sine bruks- og eksponeringsvurderinger av kjemikalier i 2010. I dette arbeidet ble nordiske mengder innhentet fra SPIN og ekstrapolert til europeisk skala. Dette arbeidet ble videre benyttet til å prioritere overvåkingen av kjemikalier under Vanndirektivet (Daginus, et al., 2010).

Data fra SPIN har også blitt benyttet av US Environmental Protection Agency's (USEPA) arbeid med å utvikle en egen database for kjemikalier. Nylig har USEPA's Office of Research and Development (ORD) ledet utviklingen av tilnærmingen for kvantitativt forhold mellom struktur og bruk (Quantitative Structure Use Relationships, QSUR), der SPIN utgjør en av datakildene. I QSUR brukes den kjemiske strukturen til å forutsi en kjemisk funksjon i et produkt eller en industriell prosess. Resultatene inngår i CompTox-dashbordet som er en mye brukt kilde til informasjon om kjemikaliers egenskaper, toksisitet og eksponering. Dette verktøyet benyttes til å gjennomføre risikovurderinger av kjemikalier både i USA og andre deler av verden (Zaleski, et al., 2023).

3.8 Oppsummering

De største brukerne av Produktregisteret er i dag Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet, Giftinformasjonen (underlagt FHI) og Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap (DSB). Produktregisteret har i dag flere anvendelsesområder, og er særlig en sentral informasjonskilde for offentlige myndigheter i deres arbeid med regulering, regelverksutvikling og tilsyn på kjemikalieområdet.

Formålet med myndighetenes arbeid er å forebygge negative virkninger på helse og miljø som følge av kjemikalieeksponering og for å forebygge ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier. Produktregisteret er en viktig bidragsyter til den nordiske SPIN-

databasen, som videre er en sentral informasjonskilde i det regulatoriske arbeidet som foregår i EU og ECHA. Data fra Produktregisteret anvendes også i forskning på både miljø- og helseområdet.

4. Kostnader for forvaltning og rapportering til Produktregisteret

Kostnadene for Produktregisteret består av kostnader for virksomhetene som må rapportere til registeret og kostnadene for å forvalte registeret i Miljødirektoratet. I dag finansieres tilsynet med kjemikalier i sin helhet av gebyrer fra de rapporterende virksomhetene. Kun en liten del av driften av Produktregisteret er dekket gjennom gebyrer (1/15, dvs. ca. 600 000 kr).

4.1 Kostnader ved rapportering til Produktregisteret

4.1.1 Gebyr for deklarerer til Produktregisteret

Virksomhetene som deklarerer til Produktregisteret, er pliktige til å betale et årlig gebyr for sine deklareringspliktige kjemikalier. Gebyret beregnes ut ifra antall gebyrpliktige kjemikalier som deklarerer. Per 2024 er gebyret på kr 860 for hvert av de 100 første deklareringspliktige kjemikalier, og kr 140 per kjemikalie utover dette. Gebyret skal ikke overstige kr 115 570 per år for den enkelte produsent eller importør (Deklareringsforskriften, 2015).

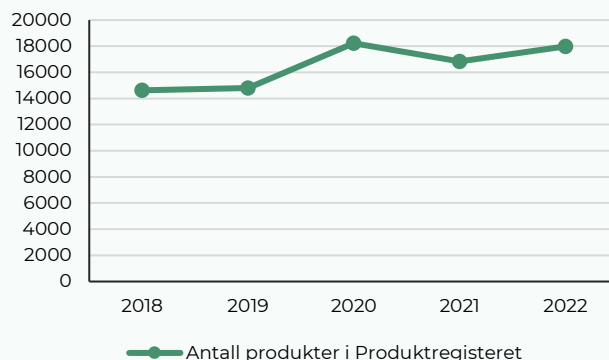
4.1.2 Ressursbruk knyttet til rapportering

I tillegg til gebyret, påløper det ressursbruk i virksomhetene som deklarerer kjemikalier til Produktregisteret. Det er i hovedsak tre aktiviteter som virksomhetene må gjennomføre jevnlig i Produktregisteret:

1. Registrering av et nytt stoff eller stoffblanding
2. Oppdatering/endring av informasjon om stoffer som allerede er registrert
3. Oppdatering av mengdeinformasjon, som gjøres årlig

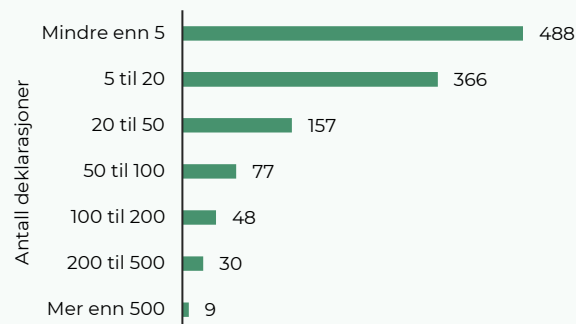
I en evaluering gjennomført av Statskonsult i 2000 ble samlet tidsbruk blant virksomhetene anslått til 12 årsverk, basert på at virksomhetene i gjennomsnitt bruker 5 timer per deklarasjon. Siden undersøkelsen i 2000 har det blitt gjennomført betydelig effektivisering av registeret, med elektronisk registrering og bedret brukergrensesnitt.

Figur 4-1: Utvikling i antall produkter innrapportert, 2018-2022



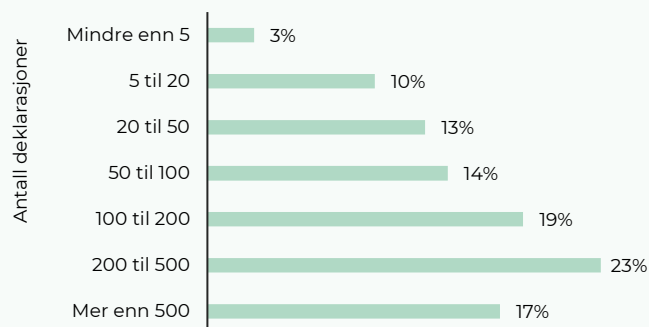
Kilde: Miljødirektoratet

Figur 4-2: Antall virksomheter i Produktregisteret fordelt på antall årlige deklarasjoner (2023)



Kilde: Miljødirektoratet

Figur 4-3: Prosentvis fordeling av deklarasjoner i Produktregisteret fordelt på antall deklarasjoner per virksomhet (2023)



Kilde: Miljødirektoratet

På den andre siden har antallet deklarasjoner og deklarerende bedrifter økt betraktelig siden 2000. I 2023 ble det registrert totalt 36 407 deklarasjoner, mot 3172 deklarasjoner i 1999.

I en gjennomgang av Miljødirektoratet fra 2016 ble det anslått at bedriftenes ressursbruk var rundt 4-5 årsverk, noe som underbygger antagelsen om at ressursbruken har gått ned som følge av effektiviserings tiltak. Det er fortsatt mye usikkerhet knyttet til dette anslaget, da det er basert på et lite utvalg bedrifter (15) og usikre tidsestimater. Anslaget tar heller ikke hensyn til at tidsbruken per deklarasjon antageligvis reduseres jo flere årlige deklarasjoner bedriften har. Dette skyldes at bedrifter som deklarerer store mengder kjemikalier antageligvis har bedre rutiner og klarere ansvarsfordeling av rapporteringen.

Figur 4-1 viser utviklingen i antall innrapporterte produkter i Produktregisteret i perioden 2018-2022. I 2018 ble det rapportert i underkant av 15 000 ulike produkter til Produktregisteret, mens dette tallet lå på rundt 18 000 i 2022. Dersom denne trenden fortsetter, vil også den samlede ressursbruken i næringslivet øke, som vil gi økte rapporteringskostnader i tiden framover.

Som illustrert i Figur 4-2 deklarerer majoriteten av virksomhetene svært få produkter årlig. I 2023 deklarte 42 prosent av virksomhetene færre enn 5 produkter, mens kun 8 prosent av virksomhetene deklarte flere enn 100 produkter. Samtidig tilhører rundt 60 prosent av de totale deklarasjonene disse

8 prosent av bedriftene med flest deklarasjoner (Figur 4-3). Det er derfor grunn til å tro at hoveddelen av deklarasjonene gjennomføres av virksomheter med etablerte rutiner og praksis for rapportering til Produktregisteret.

Gjennom samtaler med et utvalg (8) bedrifter har vi forsøkt å kartlegge hvor mye tid og ressurser bedriftene bruker på rapportering til Produktregisteret. Tidsanslagene varierer mellom bedriftene, nedre anslag som oppgis er 15 minutter per deklarasjon, mens øvre anslag er på rundt 1 time per deklarasjon. Medianen i vårt utvalg ligger på 30 minutter.

Når det kommer til den årlige mengderapporteringen, informerer samtlige av bedriftene om at de setter av en sammenhengende tidsperiode til rapporteringen én gang i løpet av året. Rapportert tidsbruk per deklarasjon varierer også her, der de mest effektive bedriftene oppgir at de bruker rundt 3 minutter, mens de minst effektive oppgir en tidsbruk på rundt 10 minutter per deklarasjon. Disse funnene samsvarer også godt med tidsestimatene fra utredningen i 2016, der det ble lagt til grunn 20-90 minutter per deklarasjon, avhengig av om det gjaldt ett nytt eller eksisterende stoff, og 15 minutter per stoff til den årlige mengderapporteringen. Virksomhetene har nå muligheten til å laste opp Excel-ark i deklareringsløsningen for mengderapportering noe som effektiviserer mengderapportering betraktelig.

Tabell 4-1: Estimert ressursbruk blant deklarerende virksomheter

Gjennomsnittlig tidsbruk per stoff	Nedre estimat	Median	Øvre estimat	Anslag fra 2016
Legge til og/eller oppdatere produkt	15 minutter	30 minutter	60 minutter	45-90 minutter (nytt stoff) 20-25 minutter (eksisterende stoffer)
Rapportering av årlige mengder	3 minutter	5 minutter	10 minutter	15 minutter
Estimert antall årsverk*	5,6 årsverk	10,9 årsverk	21,8 årsverk	4-5 årsverk
Estimerte kostnader årlig**	Ca. 6 000 000 kr	Ca. 11 665 000 kr	Ca. 23 330 000 kr	

Kilde: Miljødirektoratet og intervjuer med 8 rapporterende virksomheter.

*Basert på deklarasjonsdata fra 2023.

**Gitt en gjennomsnittlig årslønn med høyere utdanning over 4 år, hentet fra SSB tabell 12407 (tall for 2023).

Dersom man multipliserer disse tidsestimatene med antall deklarasjoner fra 2023, ender man opp med et nedre estimat på 5,6 årsverk og et øvre estimat på 21,8 årsverk (Tabell 4-1). Medianen ligger på 10,9 årsverk, som er over dobbelt så mange som anslaget fra 2016. Den økte ressursbruken skyldes primært en økning i antall deklarerende virksomheter. I 2016 var det 670 deklarerende virksomheter, mens det i 2023 var 1 175. Det bør likevel presiseres at det er betydelig usikkerhet knyttet til disse estimatene, både på grunn av et lavt antall respondenter og usikre estimater fra bedriftene.

4.2 Kostnader til forvaltning av Produktregisteret

I perioden 2019-2022 ble det gjennomført en digitalisering av Produktregisteret, med innføring av elektronisk deklarerings- og oppdaterte IT-løsninger. Denne effektiviseringsprosessen har bidratt til å redusere lønnskostnadene betraktelig, ned fra i overkant av 10 årsverk i 2018, til 4 i 2020-2021. Fra og med 2021 er driften av Produktregisteret ytterligere effektivisert fra 4, til 3,2 årsverk. Digitaliseringen ble gjennomført av eksterne konsulenter, med en total kostnad på 15,6 millioner kroner.

Det er i dag 3,2 årsverk som inngår i driften av Produktregisteret, i tillegg til 0,7 årsverk til sikkerhet, digitalisering og bistand til arkivering. Kostnadene per årsverk er anslått til rundt 1,5 millioner kroner i Produktregisteret og 1,5 millioner for sikkerhets- og digitaliseringsoppgaver. Det avsettes også årlige digitaliseringskostnader på 1 million kroner årlig. Videre inngår det kostnader til sikkerhetstiltak og jevnlig penetrasjonstester. Historisk har det også påløpt kostnader til konsulenttjenester og risikovurderinger, men disse regnes ikke som faste driftskostnader. Kostnader knyttet til drift og utvikling av Produktregisteret er oppsummert i Tabell 4-2 under. Miljødirektoratet anslår at det er mulig å effektivisere driften av Produktregisteret noe, ved å gå fra 3,2 årsverk til 2,7 årsverk. Kostnadene for digitaliseringen vil også reduseres gradvis fra og med 2026 siden de fleste digitaliseringsbehovene blir utviklet.

Miljødirektoratet anslår at Produktregisteret gir rundt 8 til 9 millioner kroner i årlige inntekter, gjennom kontrollgebyret. Disse inntektene deles mellom Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet, og skal dekke drift av Produktregisteret og tilsyn med kjemikalier. Miljødirektoratet mottar 5,2 millioner kroner årlig i inntekter fra Produktregisteret, som er 1/15 (ca. 660 000 kroner) mer enn Arbeidstilsynet, for å dekke driften av registeret.

Tabell 4-2: Faste kostnader for drift og utvikling av Produktregisteret

Type kostnad	Enhet	Beløp
Lønnskostnader Produktregisteret (2,7-3,2 årsverk)	Mill. kr./år	3,9-4,7
Lønnskostnader til sikkerhet og digitalisering (0,6 årsverk)	Mill. kr./år	0,98
Digitaliseringskostnader	Mill. kr./år	0,5 - 1
Arkivkostnader	Mill. kr./annet hvert år	0,14
Sikkerhetstiltak i den digitale løsningen	Mill. kr./år	0,22
Penetrasjonstester	Mill. kr./annet hvert år	0,15
Totalt årlig		5,7-7,0

Kilde: Miljødirektoratet

5. Samfunnsnytten av Produktregisteret

Produktregisteret er et verktøy i myndighetenes arbeid med å redusere de negative effektene av kjemikalie-eksponering og å oppnå målene med de ulike regelverkene som regulerer bruken av farlige kjemikalier (REACH-, CLP- og biocidforordningen). Gjennom bedre og mer informasjon om bruk av farlige kjemikalier, bidrar Produktregisteret til å oppnå målene i kjemikalier regelverket og regelverket for utgangsstoffer for eksplosiver på en mer effektiv måte.

Med bakgrunn i kartleggingen av dagens bruksområder og brukervirkninger, vurderer vi i dette kapittelet samfunnsnytten av Produktregisteret. I analysen vurderer vi hvilke virkninger som oppstår som følge av Produktregisteret på samfunnsnivå, sammenlignet med en tenkt situasjon uten Produktregisteret.

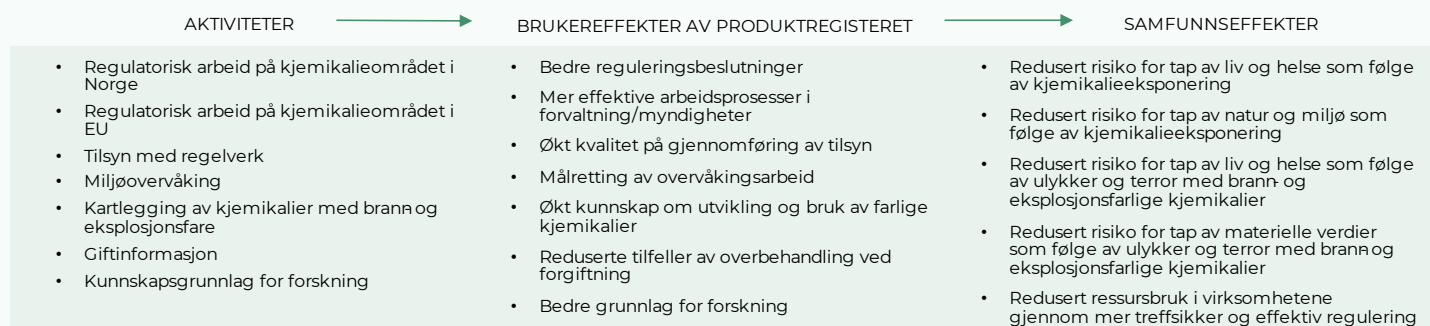
5.1 Kontrafaktisk scenario

For å vurdere nytten av Produktregisteret er det nødvendig å sammenlikne med en tenkt utvikling der Produktregisteret ikke eksisterer (et kontrafaktisk scenario). Det er usikkert hvordan et slikt scenario ville utspilt seg. Det kan tenkes at myndighetene uten Produktregisteret ville ønsket å opprettholde kvaliteten og aktivitetsnivået i kjemikaliearbeidet, og at de hadde lagt ned nødvendig innsats og ressurser for å kompensere for bortfallet av Produktregisteret. Alternativt kan det tenkes at myndighetene ville forholdt seg til de ressursene som er satt av til kjemikaliearbeid i dag, og at de ville gjort så god innsats som mulig innenfor de gitte budsjetttrammene. I det første

tilfellet vil samfunnsnytten av Produktregisteret primært være knyttet til hvilke eventuelle merkostnader som påløper for å opprettholde kvaliteten og aktivitetsnivået i myndighetenes arbeid uten Produktregisteret. I det andre tilfellet, hvor budsjetttrammene holdes fast, vil virkningene i større grad komme i form av at myndighetene uten Produktregisteret ville måtte redusere kvaliteten og aktivitetsnivået i kjemikaliearbeidet, som igjen kan påvirke samfunnssikkerhet og sannsynlighet for skadelig påvirkning av kjemikalier på mennesker, natur og miljø.

Hvilke av disse to scenarioene som er mest sannsynlig, er usikkert. I dette kapittelet gjør vi en streng antagelse om at myndighetenes ressursbruk til kjemikaliearbeid ligger fast på dagens nivå. Formålet er å analysere og synliggjøre hvorvidt og hvordan Produktregisteret gjennom et bedre informasjonsgrunnlag om farlige kjemikalier, bidrar til samfunnsnytte. Analysen samsvarer med alternativ 1a som vurderes i kapittel 7 (avvikling uten kompenserende tiltak). Vi forutsetter at myndighetene i det kontrafaktiske scenarioet kan innhente og benytte alternative tilgjengelige informasjonskilder og gjennomføre egne kartlegginger av kjemikaliebruk, men kun i et omfang som er gjennomførbart innenfor dagens budsjetttrammer. I det videre vurderer vi effekter av Produktregisteret ved å sammenligne dagens situasjon opp mot dette kontrafaktiske scenarioet. I alternativ 1b i kapittel 7 lempes vi på forutsetningen om at myndighetenes ressursbruk ligger fast. I dette alternative analyserer vi hvilke virkninger det vil ha, hvis vi antar at myndighetene i det kontrafaktiske scenarioet ville iverksatt større kompenserende tiltak ved en avvikling av Produktregisteret.

Figur 5-1: Virkningskjede (nytteeffekter)



5.2 Effekter av Produktregisteret

Produktregisteret er et verktøy i myndighetenes arbeid med å redusere de negative effektene av kjemikalieeksponering. De sentrale regelverkene er REACH-, CLP- og biocidforordningen, og forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver. Formålet til disse regelverkene er å sikre at produksjon, omsetning og bruk av kjemikalier ikke innebærer fare for mennesker eller miljø. Ved å tilgjengeliggjøre informasjon om kjemikalienes innhold og hvilke virkninger som omsetter eller produserer disse, og bruken av disse kjemikalier, bidrar Produktregisteret til at myndighetenes regulatoriske arbeid blir mer effektivt og målrettet. Virksomhetenes rapportering til Produktregisteret medfører på den andre side ressursbruk og merkostnader i virksomhetene som har deklarasjonsplikt. I tillegg har myndighetene kostnader knyttet til drift og vedlikehold av registeret. Kun en liten del av driften av Produktregisteret (0,6 millioner) finansieres i dag gjennom gebyrinntekter fra deklarasjon.

Gjennom bedre og mer informasjon om bruk av farlige kjemikalier i Norge, bidrar Produktregisteret til flere nyttevirksomheter på samfunnsnivå. For å illustrere hvordan anvendelse av informasjon i Produktregisteret gir opphav til nyttevirksomheter på samfunnsnivå har vi satt opp en årsak-virkningsskjede, illustrert i Figur 5-1.

Det er i hovedsak selve kjemikalierereguleringen og etterlevelsen av regelverket som bidrar til å

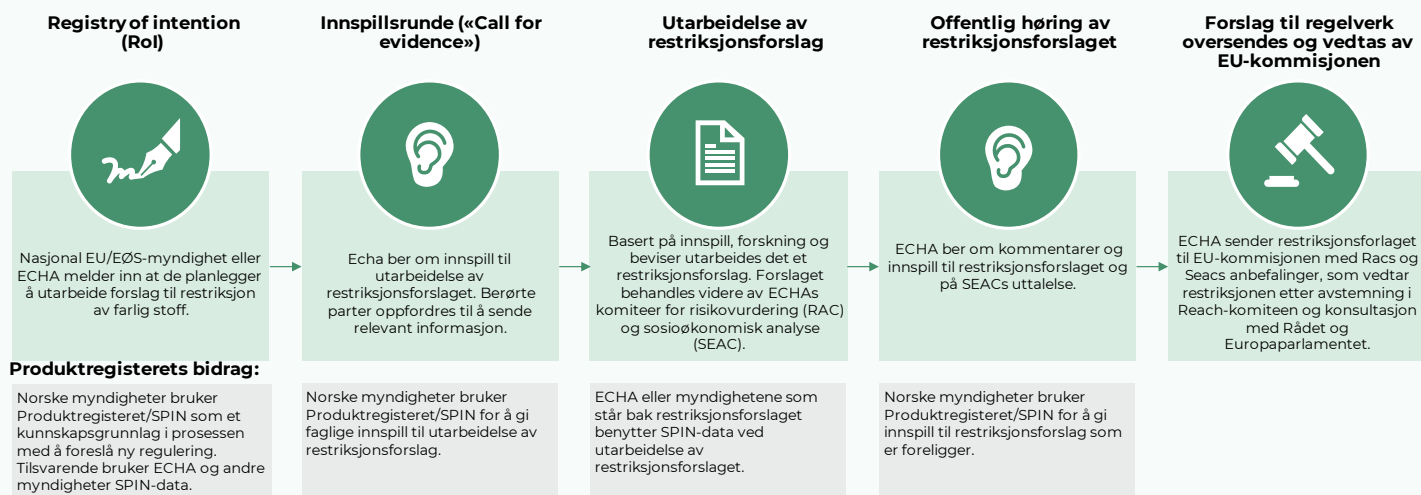
reducere de negative virkningene av bruk av farlige kjemikalier. Produktregisteret bidrar likevel til mernytte av regelverket ved at myndighetene har et bedre kunnskapsgrunnlag i arbeidet med regelverksutvikling. På denne måten bidrar Produktregisteret til at myndighetene tar bedre reguleringsbeslutninger, inkludert prioriteringer i kjemikaliearbeidet, og at arbeidet som leder frem til disse beslutningene skjer på en mer effektiv måte. Gjennom dynamisk regelverksutvikling, oppfølging av og tilsyn med regelverket, blir mennesker og miljø i mindre grad eksponert for helsefarlige og miljøskadelige kjemikalier. Dette gjelder både på arbeidsplassen, blant private forbrukere og for ytre miljø for øvrig. Regulering og oppfølging av bruk av kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare bidrar også til redusert risiko for ulykker og terror. I tillegg bidrar Giftinformasjonen til at mennesker som ved uhell eller selvskadning har blitt eksponert for farlige kjemikalier, får informasjon som gir grunnlag for rett behandling.

Nedenfor gir vi nærmere beskrivelse av hvordan Produktregisteret bidrar til slike samfunnseffekter.

5.2.1 Effektiv regulering

Reguleringen av farlige kjemikalier er i stadig utvikling. Både hvilke kjemikalier som er omfattet av regelverket og hvilke krav som er knyttet til de ulike kjemikaliene, vurderes fortløpende basert på gjeldende kunnskap. Som beskrevet i kapittel 3, skjer reguleringen av kjemikalier i hovedsak på europeisk nivå eller gjennom internasjonale konvensjoner.

Figur 5-2: Steg i reguleringsprosessen under REACH-forordningen



Produktregisteret benyttes av norske myndigheter som et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å foreslå ny regulering og gi innspill i reguleringsprosesser både på europeisk og globalt nivå.

Produktregisteret benyttes også til å vurdere og fastsette særnorske krav og særbestemmelser på kjemikalieområdet. Dette gjøres i hovedsak på arbeidsmiljøområdet hvor Arbeidstilsynet fastsetter grenseverdier for eksponering av kjemiske stoffer i arbeidsmiljøet, blant annet i forbindelse med gjennomføring av minimumsdirektiver fra EU. Produktregisteret benyttes videre av norske myndigheter i arbeid med internasjonale miljøavtaler, for å ivareta norske interesser og bidra med faglige innspill.

Kjemikalier kan reguleres gjennom blant annet krav til klassifisering og merking, oppføring på kandidatlisten i REACH (såkalte «Substances of very high concern» (SVHC)), krav til autorisasjon eller restriksjon eller forbud mot bruk av stoffet. Å fremme forslag om restriksjon eller forbud mot et stoff er en av de strengeste formene for regulering. I prosessen med å foreslå restriksjoner benyttes Produktregisteret/SPIN i flere faser av reguleringsprosessen under REACH-forordningen (Figur 5-2). Data fra Produktregisteret/SPIN benyttes både som grunnlag for å utvikle og fremme restriksjonsforslag, for å gi norske innspill til restriksjonsforslag som er foreslått av Echa eller andre myndigheter («Call for evidence»), ved utarbeidelse av restriksjonsforslaget og for å gi innspill til restriksjonsforslag som foreligger. ECHAs vitenskapelige komiteer (RAC og SEAC) leverer uttalelser om reguleringsforslag, og SPIN-data kan også være grunnlag for deres uttalelser og vurderinger.¹

Påvirkning på kvaliteten i arbeidet

For at et gitt reguleringsforslag skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må de helse- og miljømessige gevinstene av reguleringen være større enn merkostnadene som oppstår for virksomhetene som følge av reguleringen. Produktregisteret brukes av norske myndigheter og av ECHA (gjennom SPIN) til å vurdere og anslå både nytten og kostnadene av regulering med fokus på bruken av stoffer per produkttyper og bransjer, slik at de kan ta mer velinformerte beslutninger om hvordan kjemikalier kan reguleres mest mulig effektivt.

For det første gjør informasjonen i Produktregisteret myndighetene bedre i stand til å gjøre risikovurderinger av kjemikalier, og dermed til å vurdere nytten av regulering. Informasjon om hvilke produkter som inneholder farlige kjemikalier og hvor store volumer av disse som er i omløp i markedet, brukes blant annet til å vurdere i hvilken grad det er sannsynlig at dagens bruk av et kjemisk produkt utgjør en fare for liv og helse og miljø. Eksempelvis kan myndighetene basert på informasjon fra Produktregisteret vurdere om det er spesifikke grupper, som er eksponert for kjemikalier. Videre kan informasjon fra Produktregisteret brukes til å vurdere i hvilken grad det er sannsynlig at bruk av produkter som inneholder farlige kjemikaler medfører en risiko for at farlige kjemikalier kan lekke ut i miljøet. På denne måten bidrar Produktregisteret til at myndighetene kan foreslå ny regulering der nytten i form av bedre beskyttelse av liv, helse og miljø vil være stor.

