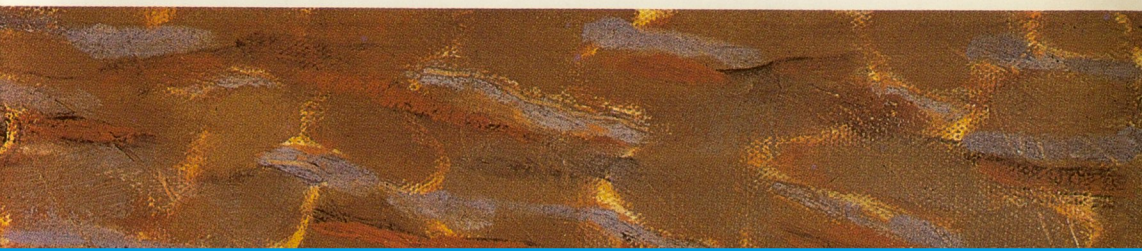
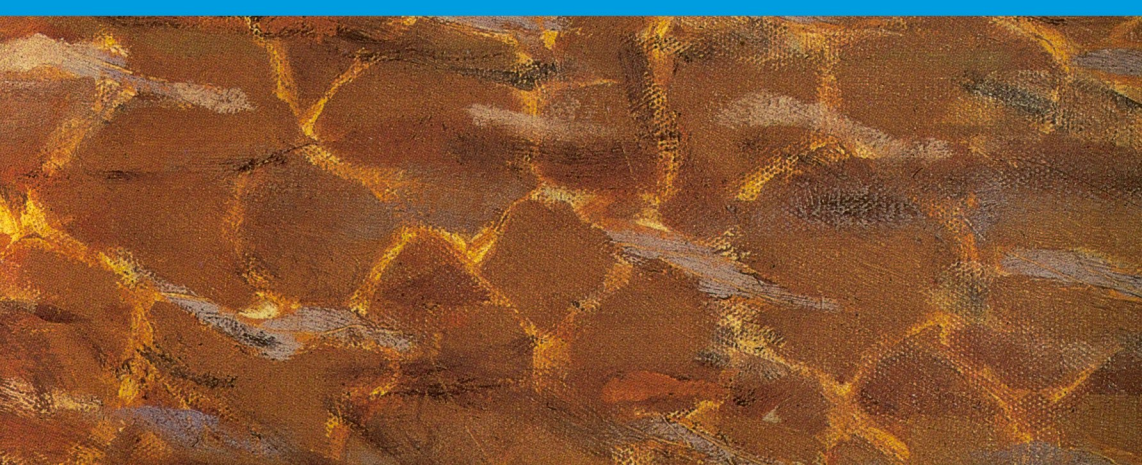
Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet

SOU 1996:124 BILAGA 2 TILL MILJÖHÄLSOUTREDNINGEN



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet

SOU 1996:