For det andre gjør Produktregisteret myndighetene bedre i stand til å vurdere kostnadene av regulering, blant annet forbundet med å erstatte kjemikalier med andre stoffer. Arbeidstilsynet bruker Produktregisteret til å gjøre samfunnsøkonomiske konsekvensvurderinger av å fastsette strengere nasjonale grenseverdier for kjemikalieeksponering i arbeidsmiljøet, enn grenseverdiene som er forslått i EU. I den forbindelse bruker de data fra Produktregisteret for å anslå hvilke kostnader det vil ha for virksomhetene som bruker de farlige kjemikalierne å tilpasse seg nye strengere grenseverdier. Det kan blant annet oppstå merkostnader forbundet med å erstatte de farlige stoffene med andre stoffer eller å gjøre ulike typer tiltak for å forhindre eksponering i arbeidsmiljøet. Ved utarbeidelse av restriksjonsforslag gjør ECHA tilsvarende vurderinger av samfunnsøkonomiske kostnader på europeisk nivå, hvor Miljødirektoratet opplyser at SPIN-data er en viktig del av grunnlaget for slike analyser.

Alternative informasjonskilder og arbeidsprosesser

Både norske myndigheter og ECHA peker i intervjuer på at Produktregisteret og SPIN er en unik kilde til informasjon om hvilke produkter som inneholder farlige kjemikalier, deres bruksområder og hvor store volumer som er i omløp av disse produktene. De alternative tilgjengelige

¹ I 2023 produserte ECHA totalt tre restriksjonsrapporter og fem screeningrapporter, inkludert rapporter om spesifikke stoffgrupper, slik som polyvinylklorid (PVC) og

tilsetningsstoffer og om stoffer som er kreftfremkallende, mutagene eller reproduksjonstoksiske (CMR).

informasjonskildene som finnes gir ikke tilsvarende opplysninger. REACH-databasen i EU gir informasjon om stoffer som settes på det europeiske markedet, der disse utgjør ett tonn eller mer, men inneholder ikke informasjon om sammensetninger og kun overordnede kategorier for planlagt bruk (ikke produkter og volumer). REACH-databasen gir heller ikke informasjon om hvilke stoffer som brukes i Norge. Tolldata og Enhetsregisteret er andre aktuelle alternative informasjonskilder. Data fra tollstatistikken gir imidlertid kun informasjon om import av noen rene stoffer og produktkategorier som *kan* inneholde farlige stoffer, som eksempelvis maling og renholdsprodukter. Enhetsregisteret gir kun informasjon om virksomheter innenfor visse næringskoder – ikke informasjon om virksomhetenes bruk av farlige kjemikalier. Disse datakildene kan dermed i hovedsak brukes til å identifisere kategorier av virksomheter som potensielt bruker farlige kjemikalier, men kan ikke brukes til å vurdere om de faktisk gjør det, hvilke kjemikalier de bruker og i hvilket omfang.

De alternative tilgjengelige informasjonskildene dekker dermed i liten grad kunnskapsbehovet til myndighetene i de regulatoriske arbeidsprosessene. Uten Produktregisteret peker myndighetene på at de vil være avhengig av å bruke konsulenter til å gjennomføre kartlegginger av bruk av spesifikke stoffer i Norge. Slike kartleggingsoppdrag er ressurskrevende. Et slikt konsulentoppdrag vil medføre samlet ressursbruk på mellom 0,6 og 1,3 mill. kr. per kartleggingsoppdrag. I tillegg kommer den interne ressursbruken for å planlegge, lyse ut, bestille og følge opp slike kartlegginger. Vi antar at dette vil utgjør mellom tre til fem ukeverk per kartlegging. Samlet ressursbruk vil avhenge av antall prioriteringsområder innenfor ett år.

Det kan også vært aktuelt å organisere høringsrunder for å innhente informasjon fra industrien om bruk av stoffer. Begge deler vil ifølge myndighetene være mer ressurskrevende enn å benytte data fra Produktregisteret og vil gi et svakere kunnskapsgrunnlag for det regulatoriske arbeidet. Myndighetene vil også i mindre grad få en fullstendig oversikt over bruken av farlige kjemikalier, ettersom kartlegging primært er egnet til å belyse bruk av spesifikke kjemikalier og vil ikke gi en komplett oversikt over farlige kjemikalier i Norge. Kunnskapsgrunnlaget for å målrette og prioritere det regulatoriske arbeidet og miljøovervåkingen vil derfor bli svakere. Arbeidstilsynet peker blant annet på at de i mindre grad vil ha mulighet til å vurdere konsekvensene for norske virksomheter av nye grenseverdier uten

Produktregisteret. Dette innebærer at det vil være mindre grunnlag for å vurdere nasjonale forhold knyttet til reguleringen og dermed mindre rom for å tilpasse reguleringen til nasjonale forhold, gjennom strengere grenseverdier enn de som er fastsatt i EU.

Samlet vurdering av effekt på regelverksarbeid

Produktregisteret bidrar både til at de regulatoriske arbeidsprosessene blir mer effektive og at kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for det regulatoriske arbeidet både nasjonalt og i ECHA blir bedre. Som nevnt, finnes det ikke alternative tilgjengelige informasjonskilder som gir den samme informasjonen som Produktregisteret om bruk av farlige kjemikalier. For å dekke kunnskapsbehovet uten Produktregisteret måtte derfor de norske myndighetene og ECHA i større grad basert seg på kartlegginger og høringsrunder for å innhente opplysninger fra virksomhetene. Slik kartlegging og informasjonsinnhenting er mer ressurskrevende enn å basere seg på data fra Produktregisteret. Og selv med økt kartleggingsinnsats vil sannsynligvis kunnskapsgrunnlaget i reguleringsprosesser bli svakere enn i dagens situasjon.

Uten Produktregisteret vil trolig kapasiteten til å utvikle og foreslå ny regulering være lavere ettersom myndighetene måtte brukt mer ressurser på å kartlegge og sammenstille informasjon fra ulike kilder. Eventuelt ville Norge fremmet like mange reguleringsforslag, men hvert forslag vil ha lavere kvalitet som følge av et mer begrenset informasjonsgrunnlag.

Ved å styrke kunnskapsgrunnlaget om bruk av farlige kjemikalier, bidrar Produktregisteret og SPIN-databasen til at prioriteringer og reguleringsbeslutninger blir mer treffsikre og samfunnsøkonomisk effektive. Produktregisteret bidrar på denne måten til å redusere de skadelige virkningene av farlige kjemikalier som følge av mer målrettet regulering, men også til å unngå at myndighetene innfører regulering som medfører store kostnader i virksomhetene uten at det oppveies av tilsvarende nyttevirkinger på samfunnsnivå.

5.2.2 Økt etterlevelse av regelverket

Produktregisteret bidrar også til et mer treffsikkert og effektivt tilsynsarbeid, og på denne måten tilrettelegger Produktregisteret for bedre etterlevelse av regelverket. Dette gjelder på tvers av tilsynsmyndighetene, Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB.

Påvirkning på kvaliteten i arbeidet

Produktregisteret bidrar til at myndighetene får et bedre grunnlag for å planlegge tilsynsvirksomheten strategisk og til å velge ut kontrollobjekter på en risikobasert måte. Ved eksempelvis å studere utvikling i bruk av ulike kjemikalier, kan myndighetene målrette tilsynsvirksomheten mot kjemikaliene som anses som særlig problematiske.

Videre gjør informasjonen fra registeret at myndighetene i større grad kan identifisere virksomheter som produserer, omsetter eller bruker farlige kjemikalier og i hvilke volumer, og gir informasjon om bruken av kjemiske produkter. Denne informasjonen gjør at myndighetene kan velge ut virksomheter til tilsyn på en risikobasert måte, slik at tilsynsressursene brukes til å kontrollere de farligste kjemikaliene og/eller virksomheter som bruker farlige kjemikalier i stort omfang. Produktregisteret hever ifølge tilsynsmyndighetene også kvaliteten på det enkelte tilsyn. Produktregisteret gjør det blant annet mulig å kontrollere informasjonen i sikkerhetsdatabladet opp mot informasjonen som er deklartert til Produktregisteret. Dermed kan det avdekkes eventuelle avvik mellom de to informasjonskildene som i enkelte tilfeller kan utløse behov for tiltak i virksomheten. En forutsetning for å avdekke slike avvik er at virksomhetene har deklartert korrekt informasjon om stoffsammensetningene til Produktregisteret. Omfanget av avvik mellom informasjon i Produktregisteret og sikkerhetsdatablad er usikkert. Flere av tilsynsmyndighetene opplyser at de ved flere tilfeller har avdekket avvik mellom opplysningene på sikkerhetsdatabladet og informasjonen rapportert til Produktregisteret som har hatt betydning for hvilke tiltak virksomhetene er pliktig å gjennomføre. Produktregisteret bidrar også til at tilsynsmyndighetene har bedre informasjon om bruk av farlige stoffer som ikke er oppgitt på sikkerhetsdatabladet, herunder SVHC-stoffer.

Alternative informasjonskilder

Tilsynsmyndighetene beskriver at alternative tilgjengelige datakilder for utvelgelse av tilsynsobjekter vil være informasjon fra Enhetsregisteret, tollstatistikk og data fra SSB. Disse informasjonskildene er imidlertid lite egnet til å identifisere virksomheter som bruker farlige kjemikalier direkte. I Norge er tolltariffene mindre

detaljert for kjemikalier enn i land som er medlem av Den europeiske tollunionen. I Den europeiske tollunionen er tolltariffene mer tilpasset kjemikalierregelverket, noe som fører til at land i Tollunionen har mer detaljerte data om import av kjemiske stoffer. Det betyr også at Norge ikke kan dra nytte av arbeidet til EU-kommisjonen som forsøker å tilpasse tolltariffen i større grad til kjemikalierregelverket.² Tollstatistikken gir dermed i Norge begrenset innsikt i hvilke virksomheter som importerer farlige kjemikalier, og er dermed lite egnet for utvelgelse av kontrollobjekter i forbindelse med tilsyn.

Konsekvensene av å basere tilsynsvirksomheten på tollstatistikk, vil være at utvelgelsen av kontrollobjekter blir lite treffsikker. Trolig vil dette innebære at det føres tilsyn med virksomheter som er mindre relevante sett opp mot risikofaktorene som ligger til grunn for prioritering av kontrollobjekter og at mange tilsyn må avbrytes fordi virksomhetene i realiteten ikke bruker farlige kjemikalier.

Uten Produktregisteret kan et alternativ være å gjennomføre mer kartlegging av bruk av farlige kjemikalier for å få et bedre grunnlag for å velge ut tilsynsobjekter. Dette vil for myndighetene være en mer ressurskrevende måte å innhente relevante opplysninger på enn med Produktregisteret. Et kartleggingsoppdrag er estimert til å medføre ressursbruk på mellom 0,6 og 1,3 mill. kroner per oppdrag. Gitt dagens budsjettammer vil slike kartleggingsoppdrag gå på bekostning av antall tilsyn myndighetene har kapasitet til å gjennomføre.

Myndighetene bruker også Produktregisteret i dag ved gjennomføring av tilsyn. Blant annet til å velge ut hvilke kjemikalier som skal kontrolleres og til å kontrollere om opplysningene i sikkerhetsdatabladet er korrekte. Ved fravær av Produktregisteret, måtte trolig tilsynsvirksomhetene innhentet mer opplysninger fra virksomheten i gjennomføring av tilsynet. I tilfeller hvor det er tvil om informasjonen oppgitt i databladet er riktig, vil det være behov for å etterspørre informasjon om 100 prosent sammensetning fra virksomhetene eller foreta prøver av produktet. Ifølge tilsynsmyndighetene vil dette medføre at ressursbruken i hvert tilsyn vil øke, noe som vil gå utover hvor mange tilsyn som kan gjennomføres innenfor

² Det er begrensninger i den norske tolltariffen som gjør det veldig vanskelig å tilpasse den norske tolltariffen opp mot det europeiske kjemikalierregelverket.

dagens budsjettrammer. Arbeidstilsynet anslår at ressursbruken for gjennomføring av tilsyn vil øke med ca. ett dagsverk per tilsyn. Gitt tilsvarende økning i ressursbruk for samtlige av tilsynsmyndighetene vil antall tilsyn måtte reduseres med 75, 28 og 8 tilsyn fra dagens nivå på 300, 140 og 30 for henholdsvis Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB (se kapittel 7).

Samlet vurdering av effekt på tilsynsarbeidet

Tilsynsarbeidet bidrar i seg selv både direkte og indirekte til økt etterlevelse av regelverkene som regulerer farlige kjemikalier, herunder REACH-, CLP- og biocidforordningen. Direkte ved at virksomhetene som det føres tilsyn med, må iverksette tiltak hvis de ikke etterlever regelverket. Indirekte ved at tilsynsvirksomheten og muligheten for tilsyn er skjerpene for alle virksomheter, og bidrar til at de i større grad etterlever regelverket. Produktregisteret bidrar til å gjøre tilsynsarbeidet mer treffsikkert ved å gjøre det mulig å plukke ut virksomheter for tilsyn mer målrettet og ved å øke kvaliteten på det enkelte tilsyn. Uten Produktregisteret ville det medgått mer ressurser til å både planlegge og gjennomføre tilsyn og dermed ville antall tilsyn måtte reduseres. Trolig ville også treffsikkerheten i tilsynsarbeidet gått ned. I sum tilrettelegger Produktregisteret for et mer effektivt tilsynsarbeid, som bidrar til økt etterlevelse av regelverkene med tilhørende nyttevirkninger i form av redusert fare for mennesker og miljø av kjemikalieeksponering.

5.2.3 Økt kontroll over eksplosiver

Oversikt over forekomst og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver gir DSB nødvendig informasjon i arbeidet med å begrense fare for ulykker og terrorhandlinger. I henhold til forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver § 11 skal virksomheter som produserer eller innfører utgangsstoffer for eksplosiver underlagt restriksjoner, deklarerer til myndighetene. Denne deklarasjonen skjer i dag gjennom Produktregisteret. Uten Produktregisteret vil DSB måtte opprette en egen deklareringsløsning for å tilrettelegge for deklarasjon i henhold til forskriften. Det er usikkert om DSB vil ha tilstrekkelige midler til å opprette og drifte en slik løsning innenfor dagens budsjettramme.

Produktregisteret gir informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver som forekommer i kombinasjon med fareklassifiserte stoffer, men som er under grensene for restriksjoner. Dette innebærer at DSB har mer informasjon om slike stoffer enn de vil ha i en situasjon der informasjonsgrunnlaget var begrenset til det som er nødvendig for å etterleve kravene i forskrift om utgangsstoffer

for eksplosiver. Denne informasjonen brukes i dag som et kunnskapsgrunnlag for å vurdere behovet for strengere restriksjoner og i oppfølgingen av hendelser og ulykker knyttet til kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare. I dette arbeidet har DSB behov for å gjøre raske oppslag av enkeltprodukter for å finne innhold av stoffer og vurdere skadepotensial.

Produktregisteret bidrar slik til at kartleggingen av utgangsstoffer for eksplosiver kan gjøres på

Samfunnsvirkninger av kjemikaliearbeid

Produktregisteret er et verktøy i myndighetenes kjemikaliearbeid som bidrar til å redusere de negative effektene av kjemikalieeksponering. At mennesker og miljø eksponeres i mindre grad for farlige kjemikalier, bidrar til redusert helseskade og skade på ytre miljø. Redusert fare for branner og eksplosjoner bidrar også til dette, samt til å redusere risikoen for skade på materiell og bygg.

Eksponering for farlige kjemikalier (kjemisk forurensning) kan knyttes til en rekke ulike helseeffekter, som både kan være alvorlige og irreversible. Eksponering for enkelte kjemikalier kan forårsake kroniske sykdommer, nevrologiske lidelser, skade på genetisk materiale eller forstyrrelser i hormonsystemet som for eksempel kan gi infertilitet. Menneskelig eksponering for kjemikalier kan skje direkte, ved yrkesmessig eksponering eller bruk av kommersielle produkter, og indirekte fra miljøet gjennom innånding av forurenset luft, inntak av forurenset mat og vann og/eller hudkontakt. Alle former for eksponering kan føre til bioakkumulering av kjemikalier i forskjellige vev i menneskekroppen, som kan gi skade ved tilstrekkelig grad av eksponering (EEA, 2023; Lavezzi & Ramos-Molina, 2023; Shetty, et al., 2023).

I tillegg til helseeffektene som kan oppstå ved direkte kontakt eller utslipp av farlige kjemikalier til miljøet, kan utslippene også føre til negative effekter på andre organismer, populasjoner og økosystemer. Dersom kjemikaliene er lite nedbrytbare i miljøet, transporteres over lange avstander, bioakkumuleres i planter og dyr til høye nivåer og biomagnifiseres i næringskjeder, kan kjemikaliene bli værende i miljøet over lang tid. Dersom kjemikaliene er til stede i tilstrekkelig høye konsentrasjoner (over toksisitetsgrensene for visse organismer), kan kjemisk bioakkumulering i vev føre til toksiske effekter som skade på celler og vev. Dette kan igjen føre til sykdom eller død. Dødsfall i dyrepopulasjoner er det mest alvorlige, men også nokså sjeldne utfallet av kjemisk forurensning. Kjemisk miljøforurensning kan også ha andre skadelige virkninger på økosystemene som endring av adferd og hormonforstyrrelser i dyrepopulasjoner (Saaristo, et al., 2018; EPA, 2024).

bakgrunn av noe større informasjonsgrunnlag sammenlignet med en situasjon uten Produktregisteret og hvor DSB etablerer en egen deklareringsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver iht. forskriftskravet. Konsekvensene av dette vil derfor være noe redusert kvalitet på kartleggingsarbeidet som gjennomføres av DSB.

Dersom det ikke etableres en alternativ deklarasjonsløsning for eksplosiver, vil DSB måtte gjennomføre kartlegginger blant virksomhetene for å få oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver som er i omløp. Dette medfører økt ressursbruk og vil trolig kun være mulig i et begrenset omfang innenfor dagens budsjettamme. DSB vil dermed få et enda svakere informasjonsgrunnlag for sitt arbeid med å begrense brann- og eksplosjonsfare.

5.2.4 Redusert overbehandling ved forgiftning

Giftinformasjonen gir nødvendig informasjon og veiledning til personer som er utsatt for farlige kjemikalier og vurderer behovet for behandling. Detaljert informasjon om produktets stoffsammen-setning fra Produktregisteret er i en del tilfeller avgjørende for å vurdere behovet for behandling. Særlig i tilfeller der svært små mengder av stoffet kan være farlig, vil informasjon fra Produktregisteret være avgjørende for å kunne gi råd om behandling. I disse tilfellene vil gjerne ikke sikkerhetsdatabladet gi informasjon om sammensetning på tilstrekkelig detaljert nivå. På sikt vil Giftinformasjonen få dekket sitt informasjonsbehov fra PCN. I dag mangler det imidlertid informasjon om eldre produkter i PCN, ettersom det bare er nye produkter som skal registreres i PCN. For produkter som ikke er registrert i PCN, er det derfor kun Produktregisteret som kan benyttes for å innhente den nødvendige informasjonen om sammensetning.

Giftinformasjonen opplyser av de ved fravær av Produktregisteret vil basere seg på informasjon fra sikkerhetsdatablader alene, der produktet ikke er registrert i PCN. Ettersom sikkerhetsdatabladet oppgir stoffinnhold i intervaller, vil dette ifølge Giftinformasjonen kunne føre til overbehandling. Giftinformasjonen ville da av forsiktighetsmessige hensyn måtte ta høyde for at stoffinnholdet kunne være i øvre sjikt av det aktuelle intervallet oppgitt i databladet og gi råd om behandling ut fra det. Dette ville dermed kunne føre til overbehandling i noen tilfeller. Produktregisteret gir også mulighet for å studere bruken av ulike kjemikalier i Norge og slik bygge kunnskap knyttet til riktig veiledning i forbindelse med forgiftning. Dette gjøres i noe begrenset grad, men kan bidra til å styrke kvaliteten på giftinformasjonen.

Produktregisteret bidrar dermed i dag til at Giftinformasjonen kan gi bedre veiledning og råd om behandling. Detaljgraden i informasjonen som Produktregisteret gir, fører trolig til noe mindre overbehandling og slik til noe redusert ressursbruk i helsetilbudet. På sikt vil Giftinformasjonen gradvis gå over til å benytte PCN fremfor Produktregisteret. Giftinformasjonen anslår at dette vil skje over en tiårsperiode og effekten av Produktregisteret vil derfor falle bort på sikt.

5.2.5 Andre effekter

Produktregisteret bidrar til økt kunnskap om kjemikaliebruk og konsekvenser av kjemikalie-eksponering gjennom datagrunnlag for forskningsarbeid. Dette skjer primært gjennom SPIN-databasen som gir informasjon om forekomst og bruk av farlige kjemikalier over tid som ikke eksisterer på tilsvarende detaljert nivå gjennom alternative informasjonskilder. Gjennom SPIN-databasen muliggjør Produktregisteret slik forskning som ikke kan gjennomføres uten registeret.

5.3 Samfunnseffekter

Ved å øke kvaliteten på og effektiviteten i myndighetenes arbeid med regulering og tilsyn med farlige kjemikalier, bidrar Produktregisteret på samfunnsnivå til å redusere risikoen for skadelige virkninger av farlige kjemikalier. Produktregisteret bidrar dermed *indirekte* til redusert risiko for tap av helse, miljø og materielle verdier (illustrert i Figur 5-1). I tillegg bidrar Produktregisteret trolig til redusert ressursbruk i virksomhetene som følge av mer målrettet regulering. Nedenfor vurderer vi Produktregisterets bidrag til disse effektene ved bruk av verdimatrisemetoden for vurdering av ikke-prissatte virkninger som beskrevet i DFØ sin veileder i samfunnsøkonomisk analyse. For å komme frem til samlet samfunnsøkonomisk verdi vurderes antall berørte, påvirkning per berørt og enhetsverdi (se Tekstboks 5-1). Ved å vurdere antall berørte og påvirkning per berørt, kommer vi frem til et kvantum som rangeres etter en syvdelt skala fra stort negativt til stort positivt. Samlet gir vurdering av kvantum og enhetsverdi størrelsen på den samfunnsøkonomiske virkningen rangert på en nidelt skala fra meget stor negativ til meget stor positiv virkning, som vist i Tekstboks 5-1.

5.3.1 Redusert risiko for tap av liv og helse som følge av kjemikalieeksponering

Produktregisteret bidrar som drøftet over til både økt kvalitet og effektivitet i det regulatoriske arbeidet og tilsynsvirksomheten. Gjennom bedre regelverksetterlevelse og mer treffsikker regulering bidrar dermed Produktregisteret til å redusere

negative virkninger av kjemikalieeksponering på helse og miljø. Det samme gjør Produktregisterets bidrag til at Giftinformasjonen kan gi riktig veiledning og råd knyttet til behandling ved forgiftning. Som beskrevet vil denne effekten falle bort på sikt etter hvert som Giftinformasjonen går over til bruk av PCN. I tillegg anvendes informasjon fra Produktregisteret i forskning som også kan bidra til redusert risiko for tap av liv og helse siden forskning utvikler kunnskapsgrunnlag for kjemikaliearbeidet. Dette gjelder primært gjennom dataene som rapporteres til SPIN som i størst grad benyttes i forskningen i dag.

Vi vurderer at Produktregisteret har en liten positiv effekt på bidrag til oppnåelse av regelverksmålene redusert risiko for tap av liv og helse som følge av kjemikalieeksponering. Antall berørte er i denne sammenheng alle innbyggere, herunder arbeidstakere og innbyggere for øvrig som eksponeres for farlige kjemikalier gjennom forbrukerprodukter og ytre miljø. Påvirkning per berørt vurderes å være liten. Dette skyldes at det i hovedsak er regulerings- og tilsynsarbeidet i seg selv som utløser redusert risiko for tap av liv og helse. På bakgrunn av dette vurderes kvantum til neglisjerbart til lite.

Videre vurderer vi enhetsverdien som høy. Dette skyldes at verdien for samfunnet av redusert tap av liv og helse er stor. Dette underbygges også av en rapport utviklet på tvers av arbeidstilsynsmyndighetene i Norden (2024) som viser at kreft og luftveissykdommer står for en vesentlig del av arbeidsrelaterte dødsfall i de nordiske landene, og at kjemikalieeksponering er et av flere forhold som kan forklare dette. Det er forbundet store samfunnskostnader med slike sykdommer og dødsfall.

I sum vurderer vi derfor at Produktregisteret har en liten positiv effekt på redusert risiko for tap av liv og helse.

5.3.2 Redusert risiko for tap av natur og miljø som følge av kjemikalieeksponering

Produktregisterets bidrag til å øke kvaliteten og produktiviteten i både det regulatoriske arbeidet og tilsynsarbeidet, gir også redusert risiko for tap av natur og miljø. Her inngår tap av ikke-bruksverdi av naturen som inkluderer bevaring av økosystemer, naturtype og arter. I tillegg inngår naturarv som omfatter arveverdi, altruistisk verdi og eksistensverdi av naturen. Arveverdi er den nytten man har av å vite at fremtidige generasjoner vil ha tilgang til naturen. Altruistisk verdi er nytten man har av å vite at andre mennesker har tilgang til det. Eksistensverdi er nytten man har av å vite at det eksisterer, selv om man ikke har planer om å bruke

Tekstboks 5-1: Metode for å vurdere ikke-prissatte virkninger

En samfunnsøkonomisk virkning er endringen som oppstår som følge av et tiltak. En samfunnsøkonomisk virkning skal verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre. Som hovedprinsipp er nyttevirkningene verdt det befolkningen samlet er villig til å betale for å oppnå dem, mens kostnadsvirkningene er lik den verdien disse ressursene har ved beste alternative bruk – det vil si det man må gi opp av andre ting.

De fleste analyser har noen samfunnsøkonomiske virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner. Det kan være ulike typer miljøvirkninger, virkninger på trygghet, selvstendighet mm. For slike ikke-prissatte virkninger gjøres en kvalitativ (skjønnsmessig) vurdering av hvilken verdi eller betydning virkningen har for befolkningens velferd. Etter oppdatert veileder fra DFØ (2023), bør denne vurderingen gjøres etter verdimatrismetoden, som vurderer den enkelte virkning etter tre kriterier, (i) *antall berørte*, (ii) *påvirkning per berørt* og (iii) *enhetsverdi*:

Antall berørte sier noe om *hvor mange* som berøres av virkningen. Dette kan være hele befolkningen (gjelder bl.a. ikke-bruksverdier), regional eller lokal befolkning, eller spesielle grupper som tiltaket retter seg mot eller berører.

Påvirkning per berørt sier noe om *hvor mye/i hvilket omfang* hver enkelt påvirkes av tiltaket, og må ses sammen med hvem som vurderes å være berørt. Påvirkning per berørt bestemmes ved kvalitative vurderinger av hvordan virkningen endres for disse, både i størrelse og i kvalitet, som følge av tiltaket.

Enhetsnytte beskriver *hvor viktig* virkningen er – hvordan vi forventer at den påvirker befolkningens velferd. Med utgangspunkt i betalingsvillighetsprinsippet bør enhetsverdien uttrykke i hvilken grad vi er villige til å betale for å oppnå mer av virkningen. Der det ikke finnes markedspriser, eller sektorovergrepene estimerer (verdi av menneskeliv, tid mm. kan verdioverføring fra verdsettingsstudier eller ekspertvurderinger brukes.

For å samle de tre kategoriene til en **total samfunnsøkonomisk verdi**, benyttes verdimatriser, der vurderingen under hvert kriterium kombineres og til slutt vurderes som en samlet samfunnsøkonomisk verdi. Etter anbefalinger i DFØs veileder (2023), kan den samlede samfunnsøkonomiske verdien plasseres i en ni-delt skala, fra meget stor negativ verdi til meget stor positiv.

Meget stor positiv	4	Meget stor negativ	-4
Stor positiv	3	Stor negativ	-3
Middels positiv	2	Middels negativ	-2
Liten positiv	1	Liten negativ	-1
Neglisjerbar	0	Neglisjerbar	0

det. Denne verdien gjelder både for dagens og fremtidige generasjoner. I tillegg kan ytre miljøskader som følge av kjemikalieeksponering også føre til tap av bruksverdier av naturen, herunder verdi av rekreasjon og friluftsliv.

Produktregisteret bidrar indirekte til redusert risiko for tap av natur og miljø gjennom å begrense miljøets eksponering for kjemikalier som er skadelige for miljøet. Redusert skade på miljø vil også kunne ha positive effekter for menneskers liv og helse. Dette er imidlertid omfattet i vurderingen av risiko for tap av liv og helse over.

Virkningen av Produktregisteret på redusert risiko for tap av natur og miljø omfatter alle innbyggere, som både i dag og i fremtiden har en verdi av naturen og miljøet i form av både bruksverdi og ikke-bruksverdi. Vi vurderer påvirkningen per berørt til liten ettersom Produktregisterets bidrag til å begrense ytre miljøskade anses som positivt, men begrenset ettersom Produktregisterets direkte bidrag til å forbedre regulering og tilsyn er begrenset. Dette medfører at vi vurderer kvantum til neglisjerbart til lite positiv.

Enhetsverdien vurderes også på dette området som høy. Dette skyldes at verditapet for natur og miljø av å eksponeres for kjemikalier som skader miljøet, vurderes som høyt. I sum vurderer vi derfor at Produktregisteret har en liten positiv effekt på redusert risiko for tap av natur og miljø som følge av kjemikalieeksponering.

5.3.3 Redusert risiko for tap av liv og helse som følge av ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier

Data fra Produktregisteret bidrar til kartlegging av kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare. Dette kartleggingsarbeidet kan bidra til å begrense risiko for ulykker og terrorhendelser som videre bidrar til redusert risiko for tap av liv og helse. Produktregisteret bidrar slik til redusert risiko for tap av liv helse både gjennom å redusere den direkte eksponeringen for farlige kjemikalier som mennesker utsettes for (behandlet over), og gjennom å begrense farene for at kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare forårsaker ulykker og terrorhendelser.

Omfanget av ulykker og terrorhendelser som kan unngås som følge av Produktregisteret vurderes å være begrenset ettersom omfanget av mulige hendelser antas å være relativt sjeldne. DSB fører statistikk på antall innrapporterte uhell i virksomheter som er underlagt forskrift om håndtering av farlig stoff. Antall uhell som følger av brann og eksplosjoner har vært relativt stabilt siden 2010, begge med færre enn 10 hendelser samtlige

år (DSB, 2024). Selv om det ikke kan utelukkes at det finnes mørketall her, tyder dette på at uhell som følger av håndtering av farlig stoff er relativt sjeldne hendelser.

Vi vet ikke hvordan antall hendelser ville utartet i et kontrafaktisk scenario uten Produktregisteret. Dermed er det også usikkert i hvilken grad Produktregisteret bidrar til å redusere risiko for hendelser. Vår vurdering er at Produktregisteret trolig bidrar til å redusere risikoen for hendelser, men at effekten trolig er liten. Påvirkningen per berørt er dermed liten til neglisjerbar. Enhetsverdien for den enkelte av redusert tap av liv og helse vurderes som høy. Dette gjør at vi som for redusert risiko for tap av liv og helse som følge av kjemikalieeksponering, også vurderer virkningene av redusert risiko for brann og eksplosjonsfare på liv og helse til liten positiv.

5.3.4 Redusert risiko for tap av materielle verdier som følge av ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier

Bruken av data fra Produktregisteret til overvåking og oppfølging av kjemikalier med brann- og eksplosjonsfare, kan også bidra til redusert risiko for skade på materiell og bygg. Det er særlig informasjon om stoffenes fysiske og kjemiske egenskaper som bidrar til bedret tilsyn og overvåkning av brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier.

Slik som for vurderingen av Produktregisteret bidrag til redusert risiko for tap av liv og helse som følge av ulykker og terror, vurderer vi også omfanget på dette området som begrenset. I tilfeller der Produktregisteret bidrar til å forhindre slike tilfeller vurderer vi videre at verdien på unngått tap av materiell er liten sett opp mot verdien av liv og helse, og natur og miljø. I sum vurderes derfor den samfunnsøkonomiske virkningen av Produktregisteret som ubetydelig når det gjelder reduserte tap for materielle verdier.

5.3.5 Redusert ressursbruk i helsetjenester

Som beskrevet bidrar Produktregisteret til redusert ressursbruk i helsetjenester gjennom å forhindre overbehandling ved forgiftning. Dette skjer i de tilfellene der Giftinformasjonen har behov for detaljert informasjon om sammensetning for å vurdere behovet for behandling, og hvor det aktuelle produktet ikke er registrert i PCN. Fravær av Produktregisteret vil i slike tilfeller kunne gi noe økt behandling. Produktregisteret bidrar slik til redusert ressursbruk i helsetjenester.

Forekomsten av tilfeller hvor dette er aktuelt er imidlertid svært få per år. Det er dermed få berørte. Påvirkningen per berørt er også liten. Omfanget vil også reduseres på sikt etter hvert som PCN erstatter Produktregisteret i Giftinformasjons-arbeidet. Størrelsen på sparte ressurser per unngåtte behandling anses også som begrenset slik at den samfunnsøkonomiske virkningen i sum blir ubetydelig/ingen.

5.3.6 Ressursbruk i offentlig forvaltning

Miljødirektoratet har i dag årlige driftskostnader på om lag 7 millioner kroner som følge av Produktregisteret. Hoveddelen av disse kostnadene utgjør lønnskostnader, mens de resterende kostnadene er knyttet til løsninger for data-sikkerhet, og digitalisering. Kun en liten brøkdel av driftskostnadene dekkes av gebyret, som i dag samles inn gjennom Produktregisteret.

Forvaltningen av Produktregisteret medfører dermed isolert sett merkostnader, men samtidig bidrar Produktregisteret til tidsbesparelser og mer effektive arbeidsprosesser hos de ulike myndighetsaktørene. Gitt at ressursbruken holdes fast på dagens nivå i det kontrafaktiske scenarioet, bidrar disse tidsbesparelsene primært til at produktiviteten til de ulike myndighetsaktørene øker med Produktregisteret, med tilhørende positive virkninger på kvaliteten i arbeidet. Den økte kvaliteten på arbeidet gir igjen utslag i form av redusert risiko for tap av liv og helse, og natur og miljø.

5.3.7 Ressursbruk i private virksomheter

Produktregisteret bidrar både til å øke og redusere ressursbruken i private virksomheter som omsetter kjemikalier som faller inn under deklarasjonsplikten. Produktregisteret gir økt ressursbruk forbundet med deklarerings- og rapportering, men bidrar samtidig til å redusere ressursbruken som følge av mer effektiv regulering. I tillegg antar vi at virksomhetenes rutiner for deklarerings- og rapportering bidrar til at virksomhetene har god oversikt over kjemikaliene sine, noe som vi antar er viktig for virksomhetens HMS-arbeid.

Økt ressursbruk i private virksomheter som følge av deklarasjonsplikt

I 2023 var det 1 175 norske virksomheter som deklarte til Produktregisteret. Tiden som brukes på rapportering medfører økt ressursbruk i disse virksomhetene. Hvor mye tid den enkelte virksomhet bruker på rapporteringen avhenger blant annet av hvor mange deklarasjonspliktige stoffer de omsetter, hvilke type stoffer som deklarerer og virksomhetens interne rutiner for kjemikaliehåndtering og datalagring. Våre

estimerer tilsier at det ble brukt et sted mellom 5,7 og 21,8 årsverk på rapporteringen i 2023, med et middels anslag på 10,9 årsverk. Dette tilsvarer rundt 11,7 millioner kroner i økte lønnskostnader, som følger av deklarerings- og rapportering til Produktregisteret.

Som illustrert i Figur 4-1 har antallet innrapporterte produkter i Produktregisteret vært slakt stigende i perioden 2018 til 2022. Dersom denne trenden fortsetter vil også den samlede ressursbruken i næringslivet øke, som vil gi økte rapporteringskostnader i tiden framover.

I det kontrafaktiske scenarioet legger vi til grunn at myndighetene, innenfor dagens budsjettamme, vil innhente informasjon primært gjennom alternative tilgjengelige informasjonskilder, men også til dels gjennom kartlegging og innhenting av opplysninger direkte fra virksomhetene i den grad det er gjennomførbart innenfor dagens budsjettammer. Slik kartlegging innebærer at det for virksomhetene vil påløpe kostnader for rapportering til myndighetene også ved fravær av Produktregisteret. Kostnadene forbundet med å besvare henvendelser til myndighetene vil trolig være større i det enkelte tilfellet sammenlignet med kostnadene forbundet med rapportering til Produktregisteret. Det henger sammen med at virksomhetene ved fravær av Produktregisteret ikke nødvendigvis vil ha de samme systemene på plass for å innhente og sammenstille informasjonen som etterspørres. Forutsatt kontant ressursbruk i myndighetenes kjemikaliearbeid, antar vi at omfanget av forespørsler til virksomhetene vil være relativt begrenset i det kontrafaktiske scenarioet som følge av at det er ressurskrevende å innhente denne informasjonen. Rapporteringskostnadene vil dermed påløpe for et mindre antall virksomheter sammenlignet med i dag. I sum legger vi derfor til grunn at Produktregisteret bidrar til noe økt ressursbruk i virksomhetene forbundet med rapportering.

Ved en eventuell avvikling av Produktregisteret vil det måtte etableres egne deklareringsordninger for rapportering av biocider og utgangsstoffer for eksplosiver. Den reelle arbeidsbesparelsen i virksomhetene vil derfor avhenge av ressursbruk fra rapportering til disse alternative registrene. Uten tilgang på data fra Produktregisteret er det vanskelig å si hvor stor andel av deklarasjonene som gjelder slike stoffer. Ifølge Miljødirektoratets årsrapport for tilsyn (2023) var omtrent 3,5 prosent av de kontrollerte kjemikaliene biocider. Dette indikerer at biocider utgjør en liten andel av det totale antallet stoffsammensetninger i Produktregisteret.

Redusert ressursbruk i private virksomheter som håndterer farlige kjemikalier gjennom mer treffsikker og effektiv regulering

Produktregisteret bidrar til mer treffsikker regulering på kjemikalieområdet ved at myndighetene i større grad kan vurdere nytten av regulering opp mot kostnadene. Myndighetene kan på denne måten prioritere regulering og reguleringsvirkemidler som gjør at nytten blir størst i forhold til kostnadene. Produktregisteret bidrar på denne måten både til at nytteverdien av regulering blir størst mulig, men også til å unngå at myndighetene innfører regulering som medfører store kostnader i virksomhetene uten at det oppveies av nyttevirksomheter på samfunnsnivå. Mest mulig treffsikker regulering gir dermed ikke bare større nyttevirksomheter i samfunnet, men også lavere kostnader i virksomhetene som produserer eller omsetter produkter som inneholder farlige kjemikalier.

5.3.8 Usikkerhet

Alle samfunnsvirkningene vi har omtalt over er beheftet med stor usikkerhet. Produktregisterets nyttevirksomheter oppstår som tidligere drøftet indirekte gjennom anvendelse av informasjonen til myndighetsoppgaver og forskning. Ettersom nytten oppstår indirekte, er det utfordrende å «måle» nyttevirksomheter av registeret direkte og nyttevirksomheter er derfor beheftet med stor usikkerhet.

Usikkerheten er for det første knyttet til hvordan myndighetene og andre brukere ville tilpasset og endret sitt arbeid uten Produktregisteret. Det er blant annet usikkert hvilke metoder og informasjonskilder de ville benyttet. Videre er det usikkert hvordan effektiviteten og kvaliteten i arbeidet ville blitt påvirket ved bruk av alternative informasjonskilder og arbeidsmetoder. Hva som er sannsynlig tilpasning uten Produktregisteret,

Tabell 5-1: Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk nytte av Produktregisteret i dag

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Kvantum	Enhetsverdi	Samfunnsøkonomisk virkning
Redusert risiko for tap av liv og helse som følge av kjemikalieeksponering	Hele befolkningen	Liten til neglisjerbar påvirkning	Svært lite til lite	Høy	Liten positiv effekt
Redusert risiko for tap av natur og miljø som følge av kjemikalieeksponering	Hele befolkningen	Liten til neglisjerbar påvirkning	Svært lite til lite	Høy	Liten positiv effekt
Redusert risiko for tap av liv og helse som følge av ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier	Hele befolkningen	Liten til neglisjerbar påvirkning	Svært lite til lite	Høy	Liten positiv effekt
Redusert risiko for tap av materielle verdier som følge av ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier	Hele befolkningen	Liten til neglisjerbar påvirkning	Svært lite til lite	Liten	Ubetydelig/ingen
Redusert ressursbruk i helsetjenester	Få tilfeller	Liten påvirkning	Neglisjerbart	Liten	Ubetydelig/ingen
Økt ressursbruk i offentlig forvaltning					5,7,-7,2 mill. kroner årlig (2023)
Økt ressursbruk i private virksomheter					Middels estimat på 12 mill. kroner årlig (2023)

avhenger også av hvilken ressurstilgang myndighetene vil ha uten Produktregisteret. I vurderingen av samfunnsnyttene av Produktregisteret har vi antatt at dagens budsjettammer ligger fast. I kapittel 7 viser vi hvordan virkningene påvirkes av å lempe på forutsetningene om konstant ressursbruk i myndighetenes kjemikaliearbeid.

I tillegg til at dagens nyttevirksomheter er usikre, er det også usikkert hvordan nytteverdien og kostnadene ved Produktregisteret vil utvikle seg frem i tid. Kunnskapen om kjemikalier og deres påvirkning på helse og miljø er i stadig utvikling. Det gjør at den fremtidige verdien av informasjonen fra Produktregisteret er usikker. Hvis forskning påviser flere helse- og miljøskadelige effekter av kjemikalier, vil verdien av å ha god kunnskap om hvilke farlige kjemikalier øke i verdi. På den andre siden kan verdien av å ha et nasjonalt

produktregister falle, hvis det etableres andre deklarasjonsordninger og databaser på europeisk nivå eller i andre land. Hvis eksempelvis det skulle åpnes for at data som rapporteres til PCN kan tilgjengeliggjøres for annen bruk enn giftinformasjon, vil nytten av Produktregisteret reduseres. Produktregisteret vil likevel inneholde mer informasjon om industrikjemikalier og sammensetninger enn PCN. Det foreligger h ikke informasjon som tilsier at PCN vil åpnes for bruk utover giftinformasjon.

5.4 Oppsummering av samfunnsvirkninger

Produktregisteret er et verktøy i myndighetenes arbeid for å oppnå målene med de ulike regelverkene som regulerer bruken av farlige kjemikalier (REACH-, CLP- og biocidforordningen), samt i arbeidet med å kartlegge utgangsstoffer for eksplosiver for å forebygge ulykker og terror (jf. deklarasjonsplikt i forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver). Formålet med disse regelverkene er å sikre at bruk av farlige kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker, ytre miljø og samfunnssikkerhet.

Både i arbeid med regelverksutvikling, tilsyn og samfunnssikkerhet er Produktregisteret en sentral informasjonskilde. Produktregisteret er også en viktig bidragsyter til den nordiske SPIN-databasen, som blant annet benyttes av ECHA i det regulatoriske arbeidet som foregår i EU. Ved å tilgjengeliggjøre informasjon om hvilke farlige kjemikalier som brukes og omsettes i samfunnet, bidrar Produktregisteret til økt kontroll med

etterlevelsen av kjemikaliereregulering, mer målrettet miljøovervåkning, målrettede og effektive reguleringsprosesser og bedre oversikt over bruk av utgangsstoffer for eksplosiver. På denne måten bidrar Produktregisteret til å redusere risiko for negative virkninger som kjemikalier kan medføre i samfunnet i form av tap av liv og helse, natur og miljø og svekket samfunnssikkerhet.

Kostnadene for å forvalte Produktregisteret er i dag om lag 5,7 til 7 millioner kroner årlig.

Produktregisteret medfører også rapporteringskostnader for private virksomheter på om lag 12 millioner kroner årlig. En avvikling av Produktregisteret vil sannsynligvis redusere virksomhetenes rapporteringskostnader, men besparelsene vil avhenge av omfanget på annen informasjonsinnhenting rettet mot virksomhetene etter en eventuell avvikling. Samtidig kan samfunnskostnadene ved kjemikalieeksponering være betydelige, og kostnadene ved å forvalte Produktregisteret utgjør bare en liten andel av de potensielle samfunnskostnadene av skadelig kjemikaliepåvirkning.

6. Erfaringer fra andre land

De nordiske landene har alle nasjonale produktregistre, men innretningen er delvis forskjellig fra det norske. Sverige har noe mindre detaljerte krav til rapportering på stoffsammenstilling, mens Finland kun stiller krav til rapportering på informasjonen i sikkerhetsdatabladet. I land uten nasjonalt produktregister, herunder Nederland, Tyskland og Irland, benyttes et bredt spekter av informasjonskilder i kjemikaliearbeidet. Dette omfatter data fra ECHA-databaser, informasjon som rapporteres til myndighetene på andre områder enn kjemikalieområdet, og informasjon som oppgis fra virksomhetene på forespørsel fra kjemikaliemyndighetene.

6.1 Nasjonale produktregistre i andre nordiske land

De nordiske landene har valgt ulike innretninger på sine nasjonale produktregistre. For å identifisere eventuelle forbedringsområder og læringspunkter for det norske produktregisteret, har vi intervjuet ansvarlige for de nasjonale registrene i Danmark, Sverige og Finland for å kartlegge forskjeller og likheter med den norske modellen og hvilke erfaringer de har med sine registre.

6.1.1 Danmark

Det danske Produktregisteret har en tilsvarende innretning som det norske. Alle fareklassifiserte kjemikalier over 100 kg skal registreres, der virksomhetene som deklarerer må oppgi både produktnavn, funksjon og bruksområde, klassifisering og 100 prosent sammensetning på kjemikaliene. For rene stoffer er virksomhetene kun pålagt å deklare mengder mellom 100 og 1000 kg, mens alt over dette omfattes av REACH-forordningen. Biocider er integrert i Produktregisteret, slik som i Norge, men det danske Miljøministeriet har også egne registre for biocider og plantevernmidler. Nanomaterialer registreres på tilsvarende måte som i Norge.

Den største forskjellen er at Produktregisteret i Danmark forvaltes av Arbejdstilsynet, mens det i Norge forvaltes av Miljødirektoratet. Danskene tilstreber likevel å ha et felles ansvar mellom

Arbejdstilsynet og Miljøministeriet, men registeret brukes forskjellig mellom de to. En annen forskjell er at det danske registeret ikke har gebyrer, men finansieres over statsbudsjettet.

De primære brukerne av det danske Produktregisteret er Arbejdstilsynet og Miljøministeriet, men også andre ministre og myndighetsorganer kan få tilgang på data fra registeret. Arbejdstilsynet bruker Produktregisteret til å planlegge og gjennomføre tilsyn hos virksomheter som håndterer farlige kjemikalier, og brukes særlig til å avdekke mistenkelig aktivitet eller bruk, som kan føre til helsefare i virksomhetene. Ifølge vår informant er det sjeldent at de mottar henvendelser fra andre myndighetsorganer som ønsker data fra registeret.

Vårt inntrykk er at Produktregisteret i Danmark i større grad brukes til å regulere arbeidsmiljø og helse, og i mindre grad påvirkning på ytre miljø, sammenlignet med i Norge. Det danske Miljøministeriet bruker data fra Produktregisteret blant annet til å holde oversikt over hvilke farlige stoffer, og i hvor store mengder, som omsettes i landet. Denne informasjonen brukes blant annet til å sette nye grenseverdier for kjemikalier, der de trenger informasjon om mengder. Danmark har også en egen giftinformasjonsløsning, som bruker data fra Produktregisteret.

Også i Danmark gjøres det noe arbeid med å tilgjengeliggjøre dataene fra Produktregisteret eksternt. Løsningen som benyttes for å tilgjengeliggjøre data, ligner løsningen som Miljødirektoratet bruker i dag. På samme måte som med det norske registeret har de ikke anledning til å offentliggjøre detaljerte data fra registeret, som følge av sensitive opplysninger om virksomheter bruk av kjemikalier og kjemikalienes sammensetning.

Den tekniske løsningen er svært lik dagens norske løsning, der alle virksomheter må legge inn hvert stoff manuelt, eller bygge videre på eksisterende stoffer. Slik som i Norge, har utenlandske virksomheter anledning til å rapportere på stoffenes sammensetning, men det er den danske importøren som sitter med det endelige ansvaret. Slik som i Norge, kan også den danske løsningen oppleves som kompleks for brukerne, og det kreves ekspertkompetanse for å gjøre uttrekk på dataene. Dette gjøres også av hensyn til dataenes fortrolighet. Basert på intervju med det danske Produktregisteret, er vår oppfatning av dataene i liten grad brukes til forskning.

Dette forklares blant annet ved at dataene er komplekse, lite brukervennlige og at datagrunnlaget i liten grad svarer ut gjeldende forskningsinteresser på kjemikalieområdet.

6.1.2 Sverige

I Sverige registreres kjemikalier i Produktregisteret basert på tolltariff over 100 kg. Rapporteringsplikten gjelder for alle virksomheter som omsetter kjemiske produkter i Sverige, og gjelder for alle produkter som har tolltariffnummer definert som kjemiske produkter og bioteknologiske organismer. Dette inkluderer også ikke-klassifiserte kjemikalier, slik som plantevernmidler. Slik som i Norge, er virksomhetene som deklarerer pliktige til å

registrere produktnavn, funksjon og bruksområde, klassifisering og merking og mengder.

Til forskjell fra det norske Produktregisteret kreves det ikke like detaljerte opplysninger om 100 prosent sammensetning. For alle fareklassifiserte komponenter skal det oppgis eksakte prosentandeler, ned til aktuelle grenseverdier, slik som i Norge. Ellers er det krav til å rapportere alle stoffer som utgjør mer enn 5 prosent av totalvekten, men angivelsen av vekt kan avrundes til nærmeste heltall når et stoff utgjør over 1 prosent av vekten. Våre informanter i det svenske Produktregisteret oppgir at de i praksis kommer ganske nære 100 prosent sammensetning med dagens løsning.

Figur 6-1: Sammenligning av de nordiske produktregistre

	Danmark	Sverige	Finland
Deklarasjonsplikt	- Alle fareklassifiserte kjemikalier over 100 kg, og mellom 100 og 1000 kg for rene stoffer. - Biocider og nanomaterialer rapporteres også til Produktregisteret, men det finnes egne registre for biocider og plantevernmidler.	Alle kjemikalier over 100 kg, med tolltariffnummer definert som kjemiske produkter og bioteknologiske organismer. Dette inkluderer også flere ikke-klassifiserte kjemikalier, slik som plantevernmidler.	Alle fareklassifiserte produkter på markedet, i henhold til CLP-regelverket.
Detaljeringsgrad	Lignende detaljnivå og teknisk løsning som i Norge.	- Eksakte prosentandeler for alle fareklassifiserte komponenter. - Ellers krav til å rapportere alle stoffer som utgjør mer enn 5 prosent av totalvekten, men vekt kan avrundes til nærmeste heltall når et stoff utgjør over 1 prosent av vekten.	Krav til å rapportere basert på informasjon i sikkerhetsdatabladet, i tillegg til rapportering av årlig omsatt volum og bruk.
Fordeler	Detaljerte data om bruk og sammensetning (tilsvarende som i Norge)	- Mer data om ikke fareklassifiserte kjemikalier gjennom utvidet rapporteringsplikt sammenlignet med Norge - Økt datatilgjengelighet for eksterne brukere	- Mindre ressursbruk for myndigheter og virksomheter - Økt tilgjengelighet på tvers av myndighetene, bedrifter og andre eksterne brukere - Mulighet til å be om tilleggsinformasjon
Ulemper	- Ressurskrevende for myndigheter og virksomheter - Begrenset bruk av dataene, grunnet manglende ressurser til tilgjengeliggjøring	- Noe mindre detaljerte data om sammensetning - Større ressursbruk i forvaltningen - Ressurskrevende for virksomheter	- Mindre detaljerte data på bruk og sammensetning - Fanger i utgangspunktet ikke opp farlige komponenter som ikke inngår i sikkerhetsdatablad

Basert på kvalitetssikring av dataene oppgir de at ca. 85 % av deklarasjonene ligger innenfor et detaljnivå som vurderes som akseptabelt.

Ved rapportering til Produktregisteret er virksomhetene pliktige til å melde ifra når produktene inneholder PFAS, men de er ikke pliktige til å oppgi konsentrasjon eller navn på stoffet. Nanomaterialer registreres på stoffnivå i Produktregisteret, i henhold til klassifisering i CLP-forordningen, og virksomhetene er pålagt å registrere de fysiske og kjemiske egenskapene til nanomaterialet. Sverige har også egne registre for biocider og plantevernmidler, utenom Produktregisteret, der virksomhetene må registrere produktene og søke om godkjenning for å selge eller bruke det.

Drift av Produktregisteret, og tilsyn, finansieres gjennom en kjemikaliavgift, på samme måte som i Norge. Avgiften er 600 svenske kroner per produkt, og maksimalt 140 000 svenske kroner per virksomhet. På samme måte som i Norge, har også det svenske Produktregisteret en løsning for at utenlandske leverandører kan rapportere sin produktsammensetning direkte, når de ikke ønsker å gi den svenske virksomheten tilgang på dataene.

Produktregisteret oppfattes som et viktig verktøy for å forutse risiko ved kjemikalier i Sverige. Dataene fra Produktregisteret brukes blant annet til å føre markedskontroll og tilsyn av industri og arbeidsplasser, der dataene bidrar til å identifisere aktuelle virksomheter å føre tilsyn med. Videre brukes dataene til overvåkning av miljøfarlige stoffer, ved å identifisere endringer i bruk. I det siste har de i økende grad tatt i bruk Produktregisteret for å overvåke bruken av PFAS og nanomaterialer. Statistikk fra Produktregisteret brukes også til å overvåke bruksmønster og utvikling over tid av ulike stoffer, som kan legges til grunn for nye reguleringer.

I Sverige har de også brukt mye ressurser på å produsere statistikk og analyser av dataene fra Produktregisteret. Gjennom et samarbeid med Sveriges officiella statistik (SCB) er en del data tilgjengeliggjort for offentligheten, gjennom statistikktabeller og søkeverktøy som ligger på hjemmesidene til Kjemikalieinspeksjonen. De tilbyr også å gjøre egne uttak og sammenstille rapporter på bestilling, blant annet for mediene og andre myndighetsaktører. Videre opplever de ofte at

universiteter og forskningsinstitusjoner ber om tilgang på rådata fra Produktregisteret.

Tilgjengeliggjøringen av Produktregisteret i Sverige medfører også betydelig høyere ressursbruk enn ved det norske Produktregisteret. Vi har blitt informert om at det er omtrent 10 årsverk som inngår i driften av Produktregisteret i Sverige, sammenlignet med rundt 4 årsverk i Norge.

6.1.3 Finland

I Finland er Produktregisteret plassert under det finske sikkerhets- og kjemikalieverket (Tukes). Virksomheter som omsetter klassifiserte produkter i henhold til CLP-regelverket, plikter å deklare informasjon til Produktregisteret. Kravet innebærer rapporteringsplikt av tilsvarende informasjon som den som skal oppgis i sikkerhetsdatabladet til produktet. I tillegg må virksomhetene årlig rapportere om omsatt volum. Ved deklarerer, velger virksomheten hvilket konfidensialitetsnivå de ønsker for sine data. Følgende konfidensialitetsnivåer kan velges:

4. Dataene er kun tilgjengelige for offentlige myndigheter (det må oppgis en spesifikk årsak for å velge dette nivået)
5. Enkelte opplysninger knyttet til bla. sammensetning unntas offentligheten og øvrige opplysninger er kun tilgjengelige for kjemikaliebrukere med tilgang på innlogging til løsningen
6. Informasjonen er i hovedsak åpen tilgjengelig, men tilgang på informasjon om sammensetning krever innlogging.

Virksomhetene rapporterer også på bruk av produktene med tilsvarende brukerkoder som benyttes i PCN. Dette gir mindre detaljert informasjon om bruk sammenlignet med rapportert bruk til det norske, svenske og danske produktregisteret. I tillegg rapporteres det på om produktet er et forbrukerprodukt, skal benyttes i yrkessammenheng³ eller i industrielt bruk. Bruken beskrives også skriftlig. Rapportering på bruk i den finske løsningen er derfor mindre detaljert enn rapporteringen til det norske registeret, hvor det må oppgis detaljerte bransjekoder for bruk av kjemikalien og prosentuell fordeling på de ulike brukerområdene. Informasjonen som rapporteres må oppgis manuelt.

³ Professional use

I tillegg er det krav til opplasting av sikkerhetsdatabladet i løsningen som gir myndighetene mulighet til å kvalitetssikre den rapporterte informasjonen opp mot informasjonen i sikkerhetsdatabladet.

Siden kravene til informasjon som skal rapporteres samsvarer med informasjonen i sikkerhetsdatablad, inneholder det finske Produktregisteret mindre detaljert informasjon om sammensetningen av produktene sammenlignet med informasjonen i det norske Produktregisteret og de andre nordiske landene. Siden både informasjon om bruk og sammensetning er mindre detaljert, er også den finske rapporteringen til SPIN mindre detaljert enn rapporteringen fra Norge, Sverige og Danmark. Lavere detaljgrad på rapportering på sammensetning gjør imidlertid at kravene til konfidensialitet av dataene er lavere. Dette åpner for muligheter til å tilgjengeliggjøre dataene i større grad. For eksempel kan brukere av kjemikalier selv hente ut oppdatert informasjon og sikkerhetsdatablad for produktene de benytter. Deler av dataene er også offentlig tilgjengelig for forskningsinstitusjoner og andre interessenter.

Som i Norge benyttes dataene fra det finske Produktregisteret blant annet til regulatorisk arbeid og til tilsynsarbeid. Lavere detaljgrad på dataene beskrives ikke av representanter fra det finske Produktregisteret som et hinder for å gjennomføre disse oppgavene på en god måte. En begrensning som likevel trekkes frem er at det i mindre grad eksisterer informasjon om forekomsten av

kjemikalier på markedet som ikke er klassifisert, men som det kan være relevant å regulere bruken av.

6.2 Europeiske land uten nasjonalt produktregister

Det finnes flere land som ikke har et nasjonalt produktregister, men som gjennomfører lignende oppgaver på kjemikalieområdet som Norge og de andre nordiske landene med nasjonalt produktregister. For å undersøke hvordan disse landene løser disse oppgavene, har vi gjennomført intervjuer med representanter fra myndighetsaktører på miljøområdet fra Tyskland, Nederland og Irland. Ingen av disse landene har nasjonale produktregister. Nedenfor beskriver vi hvilken informasjon disse landene benytter i sitt kjemikaliearbeid, hvilke oppgaver informasjonen bidrar til å løse og landenes vurdering av behovet for et nasjonalt produktregister.

6.2.1 Informasjonskilder i kjemikaliearbeidet

Informasjonen fra intervjuene med representantene fra de ulike landene tilsier at landene baserer sitt kjemikaliearbeid på et bredt spekter av informasjonskilder for å dekke informasjonsbehovet for kjemikaliearbeidet. Dette omfatter:

- Informasjon fra ulike ECHA-databaser

Figur 6-2: Oversikt over informasjonskilder som benyttes i land uten nasjonalt produktregister

INFORMASJONSKILDE		BESKRIVELSE
	ECHA-databaser og SPIN	• Særlig relevante databaser er REACH-registeret og SCIP • Flere ønsker seg tilgang til PCN da dette ville gitt økt informasjon sammenlignet med i dag • SPIN benyttes i varierende grad
	Innrapportert informasjon fra virksomhetene	• Virksomhetene rapporterer informasjon om kjemikaliebruk i andre sammenhenger som benyttes i myndighetenes kjemikaliearbeid. • Gjelder f.eks. deklarerings av farlig avfall, utslippstillatelser for industri mv.
	Informasjon innhentet gjennom tilsynsarbeid	• I forbindelse med tilsyn mer myndighetene virksomhetene om å oppgi informasjon om bla. fullstendig sammensetning • Gjennom tilsynsarbeid bygger landene opp informasjon om hvor ulike kjemikalier forekommer, bruksområder og stoffsammensetninger
	Annen informasjon	Eksempler på annen informasjon som benyttes er: • Tollstatistikk • Tips om brudd på regelverk fra andre land i internasjonale virksomheter • Søk gjennom bruk av «Web scraping» og «keywords»

- Informasjon som industri og andre virksomheter rapporterer i andre sammenhenger
- Informasjon som oppgis fra virksomhetene på forespørsel fra myndighetene i forbindelse med kjemikaliearbeidet
- Informasjon fra tollstatistikk, tilsynsarbeid og egne undersøkelser

ECHA-databaser og SPIN

Relevante ECHA-databaser som trekkes frem er særlig REACH og SCIP-databasen. Som beskrevet i kapittel 2 inneholder REACH informasjon om stoffer som settes på markedet der dette utgjør 1 tonn eller mer. Registeret inneholder ikke informasjon om stoffsammensetninger og har mindre detaljert informasjon om bruk av stoffene enn det norske Produktregisteret har. SCIP-databasen inneholder informasjon om særlige farlige kjemikaler (såkalte SVHC-kjemikaler) i faste produkter. For disse produktene gir SCIP-databasen informasjon om konsentrasjonsintervall og hvor i produktene stoffet forekommer. Blant relevante ECHA-databaser nevner også flere at PCN inneholder relevant informasjon, men at registeret ikke kan benyttes til andre formål enn giftinformasjon slik regelverket er innrettet i dag.

Det er ulikt på tvers av landene som er intervjuet i hvilken grad de benytter SPIN i sitt kjemikaliearbeid. Informanter fra Nederland og Irland opplyser at SPIN ikke benyttes i deres arbeid og at de i liten grad har kjennskap til denne databasen. I Tyskland benyttes SPIN for å innhente informasjon som ikke er tilgjengelig gjennom ECHA-databasene. Dette opplyses særlig å være nyttig for utvelgelse av områder for tilsyn. Ifølge informanten fra Tyskland er SPIN-databasen svært nyttig i deres arbeid.

Informasjon som rapporteres fra virksomhetene

Representantene fra Tyskland og Nederland opplyser alle at de benytter informasjon i sitt kjemikaliearbeid som rapporteres til myndighetene i andre sammenhenger. Eksempler på dette er informasjon om blant annet kjemikaliebruk som industri må rapportere til myndighetene i Tyskland. I Nederland benyttes blant annet informasjon som rapporteres i forbindelse med transport- og avfallshåndtering av farlige kjemikaler. Felles for landene er at informasjonen om kjemikaliebruk er fragmentert og tilpasset andre formål enn myndighetenes kjemikaliearbeid. Imidlertid fremhever samtlige av de intervjuede landene at de opplever at informasjonen som eksisterer på tvers av ulike enheter i stor grad er dekkende for deres

behov dersom det sammenstilles og systematiseres på en god måte.

Informasjon fra tilsynsarbeid

En sentral del av informasjonsgrunnlaget for kjemikaliearbeidet i landene uten nasjonalt produktregister, er informasjon fra virksomhetene som oppgis på forespørsel fra myndighetene. Myndighetene i Nederland og Tyskland har hjemmel til å etterspørre informasjon om blant annet eksakt stoffsammensetning av produkter som inneholder fareklassifiserte kjemikalier fra virksomhetene som setter dette på markedet. Slik informasjon etterspørres særlig i forbindelse med tilsynsarbeid. Informasjon som innhentes på denne måten sammenstilles også i egne registre som senere kan benyttes som grunnlag for annet kjemikaliearbeid, for eksempel regelverksutvikling.

Myndighetene i Irland har ikke tilsvarende hjemler til å be om stoffsammensetning fra virksomhetene. Tilsynsmyndigheten har derfor ikke informasjon om sammensetning og kan følgelig ikke kontrollere faktisk sammensetning opp mot opplysninger i sikkerhetsdatablad med mindre det gjennomføres analyser. Informantene fra Irland opplyser at prøvetaking og analyse av produktene er svært ressurskrevende og dette gjennomføres derfor svært sjeldent. I Irland har de imidlertid bygget opp en omfattende database over kjemikaliebruk i produkter basert på tilsynsarbeid over en tiårsperiode. Denne databasen benyttes inn i de ulike delene av kjemikaliearbeidet.

Representanter fra de andre landene opplyser også at det kan være noe ressurskrevende å innhente informasjonen fra virksomhetene direkte. Dette knyttes både til at det kan ta tid før virksomhetene oppgir den etterspurte informasjonen og at virksomhetene ikke nødvendigvis har informasjonen tilgjengelig dersom produktet er importert. At virksomhetene er lovpålagt å oppgi informasjonen på forespørsel, bidrar imidlertid til å avhjelpe denne utfordringen.

Annen informasjon

Informantene fra de ulike landene trekkes også frem andre informasjonskilder som benyttes i kjemikaliearbeidet. Samtlige land baserer deler av arbeidet på informasjon fra tollstatistikk. Denne informasjonen gir mulighet til å identifisere kjemikalier som importeres til landet og gir slik et utgangspunkt for å spore den videre bruken av kjemikaliene gjennom verdikjeden. I Nederland benyttes i tillegg web-scraping for å innhente informasjon om bruk av ulike kjemikalier i ulike virksomheter og bransjer.

Irland opplyser også at de får tips om aktuelle tilsynsobjekter fra tilsynsmyndigheter i andre land i EU som for eksempel har avdekket avvik hos en produsent eller importør som opererer i flere land.

6.2.2 Nærmere om bruk av informasjonen i kjemikaliearbeidet

Informasjonen fra de nevnte kildene benyttes både i regulatorisk arbeid, tilsynsarbeid og til rapportering. Informantene vi har hatt kontakt med har i liten grad kjennskap til at informasjonen benyttes til forskningsformål.

Det regulatoriske arbeidet i landene er i stor grad innrettet på samme måte som det regulatoriske arbeidet i Norge. Dette innebærer at det gjennomføres overvåknings- og risikovurderinger av kjemikaliebruk og -utslipp som ligger til grunn for vurdering av eventuell ny regulering. I tillegg gjennomføres det konsekvensvurderinger av innføring av nye reguleringer på bakgrunn av EU-regelverk. Representanter fra alle de tre landene som er intervjuet opplyser at informasjonen de har tilgjengelig er tilstrekkelig for å gjennomføre dette arbeidet på en god måte.

I utvelgelsen av virksomheter for tilsyn har landene ulike risikoområder som prioriteres i ulike perioder. For å innhente informasjon om hvilke virksomheter som benytter relevante produkter med farlige kjemikalier forsøker landene blant annet å spore produkter fra produsent til omsetter. Disse virksomhetene vil dermed være relevante for tilsyn. I gjennomføringen av tilsyn ber som nevnt også tilsynsmyndighetene om utfyllende informasjon om kjemikaliebruk og sammensetning som benyttes i tilsynsarbeidet. Informasjonen som samles inn gjennom tilsynsarbeidet utgjør en viktig informasjonskilde for det videre kjemikaliearbeidet.

Både representanter fra Tyskland og Nederland opplyser at informasjonen som samles gjennom de ulike informasjonskildene beskrevet i Figur 6-2, i hovedsak er tilstrekkelig for utvelgelse av kontroll-objekter og gjennomføring av tilsyn. Irland opplyser på den annen side at de ideelt sett har behov for mer detaljert informasjon, særlig om produktenes sammensetning. Dette skyldes trolig også at tilsynsmyndighetene i Irland ikke har de samme hjemler som i Nederland og Tyskland til å innhente denne informasjonen direkte fra virksomhetene.

I rapportering på etterlevelse av EU-regelverk og internasjonale konvensjoner som Stockholm-konvensjonen, benytter landene sammensatt informasjon fra de ulike informasjonskildene beskrevet. Landene opplyser at de har et etablert system for sammenstilling av denne informasjonen

og at dette dermed er lite ressurskrevende for myndighetene.

6.2.3 Kostnader forbundet med informasjonsinnsamling og vurdering av behovet for et nasjonalt produktregister

Det har vært utfordrende å innhente informasjon om landenes kostnader forbundet med å gjennomføre disse oppgavene uten nasjonalt produktregister. Dette henger sammen med at informasjonen som benyttes er fragmentert slik at kostnadene forbundet med å samle inn informasjonen er fordelt på mange ulike myndighetsaktører.

Informanten fra Nederland opplyser at de bruker rundt 20 timer per tilsyn som gjennomføres og at innhenting av informasjon fra virksomheten som det føres tilsyn ved inngår i denne ressursbruken. I Nederland er det et pågående arbeid for å sammenstille informasjon som benyttes i kjemikaliearbeidet i en database. Dette omfatter både informasjon som samles inn gjennom tilsyn og informasjon fra øvrige kilder (se Figur 6-2) Databasen er et resultat av at myndighetene opplever det som ressurskrevende å innhente den nødvendige informasjonen til hvert enkeltformål. Informanten fra Nederland vurderer likevel behovet for et nasjonalt produktregister som begrenset og begrunner dette med at informasjonen som kreves i stor grad eksisterer og at den største utfordringen er knyttet til sammenstilling av denne dataen. I tillegg fremheves det at et produktregister vil innebære vesentlig ressursbruk for virksomhetene og at det vil være utfordrende å sikre at produktregisteret er oppdatert.

Representantene fra Tyskland vurderer det også som utfordrende å etablere et nasjonalt produktregister. Dette har sammenheng med at Tyskland har et desentralisert system for oppfølging og etterlevelse av kjemikalierregelverk. Videre er deres vurdering at et nasjonalt register vil innebære unødvendig rapporteringsbyrde for virksomhetene og at det derfor vil være mer ressurseffektivt å begrense rapporteringen til tilfeller der informasjonen er strengt nødvendig, for eksempel i forbindelse med tilsyn av virksomheten.

Irland skiller seg noe fra de andre landene gjennom å ytre et ønske om et produktregister. Informanten fra Irland fremhever imidlertid at et produktregister trolig vil ha størst verdi dersom det etableres et enhetlig Produktregister i EU. Ifølge informanten har REACH bidratt til god kunnskap om farlige stoffer som settes på markedet og at et tilsvarende regelverk og register for stoffsammensetninger vil løse flere av de utfordringene som tilsyns-myndighetene i landet opplever i dag.

6.3 Oppsummering

Kartleggingen av hvordan land uten nasjonalt produktregister gjennomfører sitt kjemikaliearbeid viser at disse landene løser de samme oppgavene relatert til regulatorisk arbeid, tilsyn og rapportering som de nordiske landene med nasjonale produktregistre. For å løse oppgavene bruker disse

landene et mer fragmentert informasjonsgrunnlag bestående av flere kilder, og de samler også inn mer informasjon fra virksomhetene i forbindelse med tilsyn. Basert på dette er vår vurdering at landene uten et nasjonalt produktregister trolig har større ressursbruk forbundet med utførelsen av sine oppgaver på kjemikalieområdet, sammenlignet med landene med nasjonalt produktregister.

7. Alternativer for økt nytte eller reduserte kostnader

I dette kapittelet vurderer vi ulike alternativer for den videre utviklingen av Produktregisteret. Alternativene vi vurderer er å videreføre dagens register uten endringer, avvikle Produktregisteret og tiltak for økt nytte og/eller reduserte kostnader av Produktregisteret. Basert på innspill og innsikt fra brukerne av Produktregisteret, beskriver vi hvilke konsekvenser hvert av disse alternativene vil ha for ressursbruk i offentlige og private virksomheter og for kvaliteten i myndighetenes arbeid.

7.1 Identifiserte forbedringsområder

Gjennom intervjuer med både primærbrukere (Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB) og eksterne brukere (forskningsmiljøer og brukere av kjemikalier) har vi identifisert noen forbedringsområder ved dagens innretning av Produktregisteret. Forbedringsområdene er i hovedsak at analysemulighetene for primærbrukere i dag er begrenset, at det er lav tilgjengelighet på data for eksterne brukere og at datakvaliteten i noen tilfeller kan forbedres.

7.1.1 Begrensede analysemuligheter for primærbrukere

For primærbrukere er de udekkede behovene i hovedsak knytte til å hente ut ulike datarapporter og å kunne gjøre søk og analyser på egenhånd. Funksjonaliteten for å gjøre analyser og hente ut rapporter fra databasen er i dag begrenset, og brukerne bestiller derfor i dag nødvendig data fra Produktregisteret og/eller gjør søk i SPIN-databasen. Samtidig dekker ikke alltid data i SPIN behovet. Brukerne ønsker blant annet å kunne aggregere utvikling i bruk av gitte stoffsammensetninger over tid, og/eller innenfor gitte bransjer og bruksområder. Brukerne begrunner behovet med at de ikke nødvendigvis vet hvilke data de ønsker og at det er ønskelig å gjøre ulike søk og analyser selv. Videre må brukerne også i noen tilfeller gjøre tilpasninger i uttrekkene selv slik at deres behov tilfredsstilles i større grad. Brukerne ønsker både tilgang til å gjøre egne uttrekk av aggregerte data fra databasen og

mulighet til å sammenstille de ulike variablene i Produktregisteret på en oversiktlig måte.

Det er også et ønske om økt brukerinvolvering i videreutviklingen av Produktregisteret, slik at brukerne i større grad kan gi innspill til videreutvikling av analysefunksjoner og brukergrensesnitt i databasen. Brukerne peker på at Produktregisteret tidligere hadde et slikt brukerforum.

7.1.2 Begrenset tilgjengelighet på data for eksterne brukere

Blant eksterne brukere som forskningsmiljøer og kjemikaliebrukere er oppfatningen at dataene fra Produktregisteret har begrenset tilgjengelighet. Siden rådataene er konfidensielle er det i dag lite rom for at eksterne brukere kan benytte informasjonen fra registeret, med mindre de bestiller spesifikke aggregerte uttrekk. Ifølge STAMI har for eksempel dataene fra Produktregisteret et stort potensial for å kunne benyttes i arbeidsmedisinske utredninger, men at kravene til konfidensialitet begrenser tilgangen.

En arbeidstakerorganisasjon etterlyser også å kunne innhente og bruke informasjon fra Produktregisteret i større grad. Organisasjonen ønsker informasjon om produktsammensetning fra Produktregisteret til å undersøke om produktets sikkerhetsdatablad er oppdatert og riktig. Informantene peker på at det er en utfordring at informasjonen på sikkerhetsdatabladet kan være utdatert av ulike årsaker og dette kan også gjøre det utfordrende å iverksette nødvendige tiltak. Blant annet fordi informasjonsflyten mellom produsent/importør av kjemikalien til bruker kan være begrenset. Dette innebærer at dersom sikkerhetsdatabladet oppdateres, på grunn av for eksempel endringer i stoffsammensetningen, vil ikke denne informasjonen nødvendigvis videreformidles til brukeren av kjemikalien. Informasjonen i Produktregisteret vil i større grad være oppdatert, men denne er ikke tilgjengelig for brukere av kjemikalier i dag.

Det etterlyses derfor metoder for å tilpasse dataene i Produktregisteret på, slik at kravene til konfidensialitet kan møtes, samtidig som dataene i større grad kan gi nytte for eksterne brukere.

7.1.3 Begrenset datakvalitet

Datakvaliteten er også fremhevet som en utfordring blant enkelte brukere.

Særlig beskriver Giftinformasjonen kvaliteten som noe begrenset. Det oppgis for eksempel at det kan være opplagte feil i deklart stoff sammensetning for produkter. Giftinformasjonen oppgir også at det ofte er avvik mellom produktnavnet som er oppgitt i Produktregisteret og navnet på produktets etikett. Dette kan gjøre det utfordrende å finne fram til riktig produkt i Produktregisteret.

STAMI peker også på at datakvaliteten kunne vært bedre. STAMI utvikler hvert tredje år en oversikt over tilstanden for arbeidsmiljø og arbeidshelse blant sysselsatte i Norge. Den nyeste versjonen av denne ble publisert høsten 2024. Ifølge STAMI kunne de potensielt basert seg på data fra Produktregisteret til å gi en slik oversikt, men gir uttrykk for at det ikke har vært mulig med dagens datakvalitet og detaljeringsgrad. Særlig peker STAMI på at datakvaliteten på rapportert næringskode er begrenset og at informasjonen om sluttbruk av kjemikalien ikke er tilstrekkelig. For eksempel ønsker STAMI informasjon om prosesskategori. Det vil si om kjemikalien blir benyttet i en lukket prosess eller om det er fare for eksponering.

7.1.4 Ressurskrevende å rapportere for virksomhetene

Gjennom intervjuer med bedrifter og bransjeorganisasjoner, har vi også avdekket noen utfordringer med rapporteringen til Produktregisteret. Bedriftene gir uttrykk for at særlig kravet om at det skal rapporteres 100 prosent produktsammensetning er ressurskrevende. Dette gjelder særlig for produkter som inneholder mange komponenter, eller der produktenes sammensetning endrer seg over tid.

Videre er det flere bedrifter som opplever det som tidkrevende å fylle inn stoffer eller stoffgrupper som ikke har et unikt identifikasjonsnummer (CAS-nummer). I disse tilfellene må det benyttes egne stoffkoder, som er unike for Produktregisteret. Flere bedrifter informerer om at det kan være krevende å finne detaljert informasjon om innhold av de stoffene som mangler CAS-nummer, som kan gjøre rapporteringen utfordrende eller ufullstendig. Noen av bedriftene vi har snakket med oppgir at de i slike tilfeller ofte bruker «fyllstoffer», slik som vann, som avrundning for å fullføre deklarasjonen, noe som ikke er riktig og i strid med veiledning som er gitt. Med enkle tiltak kan man redusere eller fjerne denne utfordringen.

Selv om deklareringsplikten ligger hos den norske virksomheten, kan selve deklareringsarbeidet overføres til en annen virksomhet i Norge eller et annet land innen EU/EØS/EFTA. Krav til 100 prosent sammensetning fører til at bedrifter som importerer kjemikalier fra utlandet må fremskaffe komplette opplysninger om sammensetning fra leverandørene. I noen bransjer, særlig hvis det gjelder forbrukervarer, er dette konfidensiell og sensitiv informasjon, som gjør at den utenlandske leverandøren ikke ønsker å avgi denne informasjonen til importøren. Da må den utenlandske leverandøren selv logge inn i Produktregisteret og avgi den nødvendige informasjonen til Produktregisteret. Importørene gir uttrykk for at det er tidkrevende å følge opp og veilede utenlandske leverandører, og særlig hvis det er nye leverandører som ikke har erfaring med Produktregisteret fra før.

Bransjeorganisasjonene vi har intervjuet, samt flere bedrifter, ytrer også et ønske om økt harmonisering av rapporteringskravene på tvers av de nordiske produktregistre og opp mot rapporteringen til PCN/ECHA. Særlig virksomheter som er pålagt å rapportere til flere land i Norden, eksempelvis både til Norge og Sverige, etterlyser mer harmonisering på tvers av de nordiske landene.

Videre er det flere bedrifter som informerer om at de bruker mye tid på feil og tekniske utfordringer i Produktregisteret. Det etterspørres derfor mindre tekniske feil, redusert nedetid av systemet⁴ og mer tydelige brukerveiledninger og instruksjoner som kan hjelpe brukerne å løse de hyppigste feilkildene i systemet, uten å måtte ta direkte kontakt med Miljødirektoratet.

7.2 Mulige alternativer

Basert på forbedringsområdene vi har drøftet over, har vi skissert mulige alternativer og tiltak for det videre arbeidet med Produktregisteret. Hovedalternativene i den videre utviklingen av Produktregisteret er å 1) beholde registeret som i dag, 2) utvikle registeret og 3) videreføre registeret med forbedringer. For hvert av disse hovedalternativene har vi identifisert alternative tiltak som kan bidra til enten økt nytte og/eller reduserte kostnader i enten Miljødirektoratet eller hos de rapporterende virksomhetene (Tabell 7-1).

⁴ Miljødirektoratet opplyser om at tekniske feil og redusert nedetid var som regel relatert til utvikling av den nye løsningen, som nå er på plass.

Noen av de mulige tiltakene er i samråd med Miljødirektoratet valgt bort og utredes ikke videre. Det gjelder primært tiltak som enten har høye investeringskostnader eller som åpenbart ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Under beskriver vi de mulige løsningene vi har identifisert innenfor hvert hovedalternativ.

7.2.1 Beholde uten endringer (nullalternativet)

Å beholde registeret uten større endringer utgjør nullalternativet i analysen og innebærer å videreføre registeret med dagens innretning, rapportering og datainnhold. Nullalternativet vil være

referansealternativet som vi analyserer de alternativene opp mot.

7.2.2 Avvikle registeret uten større kompenserende tiltak

Det andre hovedalternativet innebærer å legge ned Produktregisteret. Dagens brukere må da benytte alternative eksisterende informasjonskilder for å gjennomføre oppgavene som i dag baseres på informasjon fra Produktregisteret. Vi legger i dette alternativet til grunn at dagens budsjettammer ligger fast slik at økt ressursbruk i forbindelse med innhenting av informasjon vil gå på bekostning av

Tabell 7-1: Mulige alternativer

Tiltakskategori	Mulige tiltak	Utredes videre?	Begrunnelse for tiltak
Nullalternativ	Videreføre dagens register	Ja	En videreføring av dagens register (nullalternativet) er sammenligningsgrunnlaget for de øvrige alternativene.
Avvikle	Avvikle Produktregisteret uten større kompenserende tiltak	Ja	En avvikling vil kunne gi reduserte kostnader til forvaltning av Produktregisteret og hos rapporterende virksomheter
	Avvikle Produktregisteret med større kompenserende tiltak	Ja	Opprettholdelse av kvalitet på myndighetenes kjemikaliearbeid ved avvikling krever økt ressursbruk
Beholde med økt tilgjengeliggjøring av data	Forbedre brukergrensesnitt og analyseverktøy for primærbrukere	Ja	Bedre analyse- og rapportverktøy vil kunne gi positive virkninger for primærbrukerne
	Tilgjengeliggjøre mer data for eksterne brukere	Nei	Det tilgjengeliggjøres allerede data fra Produktregisteret gjennom SPIN, og videreutvikling rettet mot primærbrukere vil prioriteres.
Beholde med forenklet rapportering for virksomhetene.	Rapportering på tilsvarende nivå som i Sverige (med tilpasninger)	Ja	En slik løsning vil innebære at virksomhetene rapporterer noe mindre konkurransesensitiv informasjon, og vil muligens gi noe forenkling for virksomhetene.
	Rapportering på tilsvarende nivå som sikkerhetsdatablad (finsk modell)	Ja	En slik løsning vil bidra til å forenkle rapporteringen for virksomhetene og innebære at virksomhetene rapporterer mindre konkurransesensitiv informasjon
	Rapportering på tilsvarende nivå som i PCN	Nei	En slik løsning vil ikke dekke norske behov, ettersom rapportering til PCN er innrettet mot helsefare, ikke miljøfarer og fysiske farer
	Forenkle deklarerer av sammensetning for virksomheter gjennom API	Nei	Å tilrettelegge for automatisk rapportering fra virksomhetene vil være ressurskrevende, samtidig som nytten av dette er usikker.
	Mindre forbedringer i rapporteringsløsning (færre klikk)	Nei	Slike forbedringer vil kunne gjennomføres som en del av nullalternativet

aktivitetsnivået innenfor myndighetenes kjemikaliearbeid.

7.2.3 Avvikle registeret med større kompenserende tiltak

Avvikling av Produktregisteret kan eventuelt gjøres i kombinasjon med økt budsjettramme til Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB som kan kompensere for økt ressursbruk på kjemikaliearbeidet som følge av avviklingen. Økt budsjettramme kan bidra til aktiviteten opprettholdes til tross for økt ressursbruk til innhenting av informasjon fra alternative kilder.

7.2.4 Beholde med Økt tilgjengeliggjøring av data

Det tredje hovedalternativet er å beholde registeret med økt tilgjengeliggjøring av og kvalitet på data. Formålet med dette hovedalternativet er å øke nytten av registeret for brukerne. Både primærbrukerne og de eksterne brukerne peker på behov for bedre muligheter til å hente ut rapporter og analysere data, samt at datakvaliteten trolig kan forbedres på ulike måter. Innenfor dette hovedalternativet har vi identifisert to mulige tiltak:

1. Investere i bedre brukergrensesnitt, økt datakvalitet og analyseverktøy for primærbrukere,
2. Øke tilgjengeliggjøringen av data for eksterne

For hvert av disse tiltakene vil det være mulig å gjøre både mindre og større forbedringer for brukerne, og trolig vil kvaliteten for brukerne avhenge av hvor mye Miljødirektoratet investerer i slike tiltak. Samtidig er det grunn til å tro at nytten av å investere i brukergrensesnittet er avtagende. Miljødirektoratet har også begrenset mulighet til å investere i videreutvikling av Produktregisteret, og vi har i samråd med Miljødirektoratet avgrenset oss fra alternativer som innebærer vesentlige investeringskostnader. I samråd med Miljødirektoratet ser vi bort fra tiltak som handler om å øke tilgjengeliggjøringen av data for eksterne siden dette er noe Miljødirektoratet jobber med allerede med eksisterende verktøy, blant annet med tilgjengeliggjøring av aggregerte data gjennom Access og Power BI til forskningsmiljøet og publisering av analyser med hjelp av Power BI på Miljødirektoratets nettsider. Per i dag er vår vurdering at det vil gi større nytte og forbedre tilgangen på data for primærbrukere.

7.2.5 Beholde med forenklet rapportering

Det fjerde hovedalternativet innebærer å beholde registeret med forenklet rapportering. Formålet med dette hovedalternativet er å redusere kostnadene og ulempene for virksomhetene ved innrapportering til registeret. Innenfor dette

hovedalternativet kan det skilles på løsninger som handler om å lempe på kravene til rapportering og forbedringer i selve rapporteringsløsningen.

Når det gjelder selve rapporteringsløsningen vil det i prinsippet kunne gjøres både mindre og større forbedringer. Mindre forbedringer kan være å gjøre rapporteringsløsningen mer brukervennlig ved å redusere antall klikk i løsningen, legge til rette for å kunne gjenbruke filer fra rapportering til PCN til deklarerer til Produktregisteret eller omvendt og/eller at virksomheter eksempelvis bruker Power Automate for automatisk rapportering til Produktregisteret med veiledning.

Tabell 7-2: Alternativene som utredes videre

	Tiltak	Beskrivelse
0	Nullalternativ	Videreføre dagens register
1a	Avvikle uten større kompenserende tiltak	Avvikle Produktregisteret uten at myndighetene tilføres ekstra ressurser til å gjennomføre kompenserende tiltak. Innhenting av informasjon fra alternative kilder må skje innenfor eksisterende budsjettramme.
1b	Avvikle med større kompenserende tiltak	Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB tilføres økte ressurser for å iverksette tiltak som kompenserer for bortfallet av Produktregisteret.
2	Beholde med økt tilgjengeliggjøring av data	Forbedre brukergrensesnitt og analyseverktøy for primærbrukere
3a	Rapportering på tilsvarende nivå som i Sverige	Innebærer å redusere detaljeringsgraden i rapporteringen til tilsvarende nivå som i det svenske Produktregisteret, men med noen tilpasninger for å imøtekomme DSBs behov.
3b	Rapportering på tilsvarende nivå som sikkerhetsdatablad (finsk modell)	Innebærer å redusere detaljeringsgraden i rapporteringen til samme nivå som oppgis i sikkerhetsdatablad. Dette tilsvarer måten Finland har innrettet sitt Produktregister.

Større endringer er eksempelvis å lage API som tilrettelegger for automatisk rapportering av data fra virksomhetenes kjemikalisystemer til Produktregisteret. Virksomhetene som håndterer kjemikalier i stort omfang, bruker gjerne et kjemikaliehåndteringssystem. I teorien vil det være mulig å utvikle API-er som gjør at virksomhetene kan overføre data automatisk fra slike kjemikaliehåndteringssystemer til Produktregisteret. Å utvikle en slik løsning vil imidlertid være kostbart, og det er usikkert hvilken nytte det vil gi virksomhetene med dagens rapporteringskrav. Vi har derfor valgt å ikke utrede videre tiltak for å forbedre rapporteringsløsningen.

Vi har imidlertid valgt å vurdere enkelte tiltak for å lempe på rapporteringskravene. Hvis det skal innføres mindre detaljerte rapporteringskrav, anser vi det som mest relevant å harmonisere rapporteringskravene mot enten Sverige eller Finland. Det kunne også vært aktuelt å harmonisere rapporteringskravene mot rapporteringen til PCN, men rapporteringskravene til PCN er i dag innrettet mot helsefare, ikke miljøfarer og fysiske farer. Dette alternativet vurderes derfor ikke som aktuelt.

7.2.6 Alternativer som utredes videre

Alternativene vi utreder videre oppsummeres i Tabell 7-2.

7.3 Nullalternativ: Beholde registeret

Nullalternativet innebærer å beholde og videreføre registeret uten større endringer. I nullalternativet har vi lagt til grunn at videreutvikling og forbedring av registeret skjer innenfor dagens budsjettrammer.

7.3.1 Kostnader for forvaltning av Produktregisteret ved videreføring

Vi forutsetter at kostnadene for å drifte, forvalte og videreutvikle Produktregisteret fremover vil tilsvare dagens kostnadsnivå på 7,1 millioner kroner per år i reelle kroner, men at kostnadsrammene vil prisjusteres årlig med KPI. Samtidig er det ifølge Miljødirektoratet *på sikt* (når digitaliseringsarbeid går over til vedlikehold) rom for effektivisering ved å gå fra 3,2 til 2,7 årsverk⁵ for drift av produktregisteret og kostnader for digitaliseringer også vil reduseres til ca. 500 000 kr årlig. Dette vil redusere drifts- og forvaltningskostnadene til 5,7 millioner kroner årlig. I tillegg er Miljødirektoratet og Arbeidstilsynet i dialog om et nytt system for fordeling av inntektene fra

produktregisteret, som kan sørge for at Miljødirektoratet får dekket driftskostnadene gjennom gebyrordningen. I kostnadsanslaget inngår det 500 000 kr til 1 millioner kroner til videreutvikling av Produktregisteret som kan benyttes til forbedringer av registeret og infrastrukturen rundt.

7.3.2 Kostnader for rapporterende virksomheter

Som illustrert i Figur 4-1 har antallet innrapporterte produkter i Produktregisteret vært slakt stigende i perioden 2018 til 2022. Det er usikkert hvordan rapporteringsvolumet vil endre seg fremover. Rapporteringsvolumet avhenger trolig av både den økonomiske aktiviteten i Norge, omfanget av reguleringer og andre trender som påvirker bruken av farlige kjemikalier. Reguleringer kan trolig både påvirke rapporteringsvolumet positivt og negativt. Reguleringer kan for det første føre til at flere kjemikalier blir fareklassifiserte, men også at bruken av farlige kjemikalier går ned. I analysen har vi for enkelhets skyld lagt til grunn at rapporteringsvolumene og ressursbruken per deklarasjon vil opprettholdes på dagens nivå fremover, men dette er usikkert. Det er også mulig å jobbe for å forenkle noe deklarerings- og rapporteringsprosesser for virksomhetene.

7.4 Alternativ 1a: Avvikle Produktregisteret uten større kompenserende tiltak

Vi vurderer to ulike alternativer for avvikling av Produktregisteret. I det første alternativet (1a) legger vi til grunn at Produktregisteret avvikles uten at myndighetene tilføres ekstra ressurser til å gjennomføre kompenserende tiltak. Innhenting av informasjon fra alternative kilder må derfor skje innenfor dagens budsjettrammer. I det andre alternativet (1b) legger vi til grunn at Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB tilføres økte ressurser for å iverksette tiltak som kompenserer for bortfallet av Produktregisteret. Vi vurderer først virkningene av det første alternativet (1a).

⁵ Anslag fra Miljødirektoratet

Tabell 7-3: Oppsummering av konsekvenser ved avvikling av Produktregisteret uten større kompensierende tiltak

Aktivitet	Aktør	Konsekvenser for ressursbruk	Konsekvenser for kvalitet
Regulatorisk arbeid	Miljø-direktoratet	Økt ressursbruk til kartlegginger, høringsrunder, innhenting og sammenstilling av informasjon fra alternative kilder som REACH, Enhetsregisteret og tollstatistikk for å få oversikt over bruk av farlige kjemikalier. Med gitte budsjetttrammer vil den økte ressursbruken redusere kapasitet og/eller kvalitet i det regulatoriske arbeidet.	Svakere kunnskapsgrunnlag for å gi innspill til reguleringsprosesser i EU, utvikle forslag til regulering i EU og ivareta norske interesser i internasjonalt regulatorisk arbeid.
	Arbeids-tilsynet		Svakere kunnskapsgrunnlag for å gjøre tekniske- og økonomiske vurderinger i forbindelse med fastsettelse av nasjonale grenseverdier for kjemisk eksponering i arbeidsmiljøet.
	DSB		Svakere kunnskapsgrunnlag for å gi innspill til reguleringsprosesser i EU, og til å innføre særnorske reguleringer for håndtering av eksplosiver.
Miljø-overvåkning	Miljø-direktoratet	Økt ressursbruk forbundet med kartlegging som grunnlag for prioritering av screeningarbeid	Økt ressursbruk forbundet med kartlegging vil redusere kapasitet og/eller kvalitet i det regulatoriske arbeidet
Tilsyn	Miljø-direktoratet	Økt ressursbruk ved gjennomføring av tilsyn fører til at antall tilsyn må reduseres med ca. 30 tilsyn fra dagens nivå på ca. 140	Mindre treffsikkert kontrollutvalg. Økt ressursbruk ved gjennomføring av tilsyn fører til at antall tilsyn må reduseres og/eller at kvaliteten i tilsyn må reduseres.
	Arbeids-tilsynet	Tilsvarende som over. Antall tilsyn reduseres med ca. 75 tilsyn fra dagens nivå på ca. 300	
	DSB	Tilsvarende som over. Antall tilsyn reduseres med ca. 8 tilsyn fra dagens nivå på ca. 30	
Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver	DSB	Usikkert om DSB innenfor dagens budsjetttramme vil kunne etablere en alternativ deklarasjonsløsning for eksplosiver. I så fall vil det kreve til en omprioritering fra annet arbeid med samfunnssikkerhet i DSB.	DSB vil ikke lenger ha oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver, med mindre DSB finner midler til å etablere egen løsning innenfor dagens budsjetttrammer.
Drift av Produkt-registeret	Miljø-direktoratet	Dagens driftskostnader for PR på 5,7,-7 mill. kr. årlig vil bortfalle. Det vil påløpe deponeringskostnader på ca. 1,5 mill. kr. ved avvikling (engangskostnad).	
Rapportering til myndighetene	Virksomheter	Reduserte rapporteringskostnader fra dagens nivå på ca. 11,7 mill. kr årlig For den enkelte virksomhet som må oppgi informasjon til myndighetene på forespørsel kan rapporteringskostnaden øke, men trolig vil færre virksomheter måtte avgi informasjonen enn i dag.	
Samlet vurdering		Dreining mot økt ressursbruk til informasjonsinnhenting og kartlegging på bekostning av annen aktivitet. Budsjettmessig besparelse som følge av avvikling av PR på 5,7 til 7 mill. kr. årlig. Virksomhetene vil i sum redusere sine rapporteringskostnader.	En avvikling av Produktregisteret vil ha konsekvenser for kvaliteten og produktiviteten i regulatorisk arbeid, tilsynsarbeid og kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver. I sum kan det føre til mindre treffsikker og/eller samfunnsøkonomisk effektiv regulering, svakere kontroll av etterlevelsen av regelverket og svekket arbeid med å begrense risiko for eksplosjoner og terrorhandlinger.

Konsekvenser for brukere

Ved en avvikling av produktregisteret må myndighetene fremskaffe informasjon om kjemikaliebruk som er nødvendig for å utføre de lovpålagte oppgavene på andre måter enn ved å anvende Produktregisteret. I dette alternativet må myndighetene enten basere seg på alternative eksisterende informasjonskilder, gjennomføre kartleggingsoppdrag eller på andre måter innhente informasjon fra aktuelle virksomheter direkte. Mulighetene til å fremskaffe og analysere informasjon basert på andre kilder vil imidlertid være begrenset til det som er mulig innenfor dagens budsjettammer til kjemikaliearbeid i Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB.

Konsekvenser for det regulatoriske arbeidet

Tilgjengelige informasjonskilder som kan benyttes i det regulatoriske arbeidet ved en avvikling av Produktregisteret omfatter data fra REACH, virksomhetsdata fra Brønnøysundregisteret og Enhetsregisteret, SSB-statistikk og tollstatistikk. Myndighetene benytter allerede i dag til en viss grad data fra disse kildene. På bakgrunn av dette forventer vi at den økte ressursbruken forbundet med å benytte informasjon fra disse kildene vil være begrenset. Noen ressurser vil kunne påløpe for å etablere systemer for å innhente og sammenstille relevant informasjon, men utover dette forventes kostnadene å være relativt små. Miljødirektoratet anslår at ressursbruk forbundet med dette vil utgjøre mellom fire og åtte ukesverk per stoff.

Samtidig gir ikke disse kildene tilsvarende informasjon som Produktregisteret og disse kildene vil gi et vesentlig svakere informasjonsgrunnlag om bruk av farlige kjemikalier sammenlignet med hva Produktregisteret gir i dag. Som beskrevet i kapittel 5 inneholder REACH informasjon om stoffer som settes på markedet, der disse utgjør ett tonn eller mer. Registeret inneholder ikke informasjon om stoffsammensetninger og har ikke informasjon om faktisk bruk av disse kjemikalierne i produkter. Informasjon fra Enhetsregisteret vil videre kun i begrenset grad gi indikasjoner på antall virksomheter som omsetter ulike former for kjemikalier basert på næringskoder, men vil ikke si noe sikkert om virksomhetenes kjemikaliebruk. Dette gjelder også tollstatistikken som kun inneholder informasjon om import av rene stoffer og inneholder ikke informasjon om bruk av disse stoffene.

For å få informasjon om hvilke virksomheter som bruker eller omsetter farlige kjemikalier, vil det derfor være nødvendig å etterspørre informasjon fra virksomhetene direkte. Myndighetene kan enten bruke konsulenter til å gjennomføre kartlegginger

eller selv organisere høringsrunder for å få innspill fra virksomhetene. Begge deler vil være vesentlig mer ressurskrevende enn dagens bruk av Produktregisteret (se eksempelberegninger i Tekstboks 7-1). Med dagens budsjettammer vil myndighetene i begrenset grad kunne samle inn informasjon på denne måten.

Tekstboks 7-1: Ressursbruk forbundet med kartleggingsarbeid (eksempelberegning)

Myndighetene vil kunne innhente informasjon om forekomst og bruk av farlige kjemikalier (som i dag innhentes fra Produktregisteret) gjennom kartleggingsarbeid blant virksomhetene. Dette kan både benyttes i forbindelse med regelverksarbeid og i forbindelse med forarbeid for utvelgelse av kontrollobjekter i forbindelse med tilsynsarbeid. Dette arbeidet vil typisk innrettes mot kartlegging av spesifikke stoffer eller stoffgrupper.

Myndighetene estimerer at en slik kartlegging vil kreve konsulentbruk i størrelsesorden 0,5 til 1 mill. kr. I tillegg vil det påløpe ressurser til oppfølging av konsulent. Dette er estimert til 3-8 ukesverk. Forutsatt årlige arbeidskraft-kostnader på 1,46 mil. kr. per årsverk, gir dette ressursbruk på mellom 90 000 og 250 000 kr. per kartlegging. På bakgrunn av den gjennomførte kartleggingen vil det i tillegg kunne være nødvendig å innhente innspill fra virksomhetene gjennom en formell høringsrunde. For myndighetene estimeres dette å medføre ressursbruk på ca. 2 ukesverk tilsvarende ca. 60 000 kr. Dette gir samlet ressursbruk per kartlegging på mellom 650 000 kr. og 1,3 mill. kr.

Aktivitet	Ressursbruk for myndighetene (MNOK)
Konsulentkostnader	0,5-1
Oppfølging av konsulent	0,09-0,25
Høringsrunde	0,06
SUM per kartlegging	0,7-1,3

Beregningene over representerer et minimumsanslag. Flere prioriteringsområder vil kreve flere kartleggingsrunder som vil innebære økt ressursbruk.

Konsekvensene av å utvikle Produktregisteret vil derfor være at Miljødirektoratet, Arbeidstilsynet og DSB får et vesentlig svakere informasjonsgrunnlag i det regulatoriske arbeidet.

For Arbeidstilsynet vil en utvikling av Produktregisteret særlig ha konsekvenser for deres arbeid med fastsettelse av grenseverdier for kjemisk eksponering i arbeidsmiljøet. Grenseverdier fastsettes basert på toksikologiske og medisinske vurderinger, men tekniske og økonomiske hensyn kan også utgjøre en del av grunnlaget. Arbeidstilsynet oppgir at de uten Produktregisteret vil basere seg på de toksikologiske og medisinske vurderingene alene, ved fastsettelse av grenseverdier. De helsebaserte grenseverdiene er som regel strengere enn hvis det tas høyde for teknisk- økonomiske vurderinger. Dermed vil regelverket potensielt bli strengere enn det som er samfunnstjenlig. Det kan også tenkes at mangel på informasjon fra Produktregisteret vil føre til at Arbeidstilsynet i større grad baserer seg på minimumsgrensene fra EU og at det i mindre grad gjøres tilpasninger til norske forhold. Dette vil dermed kunne føre til at grenseverdiene blir mindre strenge enn dagens regulering, med tilhørende negative konsekvenser for arbeidstakers liv og helse.

Miljødirektoratet bruker Produktregisteret i dag både for å ivareta nasjonale interesser og for å bidra med kunnskap i reguleringsprosesser i EU og globalt gjennom internasjonale konvensjoner. Miljødirektoratet bruker også informasjon fra Produktregisteret i arbeidet med å utvikle og fremme forslag til ny europeiske regulering. Ved en utvikling av Produktregisteret må eventuelt Miljødirektoratet fremskaffe nødvendig kunnskap om bruk av farlige kjemikalier gjennom kartlegginger og høringsrunder, men slik informasjonsinnhenting er ressurskrevende og kan sannsynligvis ikke gjennomføres innenfor dagens budsjettrammer. Uten Produktregisteret vil dermed kapasiteten til å utvikle og foreslå ny regulering være lavere ettersom myndighetene må bruke mer ressurser på å kartlegge og sammenstille informasjon fra ulike kilder. Eventuelt ville Norge fremmet og gitt innspill i like mange reguleringsforslag, men innspillene og reguleringsforslagene vil ha lavere kvalitet som følge av et mer begrenset kunnskapsgrunnlag.

En utvikling av Produktregisteret vil også innebære at norsk rapportering til SPIN-databasen bortfaller. Norske data som rapporteres til SPIN er mer detaljerte enn data som rapporteres fra Finland, og noe mer detaljerte enn data rapportert fra Sverige. Data rapportert fra Danmark er på tilsvarende nivå som de norske dataene (jf. beskrivelse av

produktregistrene i de andre nordiske landene i kapittel 6.1). Bortfall av rapportering av norske data til SPIN vil innebære at en sentral del av informasjonen i databasen bortfaller. Det er også risiko for at databasen ikke videreføres dersom norske data bortfaller. Ifølge Echa er SPIN en viktig kilde i deres arbeid med å utarbeide reguleringsforslag. Ifølge Echa benytter også andre land SPIN-databasen aktivt når de fremmer reguleringsforslag. På denne måten vil en utvikling av Produktregisteret også føre til at Echas og andre lands kunnskapsgrunnlag i arbeid med europeisk regulering på kjemikaliefeltet blir svakere.

Til sist vil også bortfall av informasjon fra Produktregisteret redusere muligheten for å påvirke det globale regelverksarbeidet under blant annet Stockholmkonvensjonen. For å etterleve rapporteringsplikten under Stockholmkonvensjonen vil Miljødirektoratet måtte gjennomføre enkelte kartlegginger knyttet til hvilke stoffer som finnes på det norske markedet og hvordan disse brukes. Ressursbruken forbundet med dette er estimert til mellom 650 000 og 1,3 millioner kroner som vist i Tekstboks 7-1. Faktisk ressursbruk vil imidlertid avhenge av hvor mange slike kartlegginger som er nødvendig for å etterleve rapporteringsplikter. I sum vil en utvikling av Produktregisteret kunne føre til at reguleringen av farlige kjemikalier både nasjonalt og internasjonalt blir mindre treffsikker og samfunnsøkonomisk effektiv.

For DSB vil også utvikling av Produktregisteret ha betydning for deres regelverksarbeid. Mindre informasjon om forekomst og bruk av eksplosiver i Norge vil både redusere grunnlaget for DSB til å gi innspill til EUs regelverksarbeid på området, og til å innføre særnorske reguleringer for håndtering av eksplosiver. Gitt at det etableres en egen deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver ved utvikling av Produktregisteret (se omtalen nedenfor), vil konsekvensene for kvaliteten i arbeidet kunne begrenses noe. Imidlertid vil denne løsningen inneholde mindre informasjon enn det som i dag inngår i Produktregisteret.

Konsekvenser for miljøovervåkingen

Vi legger også til grunn at Miljødirektoratet vil benytte konsulenter for å prioritere stoffer til screening og miljøovervåking, som utgjør et viktig informasjonsgrunnlag for det regulatoriske arbeidet. Miljødirektoratet estimerer at dette vil medføre ressursbruk på 0,2-0,5 millioner kroner årlig. I tillegg vil det være en økt ressursbruk internt til oppfølging av konsulentene på mellom to og fire ukesverk.

Økt ressursbruk forbundet med kartlegging vil føre til en dreining av ressurser mot dette på bekostning av aktiviteten og/eller kvaliteten på miljøovervåkingen. Det vil heller ikke være mulig å få en like god oversikt over stoffer i omløp gjennom kartlegging og muligheten til å prioritere og målrette miljøovervåkningsarbeidet vil derfor bli svakere.

Konsekvenser for tilsynsvirksomhet

Avvikling av Produktregisteret vil videre ha konsekvenser for tilsynsarbeidet som gjennomføres av de ulike tilsynsmyndighetene. Særlig vil grunnlaget for å planlegge og velge ut tilsynsobjekter bli svakere, og utvelgelsen av kontrollobjekter vil bli mindre treffsikker.

Tilsynsmyndighetene opplyser at de ved fravær av Produktregisteret vil måtte basere utvelgelsen på tollstatistikk, virksomhetsdata fra Enhetsregisteret og SSB, og eventuelle tips. Tariffkodene i Norge er mindre presise enn tariffkodene i EU. Dermed vil det, uten Produktregisteret, bli vanskeligere å velge kontrollobjekter i forbindelse med konkrete aksjoner med fokus på spesifikke stoffer, som for eksempel stoffer på autorisasjonsrestriksjonslista i REACH. I EU har slike stoffer egne, tilpassede tariffkoder, og landene i EU vil dermed få mer detaljert informasjon gjennom tolltariffer sammenlignet med Norge. Konsekvensene av å benytte tollstatistikk og øvrige alternative informasjonskilder for utvelgelse av kontrollobjekter vil dermed være at tilsynet blir mindre risikobasert som vil medføre at det føres flere tilsyn med virksomheter som ikke er like relevante for tilsyn, og en del tilsyn vil sannsynligvis avbrytes fordi det viser seg at virksomheten ikke bruker farlige kjemikalier.

Kvaliteten og treffsikkerheten i gjennomføringen av det enkelte tilsyn vil også bli noe lavere uten Produktregisteret. I forbindelse med planlegging av det enkelte tilsyn benyttes Produktregisteret i dag både til å velge hvilke kjemiske produkter som skal kontrolleres i tilsynet og til å sjekke hvilken informasjon virksomheten har deklartert til registeret. Dette er informasjon som benyttes som bakgrunnsinformasjon for tilsynet og uten Produktregisteret vil informasjonen måtte fremskaffes gjennom nettsøk. Tilsynsmyndighetene vil dermed ha mindre bakgrunnsinformasjon for gjennomføringen av tilsynet ettersom mindre informasjon er åpent tilgjengelig gjennom slike kilder sammenlignet med Produktregisteret.

Produktregisteret benyttes også i dag i gjennomføringen av tilsynet. Både Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB sjekker i flere tilfeller opplysningene om sammensetning oppgitt i sikkerhetsdatablad opp mot deklartert

Tekstboks 7-2: Økt ressursbruk forbundet med gjennomføring av tilsyn

Myndighetene anslår at fravær av Produktregisteret vil øke ressursbruken i gjennomføringen av det enkelte tilsyn med ett *dagsverk*. Dette omfatter ressursbruk forbundet med planlegging, gjennomføring og etterarbeid knyttet til det enkelte tilsyn.

For Arbeidstilsynet som gjennomfører ca. 300 tilsyn per år, vil dette innebære økt ressursbruk på 1,33 årsverk. Miljødirektoratet gjennomfører ca. 140 tilsyn hvert år og tilsvarende økning i ressursbruk per tilsyn vil innebære økt ressursbruk på 0,6 årsverk. Økt ressursbruk for DSB vil utgjøre ca. 0,13 årsverk gitt at det gjennomføres 30 tilsyn årlig.

Innenfor dagens budsjettamme vil Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB måtte redusere antall tilsyn med henholdsvis 75, 28 og 8 tilsyn gitt den økte ressursbruken i gjennomføringen av tilsynet.

Aktør	Antall årlige tilsyn i dag	Samlet økt ressursbruk (MNOK)	Reduksjon i antall tilsyn gitt dagens ressursbruk
Arbeidstilsynet	300	1,95	75
Miljødirektoratet	140	0,9	28
DSB	30	0,2	8
SUM	470	3,1	110

Merknad: Beregningene forutsetter arbeidskraftkostnader på 1,46 MNOK per årsverk

Av de 30 tilsynene som gjennomføres av DSB, utgjør tilsyn med utgangsstoffer for eksplosiver ca. 5-6 av disse. Imidlertid kan øvrig tilsyn, f.eks. med storulykkebedrifter også innebære tilsyn med eksplosiver hvor Produktregisteret benyttes. Vi legger derfor i våre beregninger til grunn at samtlige av tilsynene som DSB gjennomfører vil påvirkes ved fravær av Produktregisteret.

Beregningene over er svært usikre da det er usikkert hvordan de ulike tilsynsmyndighetene vil tilpasse seg en situasjon uten Produktregisteret. Økt ressursbruk i for å utvikle nytt utvelgessystem av kontrollobjekter er ikke medregnet.

sammensetning til Produktregisteret. En slik kontroll gjøres i dag for å undersøke om produktene er klassifisert riktig, som igjen benyttes for å vurdere om de riktige risikoreduserende tiltakene er iverksatt i virksomhetene.

Arbeidstilsynet oppgir at de gjennomfører slike kontroller ved ca. 20 prosent av tilsynene. Miljødirektoratet gjennomfører 5-6 stikkprøver ved hvert enkelt tilsyn. DSB opplyser også at de benytter Produktregisteret i gjennomføring av alle tilsyn med utgangsstoffer for eksplosiver. Uten informasjon fra Produktregisteret vil tilsynsmyndighetene måtte etterspørre informasjon om 100 prosent sammensetning fra virksomhetene eller foreta prøver av produktet for at det skal være mulig å gjennomføre slike kontroller.

Ifølge tilsynsmyndighetene vil begge deler være tids- og ressurskrevende. Forespørsler til virksomhetene opplyses å særlig være ressurskrevende der informasjonen må innhentes fra tidligere ledd i virksomhetenes leverandørkjede. Dette krever mer oppfølging fra tilsynsmyndighetene i form av purringer til virksomhetene. Ifølge tilsynsmyndighetene vil ressursbruken forbundet med gjennomføring av tilsyn kunne øke

Tekstboks 7-3: Kostnader forbundet med deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver

En avvikling av Produktregisteret vil kreve at det etableres en egen deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver for å etterleve kravene i forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver. En slik løsning vil produsenter og importører av produkter som inneholder eksplosiver måtte deklare det til løsning fra første gram.

Kostnadene forbundet med en slik deklareringsløsning vil omfatte følgende etableringskostnader:

- Investeringer i ny løsning (ev. nedskalering av dagens løsning med overføring til DSB)
- Kostnader for regelverksendringer for å sikre hjemmelsgrunnlag for innhenting og oppbevaring av opplysninger fra virksomhetene
- Informasjonsarbeid for å gjøre løsningen kjent blant virksomhetene

Størrelsen på de samlede etableringskostnadene er ikke kjent, men antas å være betydelige.

I tillegg vil det påløpe kostnader til drift av deklarasjonsløsningen, inkludert oppfølging av virksomheter og deklarasjoner. DSB anslår at løsningen kan nedskaleres noe fra Produktregisterets nivå, til ca. 1-2 årsverk. Gitt arbeidskraftkostnadene forbundet med dagens Produktregister vil dette utgjøre ca. 1,5-3 millioner kroner årlig.

med ca. ett dagsverk ved fravær av Produktregisteret. Innenfor dagens budsjettramme vil dette innebære at Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet og DSB vil måtte redusere antall tilsyn med henholdsvis 75, 28 og 8 tilsyn fra dagens nivå på 300, 140 og 30 tilsyn (se Tekstboks 7-2). I praksis vil det måtte gjøres en avveining av hvor mye kvaliteten i gjennomføringen av det enkelte tilsyn kan aksepteres å reduseres opp mot antall tilsyn som gjennomføres. Dersom det aksepteres at tilsynene gjennomføres med lavere kvalitet enn i dag, vil antall tilsyn i større grad kunne opprettholdes på dagens nivå.

Kombinasjonen av mindre målrettet utvelgelse av kontrollobjekter og gjennomføring av færre tilsyn gir lavere kvalitet på tilsynsarbeidet i dette alternativet.

Konsekvenser for kartlegging av eksplosiver

En avvikling av Produktregisteret vil kreve at det etableres en egen deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver for å etterleve kravene i forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver. Dette vil medføre kostnader forbundet med etablering og drift av deklarasjonsløsningen (se Tekstboks 7-3). Det er usikkert om det vil være mulig å etablere en slik løsning uten at DSB tilføres ekstra midler. Hvis det etableres en slik løsning, vil det kreve en omprioritering av ressurser internt og medføre at DSBs arbeid med samfunnssikkerhet på andre områder må nedprioriteres. Hvis det ikke er midler til å etablere en egen deklarasjonsløsning til DSB, må i så fall deklarasjonsplikten i forskriften oppheves. DSB vil dermed ha mindre informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver som er i omloop. Dette vil igjen påvirke arbeidet med å redusere risiko for eksplosiver og terrorhandlinger negativt.

Andre brukereffekter

Avvikling av Produktregisteret vil videre innebære at muligheten for å gjennomføre forskningsarbeid med utgangspunkt i data fra registeret vil bortfalle. Som beskrevet benyttes data fra Produktregisteret hovedsakelig gjennom SPIN-databasen inn i forskningsarbeid. Bortfall av norske data i SPIN-databasen vil slik redusere kvaliteten på disse dataene, og dermed også kvaliteten på forskningsarbeidet.

7.4.1 Kostnader for drift og forvaltning av Produktregisteret

Avvikling av Produktregisteret vil gi besparelser knyttet til drift og forvaltning av Produktregisteret som i dag utgjør ca. 5,7-7 millioner kroner per år. Imidlertid vil det påløpe kostnader knyttet til selve avviklingen av registeret. Deponeringskostnadene er anslått til 1,5 millioner kroner i 2023, som utgjør en engangskostnad.

7.4.2 Ressursbruk for virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier

En avvikling av registeret vil isolert sett gi redusert ressursbruk knyttet til deklarerer og rapportering til Produktregisteret. Det er likevel ikke gitt at hele ressursbruken knyttet til rapportering vil falle bort da det kan være noe overlappende kostnader knyttet til rapportering til andre registre som PCN og REACH. Intervjuer med virksomhetene tyder på at graden av overlapp på disse områdene er begrenset.

Selv om Produktregisteret avvikles, vil virksomhetene være pålagt å oppgi informasjon til myndighetene om bruk av farlige kjemikalier på forespørsel. Dermed vil det fremdeles påløpe rapporteringskostnader for virksomhetene. Ettersom slike forespørsler vil være mindre systematiske sammenlignet med dagens deklarerings- og rapporteringssystem, vil ressursbruken knyttet til oppfølging av den enkelte forespørsel sannsynligvis være større sammenlignet med ressursbruken forbundet med rapportering av det enkelte produktet til Produktregisteret. Dette skyldes at virksomhetene vil måtte bruke noe mer tid på å innhente informasjonen som etterspørres. Om den samlede rapporteringsbyrden blir større eller mindre er usikkert og avhenger av hvor mange slike informasjonsforespørsler virksomhetene mottar. Ettersom vi i dette alternativet antar at virksomhetene må forholde seg til dagens budsjettammer, vil trolig omfanget av kartlegging og informasjonsinnhenting rettet mot virksomhetene være begrenset. Dermed vil sannsynligvis de samlede rapporteringskostnadene i dette alternativet bli lavere ettersom det er færre virksomheter som må følge opp slike henvendelser. Dette gjelder spesielt da myndighetene innenfor dagens budsjettamme vil ha begrenset mulighet til å gjennomføre kartlegginger som innebærer informasjonsinnsamling fra virksomhetene.

7.4.3 Fordelingsvirkninger av gebyr

En avvikling av Produktregisteret vil innebære bortfall av gebyrinntekter for deklarerer til registeret. Miljødirektoratet oppgir at de ved eventuelt bortfall av gebyrinntekter fra Produktregisteret vil innkreve gebyrer fra virksomhetene i forbindelse med tilsynsarbeid. Selv om gebyrinntektene som i dag innkreves gjennom deklarerer vil tilsvare gebyrinntektene fra tilsyn, vil det oppstå fordelingsvirkninger mellom ulike virksomheter.

Gebyrinnkrevning i forbindelse med tilsynsarbeid vil innebære at færre virksomheter vil måtte betale gebyr sammenlignet med i dag hvor gebyrplikten gjelder for alle deklarerende virksomheter. Forutsatt konstante gebyrinntekter, vil gebyrkostnadene for virksomheter som det føres tilsyn ved øke

sammenlignet med i dag. For virksomheter som ikke kontrolleres, vil gebyret bortfalle. Slik vil det oppstå fordelingsvirkninger mellom ulike deklarerende virksomheter. Over tid kan vi imidlertid forvente at disse fordelingsvirkningene utjevnes, etter hvert som flere ulike virksomheter kontrolleres.

7.4.4 Samlede konsekvenser

En avvikling av Produktregisteret, uten at det tilføres ressurser til kompensierende tiltak som mer kartlegging og informasjonsinnhenting fra virksomhetene, vil gi vesentlig redusert kvalitet og produktivitet i det regulatoriske arbeidet, tilsynsvirksomheten og kartleggingsarbeidet for utgangsstoffer for eksplosiver. Dette knyttes både til at det vil medgå økt ressursbruk til innhenting, sammenstilling og tolking av data på bekostning av annet arbeid, og at de alternative informasjonskildene i liten grad dekker kunnskapsbehovet. Det finnes ingen andre like gode kilder til informasjon om produkter med farlige kjemikalier som Produktregisteret. Avvikling av Produktregisteret vil derfor føre til at de ulike myndighetsoppgavene på kjemikalieområdet må gjennomføres basert på et svakere informasjonsgrunnlag. Dermed vil både mulighetene for å kontrollere regelverksetterlevelsen og kunnskapsgrunnlaget for å regulere kjemikaliebruk bli svakere. Dette kan i ytterste konsekvens føre til et mindre treffsikkert og samfunnsøkonomisk effektivt regelverk.

Til tross for at en avvikling av Produktregisteret har flere negative effekter for brukersiden av registeret, vil avvikling gi gevinster for de deklarerende virksomhetene. Som beskrevet vil dette skje i form av sparte kostnader forbundet med deklarerer og årlig rapportering. Vi forventer at samlede rapporteringskostnader for virksomheter som produserer eller omsetter farlige kjemikalier vil reduseres. Likevel vil ressursbruken for de virksomhetene som blir bedt om å avgi informasjon til myndighetene trolig øke. En avvikling av Produktregisteret vil også bidra til kostnadsbesparelser ved å frigjøre ressursene som går med til drift og forvaltning av Produktregisteret.

7.5 Alternativ 1b: Avvikling med større kompensierende tiltak

I dette alternativet vurderer vi konsekvensene av å avvike Produktregisteret, men at myndighetene kompenserer for bortfallet av registeret med økt kartlegging og informasjonsinnhenting, slik at aktivitetsnivået i myndighetenes arbeid opprettholdes på dagens nivå (dvs. at de gjennomfører like mange tilsyn og er aktive i like mange regulatoriske prosesser) og kvaliteten i arbeidet i større grad opprettholdes. I motsetning til i alternativ 1a antar vi at myndighetene ikke står overfor budsjettrestriksjoner og at de derfor kan gjennomføre mer kartlegging og informasjonsinnhenting enn det som er mulig innenfor dagens budsjetttrammer.

7.5.1 Konsekvenser for brukere

Siden myndighetene i dette alternativet vil gjennomføre kartlegging og informasjonsinnsamling i et større omfang for å kompensere for bortfallet av Produktregisteret, vil de negative konsekvensene for kvalitet og produktivitet i arbeidet bli mindre enn i alternativ 1a. Samtidig vil myndighetenes ressursbruk øke, siden de må bruke mer ressurser på slike aktiviteter. Under beskriver vi konsekvensene for de ulike brukerne nærmere.

Konsekvenser for det regulatoriske arbeidet

For å dekke kunnskapsbehovet i forbindelse med regulatorisk arbeid må myndighetene gjennomføre flere kartlegginger av virksomhetenes bruk av farlige stoffer årlig for å dekke kunnskapsbehovet i

forbindelse med regulatoriske prosesser. Slike kartlegginger må gjennomføres per stoff/stoffgruppe. Som vist i Tekstboks 7-1 anslår Miljødirektoratet at slike kartlegginger vil medføre ressursbruk på mellom 0,6 og 1,3 millioner kroner per kartleggingsrunde (intern og ekstern ressursbruk). Ressursbruken til kartlegginger og informasjonsinnhenting vil dermed øke vesentlig for å kompensere for et bortfall av Produktregisteret. Uten Produktregisteret anslår Miljødirektoratet at det vil være behov for å gjennomføre 5 til 6 kartlegginger årlig, mens Arbeidstilsynet anslår at de ville gjennomført én omfattende kartlegging årlig som ville omfattet mange stoffer. Kartleggingsbehovet til DSB avhenger av om det etableres en egen deklarasjonsløsning av utgangsstoffer for eksplosiver. Uten en slik løsning vil DSB ha behov for å gjennomføre 3 til 4 kartlegginger årlig. Med en slik løsning vil kartleggingsbehovet bli mindre, men DSB antar at det fortsatt vil være noe behov for kartlegging siden en slik deklarasjonsløsning vil gi et svakere kunnskapsgrunnlag enn i dag (se nærmere omtale under). Vi har derfor lagt til grunn at DSB ville gjennomført én kartlegging i årlig i forbindelse med regulatorisk arbeid i dette scenarioet. Vi legger også til grunn at det vil påløpe noe økt ressursbruk til innhenting og sammenstilling av informasjon fra REACH, Enhetsregisteret, SSB og tollstatistikk. Dette gir en samlet økning i ressursbruk til kartlegging i forbindelse med regulatorisk arbeid på mellom 6 og 14 millioner kroner per år, forutsatt at det ikke etableres en deklareringsløsning til DSB. Hvis det etableres en deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver, så vil ressursbruken til kartlegging være 5 til 10 millioner kroner per år.

Tabell 7-4: Samlede konsekvenser ved avvikling av Produktregisteret med større kompenserende tiltak

Aktivitet	Aktør	Konsekvenser for ressursbruk	Konsekvenser for kvalitet
Regulatorisk arbeid	Miljø-direktoratet, Arbeids-tilsynet og DSB	Forventet økt ressursbruk til kartlegging på 6-15 MNOK/år. Hvis det etableres en deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver, så vil ressursbruken til kartlegging være 5-11 MNOK/år.	Selv med økt kartleggingsvirksomhet, vil myndighetenes kunnskapsgrunnlag om bruk av farlige kjemikalier sannsynligvis bli svakere enn i dag. Grunnlaget for å gjøre prioriteringer og målrette det regulatoriske arbeidet vil dermed bli svakere.
Planlegging av tilsyn	Miljø-direktoratet, Arbeids-tilsynet og DSB	Forventet økt ressursbruk til kartlegging på 4-9 MNOK/år. Hvis det etableres en deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver, så vil ressursbruken til kartlegging være 4-7 MNOK/år.	Selv med økt kartleggingsvirksomhet, vil myndighetene ha et svakere grunnlag for å velge ut kontrollobjekter og målrette tilsynsvirksomheten.
Gjennomføring av tilsyn	Miljø-direktoratet	Opprettholdelse av tilsynsaktiviteten på dagens nivå, innebærer økt ressursbruk på ca. 0,9 mill. kr per år (0,6 årsverk).	Dersom kartlegging gjennomføres i omfattende grad, vil de negative konsekvensene på treffsikkerheten i kontrollutvalget begrenses.
	Arbeids-tilsynet	Opprettholdelse av tilsynsaktiviteten på dagens nivå, innebærer økt ressursbruk på ca. 1,9 mill. kr (1,3 årsverk).	
	DSB	Opprettholdelse av tilsynsaktiviteten på dagens nivå, innebærer økt ressursbruk på ca. på ca. 0,2 mill. kr (0,1 årsverk).	
Miljø-overvåkning	Miljø-direktoratet	Økt ressursbruk forbundet med kartlegging er estimert til 0,3-0,6 MNOK/år (per stoff/stoffgruppe)	Selv med omfattende kartleggingsarbeid vil kunnskapen om forekomst og bruk av stoffer over tid være svakere som vil redusere muligheten for å prioritere og målrette miljøovervåkningsarbeidet.
Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver	DSB	Hvis det etablere en deklarasjonsløsning for eksplosiver, vil det påløpe minimum 1-2 årsverk til drift. I tillegg vil det påløpe etableringskostnader forbundet med løsningen.	DSB vil ha mindre informasjon om forekomst og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver. Dette gir dette mindre informasjonsgrunnlag i arbeidet med å begrense risiko for eksplosjoner og terrorhandlinger. Løsningen vil på kort sikt ha lavere datakvalitet enn dagens Produktregister og slik redusere kvaliteten i kartleggingsarbeidet.
Drift av Produkt-registeret	Miljø-direktoratet	Dagens driftskostnader for PR på 5,7 til 7 mill. kr. årlig vil bortfalle. Det vil påløpe deponeringskostnader på ca. 1,5 mill. kr. ved avvikling (engangskostnad).	
Rapportering til myndighetene	Virksomheter	Dersom virksomhetene i snitt må oppgi informasjon om en tredjedel av sine produkter eller mer (flere enn 9 produkter), estimerer vi at rapporteringskostnadene vil øke.	
Samlet vurdering		Samlede kostnader for kompenserende tiltak på mellom 14 og 27 mill. kr. per år i offentlig forvaltning. Hvis det etableres en deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver, så vil kostnadene være mellom 13 og 25 mill. kr. per år.	Forutsatt relativt omfattende kartlegging blant virksomheter med tilhørende ressursbruk, antar vi at tilsynsvirksomheten i stor grad kan opprettholdes med dagens kvalitet. Omfattende kartlegging vil imidlertid kun i noen grad kompensere for redusert informasjonsbehov i det regulatoriske arbeidet slik at kvaliteten på dette arbeidet vil reduseres.

Selv med økt kartleggingsvirksomhet, vil myndighetenes kunnskapsgrunnlag om bruk av farlige kjemikalier sannsynligvis bli svakere enn i dag. Eksempelvis vil det bli mer utfordrende å få informasjon om hvilke farlige stoffer som inngår i importerte produkter. Importøren har gjerne ikke tilgang på resepten til produktene, og produsentene vil ha svakere insentiver enn i dag til å oppgi opplysninger om farlige stoffer ettersom rapportering i dag er en forutsetning for å få tilgang på det norske markedet. Videre vil kartlegginger gi innsikt i bruken av spesifikke stoffer/stoffgrupper, men vil ikke gi en komplett oversikt over bruken av farlige stoffer og utviklingen i bruken av disse over tid. Dermed vil grunnlaget for å gjøre prioriteringer og målrette det regulatoriske arbeidet bli svakere.

I sum vil det være svært ressurskrevende å dekke kunnskapsbehovet i de regulatoriske arbeidsprosessene uten Produktregisteret. Selv med økte budsjетtrammer til kartlegging og informasjonsinnhenting, vil trolig kvaliteten i det regulatoriske arbeidet bli svakere.

Igjen vil de negative effektene på kvaliteten i det regulatoriske arbeidet forsterkes av at norske data til SPIN bortfaller. Som beskrevet benyttes data fra SPIN aktivt i ECHAs regelverksarbeid, som i stor grad danner grunnlaget for det norske kjemikalie-regelverket gjennom direktiver og forordninger. Mindre data i SPIN bidrar dermed til å svekke treffsikkerheten til det norske kjemikalie-regelverket.

Konsekvenser for miljøovervåkingen

Vi legger også i dette alternativet til grunn at Miljødirektoratet vil benytte konsulenter for å prioritere stoffer til screening og miljøovervåking som vil medføre ressursbruk på 0,2-0,5 millioner kroner årlig. I tillegg vil det være en økt ressursbruk internt til oppfølging av konsulentene på mellom to og fire ukesverk. Gitt at slik kartlegging gjennomføres i omfattende grad vil kvaliteten i informasjonsgrunnlaget kunne nærme seg innholdet i Produktregisteret. Kunnskapen om forekomst og bruk av stoffer over tid vil likevel være

svakere sammenlignet med i dag som vil redusere muligheten for å prioritere og målrette miljøovervåkningsarbeidet.

Konsekvenser for tilsynsvirksomhet

I dette alternativet forutsetter vi at den økte ressursbruken forbundet med informasjonsinnhenting fra virksomhetene vil kompenseres slik at omfanget av tilsyn kan opprettholdes på dagens nivå.

Innsamling, sammenstilling og tolking av data fra tollstatistikk forventes å medføre en begrenset økning i ressursbruken sammenlignet med i dag. Som tidligere beskrevet, gir ikke informasjon fra tollstatistikk og andre alternative informasjonskilder like detaljert informasjon som Produktregisteret og utvelgelsen av kontrollobjektene vil dermed bli mindre treffsikker. Dette innebærer at tilsynsobjektene i mindre grad kan velges ut basert på reell risiko for skadelig kjemikalieeksponering.

Myndighetene kan etterspørre informasjon fra virksomhetene i forbindelse med tilsyn. Det vil imidlertid påløpe økt ressursbruk forbundet med slike henvendelser og oppfølging av virksomhetene. Ressursbruken vil særlig være stor der det er nødvendig å fremskaffe informasjon fra virksomhetenes leverandører eller prøvetaking er nødvendig for å få informasjon om nøyaktig sammensetning av produktene. Arbeidstilsynet anslår at det i snitt vil påløpe ett ekstra dagsverk per tilsyn som gjennomføres ved bortfall av Produktregisteret. Dette gir en samlet økning i ressursbruken for tilsynsarbeid på i overkant av tre millioner kroner årlig (jf. Tekstboks 7-1).

På bakgrunn av informasjonen som samles inn direkte fra virksomhetene i forbindelse med tilsyn er det en mulighet å etablere en egen database over kjemikaliebruk, med dette datasett sammen med ulike datakilder. Denne vil også kunne benyttes i det regulatoriske arbeidet. Det vil påløpe noen kostnader knyttet til sammenstilling av denne informasjonen, som ikke er beregnet med.

Tabell 7-5: Estimert økt ressursbruk i forvaltningen, minimumsanslag (alternativ 1b)

Aktivitet	Uten ny deklarasjonsløsning DSB		Med ny deklarasjonsløsning DSB	
	Lavt estimat (MNOK/år)	Høyt estimat (MNOK/år)	Lavt estimat (MNOK/år)	Høyt estimat (MNOK/år)
Gjennomføring av tilsyn	3,1	3,1	3,1	3,1
Gjennomføring av kartlegginger ifm. tilsyn	3,9	7,9	3,3	6,6
Gjennomføring av kartlegginger ifm. regulatorisk arbeid	5,9	14,4	4,6	10,5
Innhenting og sammenstilling av informasjon fra REACH, Enhetsregister, SSB og tollstatistikk (seks stoffer)	0,8	1,5	0,8	1,5
Screening	0,3	0,6	0,3	0,6
Drift av deklarasjonsløsning for eksplosiver			1,5	2,9
SUM	13,9	27,4	13,4	25,1

I sum er vår vurdering at kvaliteten på tilsynsvirksomheten hovedsakelig vil påvirkes ved at utvelgelsen av kontrollobjekter vil bli mindre treffsikker. Dette kan til dels kompenseres gjennom kartlegging og informasjonsinnhenting fra virksomheter som av Miljødirektoratet er anslått å medføre kostnader på mellom 0,6 og 1,3 millioner kroner per kartleggingsrunde. Samlet ressursbruk vil avhenge av antall prioriteringsområder innenfor ett år. Tilsynsmyndighetene anslår at det ville vært behov for å gjennomføre to kartlegginger årlig for hver av de tre myndighetene. Dette medfører ressursbruk på 4 til 8 millioner kroner per år. I tillegg kommer ressursbruk knyttet til innhenting av informasjon om stoffer fra REACH, Enhetsregister, SSB og tollstatistikk. Økt ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av tilsyn (3 mill. kr. årlig) kommer i tillegg. Hvis det etableres en egen deklarasjonsløsning i DSB, ville DSB sitt kartleggingsbehov vært mindre. Vi anslår at det i dette scenarioet at DSB ville gjennomført én kartlegging årlig, og de samlede kostnadene til kartlegging i forbindelse med tilsyn ville da vært 3,3 til 6,6 millioner kroner. Dersom kartlegging blant virksomhetene gjennomføres i omfattende grad, vil de negative konsekvensene på treffsikkerheten i kontrollutvalget begrenses. Selv med omfattende kartlegging vil imidlertid grunnlaget for å velge ut tilsynsobjekter trolig bli svakere enn med Produktregisteret ettersom kartlegging må gjennomføres av spesifikke stoffer og det vil derfor ikke gi en fullstendig oversikt over kjemikaliebruk og utvikling i bruk av kjemikalier over tid.

Konsekvenser for kartlegging av eksplosiver

Forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver pålegger virksomhetene å deklarere utgangsstoffer for eksplosiver. Denne deklareringsen skjer i dag

gjennom Produktregisteret. For at virksomhetene skal kunne innfri deklarasjonsplikten, vil det ved en avvikling av Produktregisteret være behov for at DSB etablerer en ny deklarasjonsløsning for slik stoffer. Dette vil medføre kostnader forbundet med etablering og drift av en slik deklarasjonsløsning (se Tekstboks 7-3). Eventuelt må denne deklarasjonsplikten fjernes. En slik deklarasjonsløsning vil heller ikke gi like god oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver som dagens Produktregister. Dette skyldes at et slikt register kun ville inneholdt stoffer som er regulert som utgangsstoffer underlagt restriksjoner. I tillegg kan det tenkes at rapporteringen ville blitt mer mangelfull fordi en del av virksomhetene som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver trolig ikke er klar over at de gjør det, ifølge DSB. Eksempelvis er det et lavere antall virksomheter som haker av for at deres produkt inneholder utgangsstoffer for eksplosiver, enn det som er reelt. DSB får i dag likevel en svært god oversikt i dag gjennom Produktregisteret. Dermed vil DSB ha tilgang på mindre informasjon i sitt arbeid med kartlegging av eksplosiver sammenlignet med i dag, særlig i en overgangsfase. Gitt at det gjennomføres informasjonsarbeid, forventer DSB at kjennskapen til løsningen og virksomhetenes deklarasjonsplikt vil øke over tid slik at også kvaliteten i dataene vil øke. I dag har også DSB informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver som ikke er underlagt restriksjoner (og deklarasjonsplikt i forskrift for utgangsstoffer for eksplosiver), men som inngår sammen med andre farlige kjemikalier som deklarerer til Produktregisteret. Dette følger av kravet til å deklarere 100 prosent sammensetning til Produktregisteret. I en ny deklarasjonsløsning vil ikke DSB få informasjon om slike stoffer.

Bortfall av denne informasjonen vil innebære mindre detaljert informasjon om forekomst og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver sammenlignet med i dag. I sin tur gir dette mindre informasjonsgrunnlag i arbeidet med å begrense risiko for eksplosjoner og terrorhandlinger.

Andre brukereffekter

På samme måte som i alternativ 1a, vil en avvikling av Produktregisteret innebære at muligheten for å gjennomføre forskningsarbeid med utgangspunkt i data fra registeret vil bortfalle. Hypotetisk sett vil det være mulig å samle informasjon om kjemikaliebruk og -sammensetning som innhentes direkte fra virksomhetene i en database som tilgjengeliggjøres for forskning. En slik database vil likevel være mindre egnet for forskningsarbeid fordi oversikten vil inneholde færre produkter enn Produktregisteret og dataene vil sannsynligvis ha lavere kvalitet siden de er samlet inn på en mindre enhetlig metode. Det vil også være usikkert om dataene er representative for den samlede kjemikaliebruken. Det vil heller ikke være mulig å studere utvikling over tid på bakgrunn av en slik oversikt. Slik vil avvikling av Produktregisteret medføre bortfall av en statistikkilde som i dag har verdi for forskning på kjemikalieområdet som igjen inngår i det regulatoriske arbeidet.

7.5.2 Kostnader for investering og forvaltning av Produktregisteret

Tilsvarende som i alternativ 1a vil avvikling av Produktregisteret gi besparelser knyttet til drift av Produktregisteret på ca. 5,7 til 7 millioner kroner per år og deponeringskostnadene på 1,5 millioner kroner ved avviklingen.

7.5.3 Ressursbruk for virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier

Virksomhetenes kostnader forbundet med deklarerer og rapportering til Produktregisteret vil i dette alternativet bortfalle. Disse kostnadene er, som beskrevet i alternativ 1a, estimert til om lag ca. 12 millioner kroner per år.

Samtidig vil det påløpe rapporteringskostnader i virksomhetene også etter en ev. avvikling av Produktregisteret forbundet med å besvare henvendelser og informasjonspålegg fra myndighetene. Trolig vil kostnaden for den enkelte virksomhet forbundet med å svare ut slike informasjonspålegg være større enn dagens kostnad forbundet med deklarerer av enkeltprodukter til Produktregisteret ettersom slike henvendelser vil være mindre systematiske og virksomhetene vil trolig ha dårligere rutiner for å svare ut slike henvendelser. Hvor store de samlede rapporteringskostnadene til virksomhetene blir i

Tekstboks 7-4: Økt rapporteringsbyrde for virksomheter («break even»)

Vi anslår at deklarerer til Produktregisteret i dag medfører tidsbruk på mellom 18 og 70 minutter per produkt. Dette anslaget utgjør et snitt på tvers av deklarerer av nye produkter og oppdatering av eksisterende produkter i registeret. Vi legger i det videre til grunn det høye estimatet for å ta høyde for at ressursbruken forbundet med å fremskaffe informasjon om nye produkter sannsynligvis er høyere enn ressursbruken forbundet med oppdatering av eksisterende produkter.

Ved avvikling av Produktregisteret vil myndighetene være avhengige av å etterspørre informasjon direkte fra virksomhetene. Dette vil øke rapporteringsbyrden for den enkelte virksomhet som må besvare slike henvendelser, da slik rapportering vil være mindre systematisk sammenlignet med i dag og kreve økte ressurser for å fremskaffe og sammenstille den nødvendige informasjonen. Vi legger til grunn at ressursbruken forbundet med å rapportere til myndighetene i dette alternativet øker med 50 prosent sammenlignet med i dag. Dermed vil det medgå 105 minutter til rapportering per produkt som omfattes av myndighetenes forespørsel. I arbeidskraftkostnader utgjør dette i overkant av 1100 kroner per produkt.

De samlede rapporteringskostnadene for virksomhetene utgjør i dag ca. 11,7 mill. kr/år. Innenfor denne kostnadsrammen kan virksomhetene oppgi informasjon om ca. 10 500 produkter per år. I 2023 var 1175 virksomheter representert i Produktregisteret, og i snitt vil dermed virksomhetene kunne besvare 9 produkthenvendelser hver innenfor rammen av dagens rapporteringskostnader. Dersom myndighetenes forespørsler om informasjon omfatter et større antall produkter, vil virksomhetene få en økt rapporteringsbyrde sammenlignet med i dag.

dette alternativet, avhenger av omfanget av informasjonsforespørsler fra myndighetene og hvor mange virksomheter som eventuelt mottar forespørslene i hver enkelt kartleggingsrunde. Beregningene i Tekstboks 7-4 viser at dersom virksomhetenes ressursbruk forbundet med å besvare henvendelser fra myndighetene øker med 50 prosent per produkt sammenlignet med dagens ressursbruk for deklarerer, vil hver virksomhet kunne besvare henvendelser om ni produkter innenfor dagens ressursbruk. Virksomhetenes samlede rapporteringskostnader vil øke sammenlignet med i dag dersom myndighetenes forespørsler om informasjon omfatter et større antall produkter per virksomhet enn dette.

Fordelingsvirkninger av gebyr

Det vil også oppstå fordelingsvirkninger som følge av en annen finansieringsmodell av tilsynsvirksomheten. Uten Produktregisteret vil det ifølge tilsynsmyndighetene være mest nærliggende å kreve inn gebyr fra virksomhetene i forbindelse med tilsyn. Færre virksomheter vil derfor betale gebyr sammenlignet med i dag, men vi kan forvente at gebyrkostnadene for disse virksomhetene blir høyere enn i dag siden gebyrinntektene skal dekke kostnadene til hele tilsynsvirksomheten. Mens alle virksomheter i dag er med å finansiere tilsynsvirksomheten, vil det uten Produktregisteret være færre virksomheter som må betale gebyr. Dermed oppstår det fordelingsvirkninger mellom ulike virksomheter.

7.5.4 Samlede konsekvenser

Hvis myndighetene får tilført økte ressurser for å fremskaffe og sammenstille informasjon om virksomheters kjemikaliebruk, vil de negative virkningene for kvaliteten i myndighetenes arbeid bli mindre. Samtidig vil ressursbruken til myndighetene som har ansvar på kjemikaliefeltet øke siden det er vesentlig mer ressurskrevende for myndighetene å fremskaffe informasjon gjennom kartlegging og informasjonsinnhenting enn ved å basere seg på informasjon fra Produktregisteret.

Våre estimater tyder på at det vil påløpe ressursbruk på om lag 14 til 27 millioner kroner per år for å dekke et grunnleggende informasjonsbehov uten Produktregisteret. Hvis det etableres en egen deklarasjonsløsning for deklarerings av utgangsstoffer for eksplosiver til DSB, vil kostnadene for kompenserende tiltak være 13 til 25 millioner kroner årlig. Dermed vil den økte ressursbruken overstige dagens kostnader til drift av Produktregisteret som er estimert til 5,7 til 7,2 millioner kroner årlig. Merkostnadene i offentlig forvaltning sammenlignet med kostnadene til å forvalte Produktregisteret er dermed om lag 6 til 25 millioner kroner årlig.

De samlede konsekvensene for virksomhetenes rapporteringsbyrde er usikker og avhenger av omfanget av informasjonsinnsamling fra myndighetene. Virksomheter som må oppgi informasjon til myndighetene forventer å få en høyere rapporteringsbyrde sammenlignet med i dag, mens øvrige virksomheter vil unngå rapporteringskostnader. Dette skyldes at enkeltvirksomheter som må oppgi informasjon på forespørsel fra virksomhetene kan forventes å ha svakere rutiner og systemer for sammenstilling av denne informasjonen sammenlignet med i dag hvor virksomhetene jevnlig rapporterer på disse forholdene. Våre beregninger viser at dersom

myndighetene etterspør informasjon som omfatter mer enn ni produkter per virksomhet, vil dette føre til en samlet økning i virksomhetenes rapporteringsbyrde sammenlignet med i dag.

De negative effektene av en avvikling på treffsikkerheten i det regulatoriske arbeidet og hvor målrettet tilsynsvirksomhetene er, vil begrenses i dette alternativet sammenlignet med 1a ettersom økt ressursbruk gir et bedre informasjonsgrunnlag for gjennomføring av disse oppgavene. Det vil, slik vi vurderer det, likevel være negative effekter for kvaliteten i det regulatoriske arbeidet og tilsynsvirksomheten ved en avvikling av Produktregisteret. Det skyldes at det ikke finnes tilgjengelig statistikk eller databaser som gir tilsvarende informasjon som Produktregisteret knyttet til sammensetning og bruk av kjemikalier. Uten Produktregisteret vil det derfor kun være mulig å innhente denne informasjonen gjennom direkte henvendelser til virksomhetene. Det vil være nødvendig å etterspørre informasjon fra virksomhetene i et stort omfang for å dekke informasjonsbehovet for det regulatoriske arbeidet. Selv om omfattende kartlegging og informasjonsinnhenting, vil myndighetene ikke få like god oversikt over bruk av farlige kjemikalier som de har i dag, og det vil heller ikke være mulig å følge utviklingen over tid på samme måte som i dag. Dette gir dermed et svakere grunnlag for å kunne prioritere og målrette myndighetenes kjemikaliearbeid mot de mest problematiske stoffene.

I sum vil en avvikling av Produktregisteret ha negative konsekvenser for kvaliteten i myndighetenes arbeid, og det vil kreve en betydelig økning i myndighetenes ressursbruk til informasjonsinnhenting og kartlegging for å opprettholde kvaliteten i arbeidet på et akseptabelt nivå. Selv med omfattende kartlegging, vil imidlertid ikke myndighetene få et like godt kunnskapsgrunnlag som i dag. Samtidig vil virksomhetenes rapporteringskostnader sannsynligvis bli noe mindre enn i dag.

7.6 Alternativ 2: Økt tilgjengeliggjøring av data

Alternativ to innebærer å beholde Produktregisteret slik det er i dag, men å gjennomføre tiltak for økt tilgjengeliggjøring av dataene for primærbrukere av Produktregisteret. Formålet med dette er å øke registerets nytteverdi. Tiltaket innebærer å forenkle brukergrensesnittet i Produktregisteret, slik at det blir lettere for de primærbrukerne å finne fram til og hente ut data fra registeret.

For det første ønsker disse brukerne en løsning for å trekke ut rapporter med aggregerte data på utvikling i bruk av stoffsammensetninger over tid og/eller innenfor gitte bransjer og bruksområder. I dag må slike rapporter bestilles fra Produktregisteret, som er tid- og ressurskrevende for forvaltningen av registeret. Samtidig vurderer brukerne at det er tungvint å måtte bestille rapporter for å få tilgang på dataene de trenger.

Videre ønsker brukerne et brukerforum, hvor brukerne kan stille spørsmål og få hjelp til tekniske eller praktiske problemer i Produktregisteret. Brukerforum kan også benyttes til å hente innspill fra brukerne om hvordan løsningene kan videreutvikles i tråd med brukerbehovene. Dette kan bidra til å øke nytten av registeret for brukerne, samtidig som det kan spare forvaltningen for tid med å gjøre uttrekk eller løse problemer på vegne av brukere.

Til sist har brukerne etterspurt tiltak for å øke kvaliteten på dataene i Produktregisteret gjennom automatiske løsninger for kvalitetssikring av innrapporterte data, for å sikre høy datakvalitet. Eksempelvis kan det være løsninger for å fange opp stoffsammensetninger som ikke er kjemisk mulige, eller avvik mellom produktnavn i registeret og produktnavn på produktetikett eller sikkerhetsdatablad.

7.6.1 Konsekvenser for brukere (kostnader og kvalitet)

For primærbrukerne av Produktregisteret vil tiltakene beskrevet over kunne bidra til økt nytte av registeret i sine respektive arbeidsoppgaver. Dette er særlig knyttet oppgaver hvor brukeren har behov for å trekke ut større mengder informasjon om en stoffsammensetning eller bransje, og i tilfeller hvor det kan være vanskelig å finne den riktige informasjonen. Bedre brukergrensesnitt og verktøy for å finne og sammenstille informasjon kan dermed spare tid og ressurser blant brukerne, som potensielt også kan føre til økt bruk av registeret.

7.6.2 Kostnader for investering og forvaltning av Produktregisteret

De foreslåtte tiltakene for økt tilgjengeliggjøring av data bør ifølge Miljødirektoratet kunne gjennomføres innenfor dagens budsjett til videreutvikling og digitalisering på én millioner kroner årlig. Tiltakene vil derfor ikke medføre økte kostnader utover dagens budsjettrammer.

Tiltakene vil trolig ikke påvirke ressursbruken i forbindelse med bruk av registeret i vesentlig grad. Ettersom brukerne i større grad selv kan ta ut rapporter og gjøre analyser vil de trolig bruke mer tid på bearbeiding og analyser av data fra Produktregisteret, samtidig vil de ansatte i Produktregisteret kunne frigjøre tid til slike oppgaver.

Tabell 7-6: Samlede konsekvenser av økt tilgjengeliggjøring av data (alternativ 2)

Aktivitet	Konsekvenser for ressursbruk	Konsekvenser for kvalitet
Regulatorisk arbeid	Tiltakene gjør brukerne mer selvhjulpne og kan bidra til å frigjøre ressursbruk i forvaltningen av Produktregisteret, men gir sannsynligvis en tilsvarende økning i ressursbruken hos brukerne forbundet med å hente ut data.	Forenklet bruk av registeret kan potensielt føre til økt bruk og slik økt kvalitet i kjemikaliearbeidet. Effekten forventes å være begrenset.
Tilsyn		
Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver		
Drift av, og investering i Produktregisteret	Kan trolig dekkes gjennom dagens budsjett for videreutvikling (1 MNOK/år)	
Rapportering til Produktregisteret	Ingen endring	
Samlet vurdering	Medfører ingen til svært begrenset økning i ressursbruk	Medfører økt nytte av Produktregisteret for brukere og kan slik påvirke kvaliteten på kjemikaliearbeidet positivt.

Dette kan potensielt frigjøre ressurser i forvaltningen, som kan brukes til utvikling og vedlikehold av registeret, men samtidig vil det være en tilsvarende økning i ressursbruken hos brukerne. Etter vår vurdering vil tiltakene derfor primært bidra til økt kvalitet i myndighetenes arbeid, og vil ikke påvirke ressursbruken i vesentlig grad.

7.6.3 Ressursbruk for virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier

Alternativet vil ikke medføre noen endringer for virksomhetene som deklarerer til Produktregisteret, og vil derfor ikke påvirke ressursbruken blant rapporterende virksomheter.

7.6.4 Samlede konsekvenser

Tiltakene for økt tilgjengeliggjøring av data kan potensielt bidra til økt bruk og relevans av registeret hos Arbeidstilsynet, DSB og Miljødirektoratet. Dette vil bidra til å heve kvaliteten i myndighetenes kjemikaliarbeid, som igjen vil øke samfunnsnyttene av Produktregisteret.

7.7 Alternativ 3a: Redusert detaljeringsnivå i rapporteringen som i Sverige

Kravet til å rapportere om 100 prosent sammensetning av stoffer er ressurskrevende ifølge virksomhetene som deklarerer til Produktregisteret. Videre medfører det at dataene som samles inn er av svært sensitiv karakter, som gir behov for strenge sikkerhetsrutiner i forvaltningen av registeret. Alternativ 3a innebærer å innføre et redusert detaljeringsnivå i rapporteringen, på tilsvarende nivå som i det svenske Produktregisteret.

I det svenske Produktregisteret stilles det krav til at alle fareklassifiserte stoffer med krav til angivelse i sikkerhetsdatabladet, ned til aktuelle grenseverdier, skal oppgis eksakt. Dette innebærer at det ikke stilles krav til angivelse av klassifiserte stoffer under de gitte grenseverdiene. For anvendelse i Norge vurderer Miljødirektoratet likevel at alle klassifiserte kjemiske stoffer må oppgis med detaljert nivå i sammensetningen, uavhengig av grenseverdier. Videre vil det være krav til angivelse av alle stoffer som utgjør over 5 prosent av stoffssammensetningen, men med tillatt avrundning. Løsningen vil dermed stille følgende krav til detaljeringsgrad:

- For alle fareklassifiserte kjemikalier skal det angis eksakte prosentandeler, slik som i dagens Produktregister.
- For ikke-klassifiserte stoffer som utgjør over 5 prosent vektandel skal det oppgis eksakte prosentandeler, men det tillates å avrunde til nærmeste heltall.

- Ikke-klassifiserte stoffer som utgjør under 5 prosent vektandel angis frivillig, og kan avrundes til nærmeste heltall når stoffet utgjør over 1 prosent av vektandelen.

DSB sin bruk av Produktregisteret vil også kreve at løsningen stiller krav til angivelse av aktuelle stoffer med mulige fysiokjemiske farer (brann, eksplosjon og oksiderende egenskaper) som må angis ned til eksakte prosentandeler. For å sikre detaljerte data på stoffer av særlig interesse for brukerne av registeret, kan det være hensiktsmessig å gjøre unntak for følgende stoffer, der det fortsatt kan stilles krav til eksakte prosentandeler og/eller meldeplikt ved lavt innhold:

- Utgangsstoffer for eksplosiver
- Biocidaktive stoffer
- Nanopartikler (på produkt- og stoffnivå)
- PFAS
- SVHC-stoffer

Rapportering på bruk og mengdeinformasjon vil tilsvare dagens løsning.

Alternativet vil medføre noe lavere detaljeringsgrad på sammensetning av ikke-klassifiserte stoffer, som gjør at man mister noe data om innhold og mengder av ikke-klassifiserte stoffer som omsettes. Dette betyr at man kan miste noe informasjon om potensielt farlige stoffer som ikke er klassifiserte i dag, men som kan bli det i framtiden. Tiltaket vil dermed i all hovedsak medføre at man mister noe informasjon om:

- Ikke-klassifiserte stoffer som utgjør mindre enn 5 prosent av totalvekten, og
- Detaljert sammensetning (på 0,1 nivået) om ikke-klassifiserte stoffer som utgjør over 5 prosent av totalvekten

Hvor mye informasjon om sammensetning og innhold av ikke-klassifiserte stoffer man vil miste, sammenlignet med dagens løsning, vil avhenge av hvor detaljerte opplysninger virksomhetene selv velger å oppgi. Desto flere virksomheter som (frivillig) angir stoffssammensetninger på under 5 prosent vektandel, og med detaljerte sammensetningstall, desto mindre informasjon vil man miste.

Basert på intervjuer med rapporterende virksomheter har vi fått inntrykk av at det også i dagens løsning kan oppgis unøyaktige mengder av ikke-klassifiserte stoffer i deklarasjonene. Flere virksomheter oppgir at det i praksis kan være krevende å finne eksakte mengder av stoffer med svært lavt innhold og at «fyllstoffer», slik som vann, derfor brukes som avrundning for å fullføre en deklarasjon.

Dette kan bety at datakvaliteten ved alternativet i praksis ikke vil bli særlig mye dårligere enn det er i dag.

7.7.1 Konsekvenser for brukere (kostnader og kvalitet)

Redusert detaljnivå på rapporteringen på tilsvarende nivå som i Sverige vil generelt ha begrensede konsekvenser for brukerne av Produktregisteret, men virkningene varierer noe mellom de ulike brukerne.

Konsekvenser for det regulatoriske arbeidet

Alternativet medfører at Produktregisteret vil inneholde noe mindre informasjon om ikke-fareklassifiserte stoffer, sammenlignet med i dag. Dette betyr at brukerne av Produktregisteret vil få redusert informasjon om mengder og bruk av ikke-klassifiserte stoffer som omsettes i Norge. Virkningene for brukerne vil imidlertid avhenge av hvor viktig denne informasjonen er for det regulatoriske kjemikalarbeidet.

I dag benyttes Produktregisteret som et utgangspunkt for å innhente informasjon om forekomst og bruk av flere ikke-klassifiserte stoffer som kan være skadelige for helse eller miljø. Et eksempel er innhold av PFAS, som kan være problematisk selv i små mengder, og som vil bli vanskeligere å fange opp med redusert detaljnivå i rapporteringen.

Våre informanter i Miljødirektoratet trekker fram at en mulig negativ virkning av tiltaket er at det kan bli vanskeligere å identifisere og gi innspill til klassifisering av nye stoffer, dersom disse ikke fanges opp av Produktregisteret. Dette kan gi noe økt ressursbruk til tilsyn og overvåkning av nye stoffer som utgjør en trussel mot natur og miljø. Det kan også føre til en noe mindre treffsikker regulering av nye stoffer dersom informasjonsgrunnlaget svekkes. Samtidig, dersom det stilles krav til at innhold av utgangsstoffer for eksplosiver, biocidaktive stoffer, nanopartikler, PFAS og SVHC-stoffer skal oppgis nøyaktig, vil disse virkningene være begrensede.

Konsekvenser for tilsynsarbeidet

Tilsynsarbeidet vil sannsynligvis i liten grad påvirkes av å redusere detaljgraden i rapporteringen på tilsvarende nivå som Sverige. Dette skyldes at detaljert informasjon om innhold av ikke-klassifiserte stoffer i liten grad benyttes ved planlegging og utførelse av tilsyn av virksomheter.

Arbeidstilsynet benytter i dag detaljert sammensetning om ikke-klassifiserte stoffer i enkelttilfeller, eksempelvis hvis det føres tilsyn med stoffer som er allergifremkallende i små mengder eller i tilfeller hvor det er tvil om klassifiseringen. Det kan også være behov for detaljerte data om omfang og mengde av stoffer som er i revisjon for nye grenseverdier.

Tabell 7-7: Samlede konsekvenser av redusert detaljeringsnivå i rapporteringen som i Sverige (alt. 3a)

Aktivitet	Konsekvenser for ressursbruk	Konsekvenser for kvalitet
Regulatorisk arbeid	Kan bli vanskeligere å identifisere nye farlige stoffer på markedet. Dette kan gi noe økt ressursbruk til overvåkning av nye stoffer som utgjør en trussel mot natur og miljø.	Redusert mulighet for å identifisere nye stoffer på markedet kan gjøre det vanskeligere å identifisere og gi innspill til klassifisering av nye stoffer. Dette gir mindre treffsikker regulering av nye stoffer.
Tilsyn	Liten eller ingen innvirkning	Liten eller ingen innvirkning
Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver		Mulig noe redusert kartlegging av farlige stoffer som ikke omfattes av forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver.
Drift av, og investering i Produktregisteret	Trolig begrenset behov for videreutvikling	
Rapportering og deklarerer til Produktregisteret	Noe redusert ressursbruk knyttet til deklarerer.	
Samlet vurdering	Noe ressursbesparende for virksomhetene. Medfører trolig i svært liten grad konsekvenser for myndighetenes ressursbruk	Små negative effekter på det regulatoriske arbeidet. Ellers ingen påvirkning på tilsyn eller for kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver.

Vi vurderer likevel at dette gjelder sjeldne tilfeller og at tiltaket vil ha liten påvirkning på Arbeidstilsynets kjemikaliearbeid.

Konsekvenser for kartlegging av eksplosiver

DSB oppgir at de trenger 100 prosent sammensetning, fordi det finnes ikke-fareklassifiserte stoffer som gir grunn til bekymring, særlig ved innhold av utgangsstoffer for eksplosiver eller som kan misbrukes i kriminelle handlinger. Dette begrunnes med at det i mange tilfeller ikke vil være mulig å vurdere om et stoff er omfattet av forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver eller ikke.

Vår vurdering er at de fleste av DSBs behov vil ivaretas ved å inkludere krav om at alle stoffer med mulige fysiokjemiske farer må angis ned til eksakte prosentandeler. Det er likevel en risiko for at man mister informasjon om noen få stoffer, da DSB oppgir at virksomhetene har begrenset informasjon om hvilke typer stoffer som er utgangsstoffer for eksplosiver. I tillegg har importører av kjemiske produkter ofte begrenset informasjon om innholdet av utgangsstoffer for eksplosiver i produktene som de importerer. Følgelig vil det være behov for informasjonsarbeid og oppfølging rettet mot slike virksomheter for å øke kjennskapen til rapporteringskravet for denne type stoffer. I en mer eller mindre lang overgangsfase vil derfor DSB ha noe mindre informasjon om forekomsten av utgangsstoffer for eksplosiver sammenlignet med i dag.

7.7.2 Kostnader for investering og forvaltning av Produktregisteret

Alternativet vil kreve tilpasninger av Produktregisterets innretning, som vil medføre en engangskostnad ved implementering. Selv om investeringskostnadene er usikre, vil investeringskostnadene sannsynligvis være begrensede ettersom det kun er en mindre endring i rapporteringsplikten. Forvaltningen og den tekniske løsningen som Produktregisteret er bygget på kan sannsynligvis videreføres.

Kostnadene forbundet med drift og forvaltning av registeret vil sannsynligvis også bli tilnærmet uendret. Det kan være noen fordeler forbundet med å harmonisere rapporteringsgrunnlaget på tvers av landene, ved at man kan utveksler erfaringer og ressurser seg imellom. Samtidig kan det bli behov for noe mer veiledning av virksomhetene siden rapporteringskravene blir noe differensierte for ulike stoffer. Miljødirektoratet vurderer videre at løsningen trolig ikke vil påvirke sikkerhetsnivået og dermed kostnadene til sikkerhetstiltak. Alternativet kan gi noe redusert

risiko for omdømmetap og risiko for erstatningskrav hvis sensitive opplysninger kommer på avveie ettersom registeret i mindre grad vil inneholde informasjon om fullstendig sammensetning. Produktregisteret vil for det meste være lik som i dag.

7.7.3 Ressursbruk for virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier

Virksomhetene oppgir at det er ressurskrevende å oppgi mengdeinnhold om ikke-fareklassifiserte stoffer. Virksomhetene oppgir videre at dette kan være spesielt krevende for stoffer som utgjør små andeler av sammensetningen.

Alternativet medfører at virksomhetene slipper å oppgi innhold av ikke-klassifiserte stoffer som utgjør små andeler (under 5 prosent) av sammensetningen. Dette kan bidra til at virksomhetene sparer tid og ressurser på å framskaffe detaljerte resepter. Løsningen kan særlig være gunstig for virksomheter som importerer kjemikalier fra utlandet, og for virksomheter med kompliserte verdikjeder, hvor det kan være krevende å finne eksakte opplysninger om sammensetning.

Ettersom det fortsatt må oppgis eksakt vektprosent for alle klassifiserte stoffer og alle ikke-klassifiserte stoffer over 5 prosent vektandel, antar vi at besparelsene i virksomhetene totalt sett er begrensede. Likevel vil det kunne være en forenkling for virksomhetene.

For produkter som allerede er blitt deklartert til Produktregisteret tidligere år, vil også virksomhetene i de aller fleste tilfeller allerede ha de fullstendige sammensetningsdetaljene. Ressursbesparelsen av dette alternativet er derfor i hovedsak knyttet til spart tid med å framskaffe detaljerte data på sammensetning av nye produkter og ved endringer på produkter i Produktregisteret.

7.7.4 Samlede konsekvenser

Datagrunnlaget og bruksmulighetene av Produktregisteret vil i hovedsak vil være lik som med dagens register, selv om det lempes noe på detaljgraden i rapporteringen. Hovedulempen med alternativet er at myndighetene vil miste informasjon om ikke-klassifiserte stoffer som utgjør små andeler av produktet (under 5 prosent) av sammensetningen. Myndighetene bruker i dag Produktregisteret til å følge med på stoffer som PFAS som antas å ha skadelige egenskaper, men som ikke er fareklassifiserte. Listen over stoffer som klassifiseres som skadelige for helse og miljø blir stadig lengre, og flere stoffer man tidligere trodde var ufarlige viser seg med tiden å ha negativ effekt på mennesker eller miljø (SSB, 2012).

Med en svensk modell vil myndighetene ikke ha et like godt informasjonsgrunnlag om slike stoffer. Samtidig gir Produktregisteret uansett ikke et helt fullstendig bilde av bruk av slike kjemikalier, ettersom slike stoffer også kan forekomme i produkter som ikke inneholder fareklassifiserte kjemikalier.

Oppsummert vil alternativet innebære et noe svakere kunnskapsgrunnlag om bruk av farlige kjemikalier i forbindelse med tilsyn, miljøovervåking og regulatorisk arbeid, men samtidig noe forenkling for de rapporterende virksomhetene med tilhørende ressursbesparelser.

Alternativ 3b: Sikkerhetsdatabladmodellen
Alternativ 3b innebærer å redusere detaljeringsgraden på stoffsammensetningene som må deklarerer til samme nivå som oppgis i sikkerhetsdatablad. Dette tilsvarer måten Finland har innrettet sitt Produktregister. For øvrig legger vi til

grunn i alternativet at virksomhetene må rapportere om bruksområder og årlige mengder av produkter de setter på det norske markedet, slik som i dag. I henhold til kravene til sikkerhetsdatablad som fremgår av REACH-forordningen, som er tatt inn i norsk lov gjennom forskrift om datablad for kjemikalier, skal sikkerhetsdatabladet inneholde informasjon om stoffblandingers sammensetning og stoffenes klassifisering. Forskriften angir hvilke nivåer (vekt-/volumprosent) for ulike fareklassifiserte kjemikalier som utløser behov for rapportering på konsentrasjon av disse stoffene i produktet. Det er tilstrekkelig at konsentrasjon av de fareklassifiserte stoffene oppgis i form av vektprosentintervaller.

Regelverket angir ikke krav til hvilke intervaller som skal benyttes. Imidlertid vil virksomhetene måtte gjennomføre visse tiltak dersom innholdet overstiger gitte grenser for ulike fareklassifiserte kjemikalier.

Tabell 7-8: Samlede konsekvenser av redusert detaljeringsnivå i rapporteringen som i Finland (alt. 3b)

Aktivitet	Konsekvenser for ressursbruk	Konsekvenser for kvalitet
Regulatorisk arbeid		Myndighetene vil miste all informasjon om ikke-fareklassifiserte stoffer og mindre detaljert informasjon om mengder i bruk av fareklassifiserte stoffer. Informasjon om ikke-klassifiserte stoffer kan være nyttig for å vurdere grunnlag for fremtidig klassifisering eller regulering av stoffer. Kunnskapsgrunnlaget for regulatorisk arbeid blir dermed noe svakere, noe som kan redusere treffsikkerheten i det regulatoriske arbeidet.
Tilsyn	Vil innebære noe økt ressursbruk forbundet med å etterspørre informasjon om fullstendig sammensetning fra virksomhetene.	Økt ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av enkelte tilsyn hvor 100 % sammensetning må fremskaffes vil kunne medføre at det gjennomføres noe færre tilsyn sammenlignet med i dag.
Kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver	Krever at DSB etablerer egne løsninger for informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver. Driftskostnader forbundet med en slik løsning er estimert til 1,5-3 MNOK/år. Etableringskostnader vil komme i tillegg.	Til tross for etablering av en egen deklarasjonsløsning for eksplosiver, vil DSB ha noe mindre informasjon om slike stoffer sammenlignet med i dag som vil kunne påvirke deres kartleggingsarbeid negativt.
Drift av, og investering i Produktregisteret	Trolig begrenset behov for videreutvikling	
Rapportering og deklarerer til Produktregisteret	Redusert ressursbruk knyttet til deklarerer	
Samlet vurdering	Alternativet vil redusere virksomhetenes rapporteringskostnader som følge av enklere deklarerer.	Alternativet gir negative konsekvenser for det regulatoriske arbeidet og til dels for tilsynsarbeid. Ordningen dekker ikke behovet for deklarerer av utgangsstoffer for eksplosiver til DSB.

På bakgrunn av dette vil vi anta at virksomhetene som hovedregel velger intervaller som begrenser behovet for tiltak til nivået som er strengt nødvendig, gitt faktisk stoff sammensetning i produktet. Dermed kan vi anta at informasjon om sammensetning vil være mer detaljert for fareklassifiserte stoffer som i størst grad er underlagt restriksjoner, sammenlignet med de ikke fareklassifiserte stoffene.

7.7.5 Konsekvenser for brukere (kostnader og kvalitet)

Redusert detaljnivå på rapporteringen i tråd med detaljeringsnivået på sikkerhetsdatablad vil ha konsekvenser både for det regulatoriske arbeidet, tilsynsarbeidet og arbeidet med kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver.

Konsekvenser for det regulatoriske arbeidet

Produktregisteret vil i dette alternativet kun inneholde informasjon om fareklassifiserte stoffer. I tillegg vil mengderapporteringen være mindre presis ettersom produktenes innhold av fareklassifiserte stoffer vil være oppgitt i intervaller og ikke eksakte mengder. Dermed vil også oversikten over omfang av bruk av fareklassifiserte stoffer være mindre detaljert sammenlignet med i dag. Med finsk modell vil det ikke være mulig å innhente informasjon om ikke-fareklassifiserte stoffer gjennom Produktregisteret. I dag benyttes Produktregisteret som et utgangspunkt for å innhente informasjon om forekomst og bruk av slike stoffer som kan ligge til grunn for fremtidig klassifisering av stoffene. Muligheten for å innhente slik informasjon vil falle bort i dette alternativet og konsekvensene vil dermed være økt ressursbruk forbundet med å innhente lignende informasjonen og/eller lavere kvalitet på informasjonen som ligger til grunn for nye klassifiseringer. Utfallet av dette vil dermed også være noe mindre treffsikker regulering.

Igjen vil virkningene på reguleringsarbeidet forsterkes av at det vil rapporteres mindre detaljerte data til SPIN. Dette vil påvirke det regulatoriske arbeidet i ECHA og på denne måten også det norske kjemikalier regelverket som bygger på EU-regelverk. Mulighetene for forskning på bakgrunn av data fra Produktregisteret vil også reduseres som følge av dette.

Konsekvenser for tilsynsarbeidet

Både Miljødirektoratets, Arbeidstilsynets og DSB sitt tilsynsarbeid vil påvirkes av alternativet. Trolig vil Produktregisteret fremdeles være en sentral kilde til utvelgelse av kontrollobjekter for tilsyn. Imidlertid vil alternativet innebære at Produktregisteret ikke

lenger kan benyttes for å kontrollere informasjonen som er oppgitt i sikkerhetsdatablad opp mot informasjonen som er deklartert til Produktregisteret. I tvilstilfeller vil tilsynsmyndighetene derfor være avhengig av å få oppgitt fullstendig sammensetning fra virksomhetene slik det gjøres i andre land uten nasjonalt produktregister (se kapittel 6).

Erfaringene fra andre land tilsier at dette er gjennomførbart, men at det kan være utfordrende og ressurskrevende der importøren ikke har tilgang på informasjon om resepten. Der importøren ikke har informasjon om resept, vil det være nødvendig å gjennomføre analyser for å kontrollere produktets sammensetning. Slike analyser er ressurskrevende både i form av tidsbruk og kostnader forbundet med prøvetaking og analyse.

Tilsynsmyndighetene gjør ikke oppslag i Produktregisteret ved gjennomføring av alle tilsyn, men informasjon fra registeret kan være viktig for tilsynsmyndighetene i en del tilfeller. På bakgrunn av dette vurderer vi effekten av alternativet på kvaliteten på tilsynsarbeidet som relativt begrenset, men til stede.

Konsekvenser for kartlegging av eksplosiver

Alternativet vil videre innebære at DSB ikke får dekket sitt behov for informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver, i henhold til forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver. Under forutsetning om at DSB må oppfylle dette kravet, vil det påløpe kostnader for DSB knyttet til å innhente og sammenstille informasjonen på annet vis. Slik det fremgår av Tekstboks 7-3 legger vi til grunn at en deklarasjonsløsning for utgangsstoffer for eksplosiver vil innebære drifts- og administrasjonskostnader på 1-2 årsverk (1,5-3 mill. kr/år). I tillegg vil det påløpe etableringskostnader for en slik løsning.

Som i alternativ 1 vil DSB få mindre detaljert informasjon om produkter som inneholder utgangsstoffer for eksplosiver i konsentrasjoner som er under grensen for deklarerer i henhold til forskrift, men som i dag deklarerer fordi de forekommer i kombinasjon med fareklassifiserte stoffer. Bortfall av denne informasjonen vil innebære mindre detaljert informasjon om forekomst og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver sammenlignet med i dag, som dermed gir mindre informasjon i arbeidet med å begrense risiko for eksplosjoner og terrorhandlinger.

7.7.6 Kostnader for investering og forvaltning av Produktregisteret

Alternativet vil kreve tilpasninger av innretningen av registeret som vil innebære investeringskostnader. Størrelsen på disse kostnadene er usikre. Trolig vil behovet for tilpasninger og tilhørende investeringskostnader være begrensede.

Kostnadene forbundet med drift av registeret er antatt å reduseres noe som følge av redusert behov for sikkerhetstiltak. Dette følger av at informasjonen på sikkerhetsdatabladet er offentlig tilgjengelig og dermed mindre sensitiv enn dagens informasjon i registeret. Størrelsen på besparelsene knyttet til dette er usikre.

7.7.7 Ressursbruk for virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier

For virksomhetene som importerer og produserer kjemikalier vil ressursbruk knyttet til deklareringsreduseres sammenlignet med dagens situasjon.

Virksomhetene oppgir at det særlig er ressurskrevende å oppgi mengder av ikke-fareklassifiserte stoffer i stoffsammensetningen. Ressursbruk knyttet til å fremskaffe informasjon om slike stoffer vil med denne løsningen bortfalle. I tillegg vil virksomhetene kun måtte rapportere informasjon som de allerede har tilgjengelig gjennom sikkerhetsdatabladet. Det vil derfor være begrenset behov for å innhente ytterligere informasjon i forbindelse med deklarereringen, som også vil redusere rapporteringsbyrden. Slik eksempelberegningene viser (se tekstboks), kan tiltaket gi besparelser i virksomhetene på mellom 2,5 og 10 millioner kroner per år, forutsatt 50 prosent reduksjon i tidsbruk per deklarasjon av nytt produkt.

Vi legger til grunn av alternativet hovedsakelig reduserer ressursbruk knyttet til deklareringsav nye produkter og oppdatering av sammensetninga av eksisterende produkter. For årlig rapportering på mengder antar vi at alternativet vil gi lik ressursbruk sammenlignet med i dag.

7.7.8 Samlede konsekvenser

Alternativet innebærer at regelverksarbeid og tilsyn må basere seg på mindre detaljert informasjon om sammensetningen av produkter. Dette vil føre det at kvaliteten og treffsikkerheten i det regulatoriske arbeidet og tilsynsarbeidet reduseres. De negative effektene på disse områdene vil begrenses at myndighetene fremdeles vil ha informasjon om bruk, mengder og til en viss grad sammensetning av stoffene, som er sentralt både for det regulatoriske arbeidet og tilsynsvirksomheten.

Gitt at DSB må innhente informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver i tråd med forskrift for

Besparelser i virksomhetene knyttet til redusert rapporteringsbyrde i alternativ 3b (eksempelberegninger)

Dersom vi legger til grunn at virksomhetene vil redusere tidsbruken per deklarasjon med 50 prosent, vil samlet redusert ressursbruk i virksomhetene utgjøre et sted mellom 2,5 og 10 millioner kroner per år, med en forventningsverdi på 5 millioner kroner. En tidsbesparelse på 25 prosent per deklarasjon vil gi besparelser på mellom 1,2 og 5 millioner kroner per år, med forventningsverdi på 2,5 millioner kroner.

Beregningene forutsetter at tidsbruk på den årlige mengderapporteringen er lik som i nullalternativet. Altså ligger besparelsene i tid brukt på registrering og endringer av nye og eksisterende produkter.

utgangsstoffer for eksplosiver, vil det påløpe økte kostnader for DSB knyttet til etablering av en egen deklarasjonsløsning for slike stoffer. DSB opplyser at virksomhetene har begrenset kjennskap til at deres produkter inneholder utgangsstoffer for eksplosiver og forventer derfor at færre virksomheter vil deklare til en slik løsning sammenlignet med Produktregisteret. Forutsatt at det gjennomføre informasjonskampanjer for å kompensere for dette, vil DSB i en overgangsfase ha mindre informasjon om slike stoffer sammenlignet med i dag. Dette vil redusere informasjonsgrunnlaget i arbeidet med å begrense fare for ulykker og terror med brann- og eksplosjonsfarlige kjemikalier.

Alternativet vil også innebære noe investeringskostnader for Miljødirektoratet knyttet til å tilpasse løsningen. Kostnader forbundet med drift av registeret kan trolig også reduseres som følge av mindre behov for sikkerhetstiltak. Imidlertid vil driftskostnadene øke for DSB knyttet til å innhente informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver. Kostnader for virksomhetene vil på den annen siden trolig reduseres. Våre beregninger viser at virksomhetene samlet sett vil kunne oppnå besparelser på ca. 5 millioner kroner per år, eller 4,7 årsverk, gitt tidsbesparelser på 50 prosent tidsbruk per deklarasjon.

7.8 Samlet vurdering

Samlet vurdering av de ulike alternativene for den videre utviklingen av Produktregisteret er vist i Tabell 7-9 på neste side. En avvikling av Produktregisteret vil frigjøre dagens ressursbruk i Miljødirektoratet til drift og forvaltning av Produktregisteret på 7 millioner kroner og vil sannsynligvis redusere virksomhetenes rapporteringskostnader som i dag utgjør 12 millioner kroner. I hvilken grad virksomhetenes

rapporteringskostnader reduseres, avhenger av omfanget på annen informasjonsinnhenting rettet mot virksomhetene etter en eventuell avvikling.

Samtidig vil en avvikling føre til at myndighetene mister en sentral kilde til informasjon om bruk av farlige kjemikalier i samfunnet. Det finnes ingen andre eksisterende informasjonskilder som gir tilsvarende informasjon om hvilke farlige kjemikalier som brukes eller omsettes av norske virksomheter. For å fremskaffe tilsvarende informasjon er derfor alternativet å kartlegge og innhente informasjon direkte fra virksomhetene. Slik informasjonsinnhenting er ressurskrevende for myndighetene og vil trolig kun i svært begrenset grad være mulig å gjennomføre innenfor dagens budsjetter. En avvikling av Produktregisteret, gitt dagens budsjettrammer (alternativ 1a), vil derfor føre til at tilsynsarbeid, regulatorisk arbeid, miljøovervåking og arbeid med samfunnssikkerhet må baseres på et vesentlig svakere kunnskapsgrunnlag om farlige kjemikalier enn i dag. Dette vil i neste omgang gå utover kvaliteten i myndighetenes arbeid og vil føre til mindre kontroll med etterlevelsen av kjemikalier regelverk, mindre målrettet miljøovervåking, sannsynligvis mindre målrettede og effektive reguleringsprosesser og redusert oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver. I neste omgang kan en slik svekking i myndighetenes arbeid føre til økt risiko for skadelige effekter av farlige kjemikalier, i form av tap av liv og helse, tap av natur og miljø og svekket samfunnssikkerhet.

For å opprettholde aktivitetsnivået og til dels kvaliteten i myndighetenes arbeid ved en avvikling av Produktregisteret, vil det være mulig å gjennomføre kartlegging og informasjonsinnhenting fra virksomheter om bruk av farlige kjemikalier i et større omfang (alternativ 1b). Dette vil medføre økt ressursbruk hos myndighetene til slike aktiviteter. Våre estimater tyder på at det vil påløpe ressursbruk på om lag 14 til 27 millioner kroner per år for å dekke et grunnleggende informasjonsbehov uten Produktregisteret. Hvis det etableres en egen deklarasjonsløsning for deklarerer av utgangsstoffer for eksplosiver til DSB, vil kostnadene for kompenserende tiltak være 13 til 25 millioner kroner årlig. Merkostnadene sammenlignet med kostnadene til å forvalte Produktregisteret er dermed om lag 6 til 25 millioner kroner årlig. Selv med omfattende kartleggingsvirksomhet, vil sannsynligvis kunnskapsgrunnlaget om farlige kjemikalier ha dårligere kvalitet og ikke gi samme oversikt og grunnlag for å følge utvikling over tid som i dag. Med omfattende kartlegging er det også usikkert om virksomhetenes rapporteringskostnader vil

reduseres. Hvis virksomhetene i snitt må oppgi informasjon om en tredjedel av sine produkter eller mer årlig (9 produkter eller mer), estimerer vi at rapporteringskostnadene vil være større enn i dag. I sum tyder dermed våre analyser på at Produktregisteret er en mer effektiv måte for samfunnet å dekke myndighetenes kunnskapsbehov på som også gir høyere kvalitet på data, enn hvis den enkelte myndighet selv skal dekke kunnskapsbehovet gjennom kartlegging og informasjonsinnhenting. Hvis det er ønskelig å opprettholde kvaliteten og aktivitetsnivået i myndighetenes arbeid med tilsyn, regulering av kjemikalier og kartlegging av utgangsstoffer for eksplosiver, vil derfor ikke en avvikling av Produktregisteret være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Økt tilgjengelighet av dataene i Produktregisteret gjennom nye analyseverktøy for brukerne, vil sannsynligvis gi økt nytte av Produktregisteret for de største brukerne. Kostnadene for utvikling av løsninger for bedre tilgjengelighet av dataene i registeret kan dekkes gjennom dagens budsjett for videreutvikling på 1 million kroner årlig. Tiltak for å tilgjengeliggjøre data vil derfor sannsynligvis kunne gi økt nytte for brukere til begrensede kostnader.

Vi har også vurdert tiltak for å redusere virksomhetenes rapporteringskostnader ved å forenkle rapporteringen. Ettersom rapportering er ressurskrevende, bør ikke myndighetene etterspørre flere opplysninger fra virksomhetene enn det som er strengt nødvendig. En delvis harmonisering mot svensk løsning (alternativ 3a) innebærer at det lempes på kravet til å rapportere om produkters innhold av ikke-klassifiserte stoffer. Vi antar at det må være unntak for utgangsstoffer for eksplosiver, for å håndtere den forskriftsfestede plikten til å deklare slike stoffer. En slik lemping på rapporteringskravene vil gi en viss besparelse i virksomhetene knyttet til deklarerer. Sannsynligvis er besparelsen i intervallet mellom 0 til 3 millioner kroner årlig. Samtidig kan en slik lemping gi et noe svakere kunnskapsgrunnlag for myndighetene. Det vil primært berøre det regulatoriske arbeidet hvor informasjon om slike stoffer kan være nyttig for å vurdere behovet for å fremme forslag om klassifisering eller annen regulering av stoffer.

Harmonisering mot løsningen som benyttes i Finland, hvor detaljnivået på deklarerer tilsvarer detaljnivået på sikkerhetsdatablad (alternativ 3b), vil innebære større besparelser for virksomhetene knyttet til deklarerer. Løsningen vil også kunne gi besparelser i forvaltningen av Produktregisteret knyttet til redusert behov for sikkerhetstiltak grunnet mindre sensitive data. Det reduserte detaljnivået på dataene vil imidlertid gi negative

konsekvenser for det regulatoriske arbeidet og til dels også for tilsynsarbeidet. Disse negative virkningene forventes å være større i dette alternativet sammenlignet med alternativ 3a. I tillegg vil ikke løsningen dekke DSB sitt lovpålagte behov for informasjon om utgangsstoffer for

eksplosiver, og det vil dermed påløpe økt ressursbruk knyttet til å etablere en egen deklareringsløsning for slike stoffer (økt årlig ressursbruk i DSB på min. 1,5-3 millioner kroner årlig i tillegg til etableringskostnader for deklarasjonsløsning).

Tabell 7-9: Samlet vurdering av alternativene

Virkning	Alt. 1a: Avvikling med dagens budsjettramme	Alt. 1b: Avvikling med større kompenserende tiltak	Alt. 2: Økt tilgjengeliggjøring av data	Alt. 3a: Redusert detaljeringsnivå i rapporteringen	Alt. 3b: Rapportering på nivå med sikkerhetsdatablad
<i>Virkninger for regelverksutvikling og oppfølging</i>	Mindre effektiv regulering og redusert aktivitet i reguleringsarbeidet	Forventet økt ressursbruk på 6-15 MNOK/år (5-11 MNOK/år hvis det etableres ny deklarasjonsløsning i DSB)	Forenklet bruk av registeret.	Kan bli vanskeligere å identifisere nye stoffer på markedet.	Noe mindre treffsikkerhet i reguleringen
<i>Virkninger for tilsynsvirksomhet</i>	Mindre målrettet tilsyn og gjennomføring av 110 færre tilsyn	Forventet økt ressursbruk på 7-12 MNOK/år (7-10 MNOK/år hvis det etableres ny deklarasjonsløsning i DSB)	Forenklet bruk av registeret.	Liten eller ingen innvirkning på tilsynsarbeidet.	Noe mindre målrettet tilsyn, men begrenset effekt
<i>Virkninger for kartlegging av eksplosiver</i>	Mindre informasjonsgrunnlag i arbeidet med å begrense risiko for eksplosjoner og terrorhandlinger	Hvis det etableres deklarasjonsløsning, er forventet økt ressursbruk min. 1,5-3 MNOK/år i tillegg til etableringskostnader.	Forenklet bruk av registeret.	Mulig noe redusert kartlegging av farlige stoffer som ikke omfattes av forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver.	Krever at DSB etablerer egne løsninger for informasjon om utgangsstoffer for eksplosiver
<i>Virkninger for SPIN</i>	Bortfall av norske data i SPIN og risiko for nedleggelse	Bortfall av norske data i SPIN og risiko for nedleggelse	Ingen endring.	Ingen endring.	Mindre detaljerte data i SPIN
<i>Virkninger på samfunnsnivå</i>					
<i>Ressursbruk i offentlig forvaltning</i>	Konstant ressursbruk i forvaltningen, men en større andel av ressursbruken vil gå til informasjonsinnhenting og kartlegging som redusere aktiviteten og/eller kvaliteten på andre deler av kjemikaliearbeidet Besparelser på 5,7-7 MNOK/år for drift av Produktregisteret.	Kostnader på 14-27 MNOK/år til kompenserende tiltak (13-25 MNOK/år hvis det etableres ny deklarasjonsløsning i DSB). Besparelser på 5,7-7 MNOK/ år for drift av Produktregisteret.	Trolig noen sparte ressurser til veiledning, oppfølging og opplæring av brukere.	Kan medføre noe økt ressursbruk blant brukere av Produktregisteret.	Økt ressursbruk for DSB knyttet til å dekke sitt behov for oversikt over utgangsstoffer for eksplosiver.
<i>Ressursbruk i private virksomheter</i>	Samlet reduksjon fra dagens nivå på 11,7 MNOK/år, men økt rapporteringsbyrde for enkeltvirksomheter	Hvis virksomhetene i snitt må oppgi informasjon om en tredjedel av sine produkter eller mer (9 produkter), estimerer vi at rapporteringskostnadene vil øke	Ingen endring.	Noe redusert ressursbruk knyttet til deklaring.	Redusert ressursbruk knyttet til deklaring
<i>Investerings-/deponeringskostnader</i>	1,5 MNOK	1,5 MNOK	Kan trolig dekkes gjennom dagens budsjett for videreutvikling (1 MNOK)	Trolig begrenset behov for videreutvikling	Trolig begrenset behov for videreutvikling
<i>Samlet vurdering</i>	En avvikling vil frigjøre ressursbruk på opptil 19 mill. kroner årlig i offentlige og private virksomheter, men ha en betydelig negativ effekt på det regulatorisk arbeidet, tilsynsarbeidet og kartlegging av eksplosiver.	Årlige merkostnader i offentlig forvaltning på 6-25 MNOK/år for å dekke grunnleggende informasjonsbehov, men potensial for noe besparelse i private rapporteringskostnader.	Kan gi økt nytte for brukere til begrensede kostnader.	Noe ressursbesparende for virksomhetene. Trolig en liten negative effekt på det regulatoriske arbeidet. Ellers ingen påvirkning på tilsyn eller for DSB.	Mest ressursbesparende, men negative konsekvenser for det regulatoriske arbeidet og til dels for tilsynsarbeid. Ordningen dekker ikke behovet for deklaring til DSB.

8. Referanser

Arbeidstilsynet, 2022. *Retningslinje og rutine for utarbeidelse og fastsettelse av grenseverdier for forurensninger i arbeidsatmosfæren*. Trondheim: Arbeidstilsynet.

Arbejdstilsynet, et al., 2024. *Work today and in the future. Part three: Work-related fatalities in the Nordic Countries*, s.l.: s.n.

Daginus, K. et al., 2010. *A MODELLING APPROACH FOR THE PRIORITISATION OF CHEMICALS UNDER THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE*. [Internet]
Available at:
<https://circabc.europa.eu/sd/a/70cf66bf-0183-49bf-b9fb-b660ced0117a/JRC%20Final%20report%20on%20modelling-based%20prioritisation.pdf>
[Funnet 14 10 2024].

Deklareringsforskriften, 2015. Forskrift om deklarerings av kjemikalier til produktregisteret (FOR-2015-05-19-541), s.l.: s.n.

DSB, 2024. *Uhell i virksomheter som håndterer farlig stoff*. [Internett]
Available at:
<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/uhell-i-virksomheter-som-handterer-farlig-stoff/>
[Funnet 03 Oktober 2024].

DSB, 2024. *Veiledning til brannvesenets tilsynsaksjon farlig stoff 2024*, s.l.: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Dürig, W. et al., 2019. Development of a suspect screening prioritization tool for organic compounds in water and biota. *Chemosphere*, 05, pp. 094-912.

ECHA, 2024 . *Annual Report 2023*, s.l.: European Chemicals Agency.

ECHA, 2024. *Restriction procedure*. [Internet]
Available at:
[https://echa.europa.eu/regulations/reach/restriction
s/restriction-procedure](https://echa.europa.eu/regulations/reach/restriction-s/restriction-procedure)
[Funnet 18 Desember 2024].

EEA, 2023. *Chemicals and health*. [Internett]
Available at:
<https://www.eea.europa.eu/publications/zero-pollution/health/chemicals>
[Funnet 10 10 2024].

EPA, 2024. *Conducting an Ecological Risk Assessment*. [Internet]
Available at: <https://www.epa.gov/risk/conducting-ecological-risk-assessment>
[Funnet 10 10 2024].

Forskrift om tiltaks- og grenseverdier, 2013. *Forskrift om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer*. Oslo: s.n.

Forskrift om utgangsstoffer for eksplosiver, 2024.
[Internett]
Available at:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-08-28-2049>
[Funnet 21.11.2024].

Gago-Ferrero, P. et al., 2018. Suspect Screening and Regulatory Databases: A Powerful Combination To Identify Emerging Micropollutants. *ACS Publications*, 21 05.

Glüge, J. et al., 2020. An overview of the uses of per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS). *Environ. Sci.: Processes Impacts*.

Grung, M. & Steindal, E., 2020. Management of PFAS with the aid of chemical product registries—an indispensable tool for future control of hazardous substances. *Society of environmental toxicology and chemistry*. 06 12.

Hanssen, L. et al., 2013. Plasma concentrations of cyclic volatile methylsiloxanes (cVMS) in pregnant and postmenopausal Norwegian women and self-reported use of personal care products (PCPs). *Environment International*, 01, pp. 82-87.

Holmengen, N., 2009. *Use and emissions of hazardous substances in*. s.l.: s.n.

Lavezzi, A. & Ramos-Molina, B., 2023. *Environmental Exposure Science and Human Health*. [Internett] Available at: <https://doi.org/10.3390/ijerph20105764> [Funnet 10 10 2024].

Miljødirektoratet, 2022.
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/biocider/overgangsbestemmelser-for-biocidprodukter/>. [Internett]
 Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/biocider/overgangsbestemmelser-for-biocidprodukter/>
 [Funnet 29.11.2024].

Miljødirektoratet, 2022. *Klassifisering og merking av kjemikalier (CLP)*. [Internett]
Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/clp/>
[Funnet 09.09.2024].

Miljødirektoratet, 2023. *Årsrapport tilsyn med kjemikalier og biocider 2023*, s.l.: Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet, 2024. *Kjemikalier regelverket Reach*. [Internett]

Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/reach/>
[Funnet 09 09 2024].

Miljødirektoratet, 2024. *Om kjemikalier regelverket Reach*. [Internett]

Available at:
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/reach/>
[Funnet 18 desember 2024].

Miljødirektoratet, 2024. *PFAS-restriksjon: Status og videre arbeid*, s.l.: Miljødirektoratet.

Miljødirektoratet, 2024. *Årsrapport tilsyn med kjemikalier og biocider 2023*, s.l.: Miljødirektoratet.

Pavlicek, A. et al., 2021. A European nano-registry as a reliable database for quantitative risk. *NanoImpact*, 21 08.

regjeringen, 2013. *Biocidforordningen*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2010/juli/biocidforordningen/id2433447/>
[Funnet 20 09 2024].

RIVM, 2004. *The occurrence of Carcinogenic, Mutagenic*. [Internett]
Available at:
<https://rivm.openrepository.com/bitstream/handle/10029/262319/320010001.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
[Funnet 14 10 2024].

RIVM, 2014. *Inventory of databases containing worker exposure data on non-threshold carcinogens in Europe*. [Internett]
Available at:
<https://rivm.openrepository.com/handle/10029/557107>
[Funnet 14 10 2024].

Rose, G., Gazsó, A. & Pavlicek, A., 2019. Nano-registries: Country-specific Solutions for Nano-regulation. *Nano Trust Dossier*, 06.

Sackmann, K., Reemtsma, T., Rahmberg, M. & Bunke, D., 2018. Impact of European chemicals regulation on the industrial use of plasticizers. *Environment International*, pp. 346-352.

Shetty, S. et al., 2023. *Environmental pollutants and their effects on human health*. [Internett]

Available at:
<https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e19496>
[Funnet 10 10 2024].

SSB, 2012. *Kjemikalier i hverdagen - nyttige og farlige*, s.l.: Statistisk sentralbyrå.

Saaristo, M. et al., 2018. *Direct and indirect effects of chemical contaminants on the behaviour, ecology and evolution of wildlife*. [Internett]
Available at: [10.1098/rspb.2018.1297](https://doi.org/10.1098/rspb.2018.1297)
[Funnet 10 10 2024].

Vikan, H. et al., 2017. Roads and motorized transport as major sources of priority substances? A data register study. *Journal of Toxicology and Environmental Health*, 07 08, pp. 1031-1047.

Wijnhoven, S., Biesbeek, J. & Burg, W., 2011. *Consumer exposure information - Overview for incorporation on ConsExpo website*. [Internett]
Available at:
<https://rivm.openrepository.com/bitstream/handle/10029/259988/320104013.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
[Funnet 14 10 2024].

Zaleski, R. et al., 2023. Quantitative Structure Use Relationships: Highlights from a technical summit meeting. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, 12.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo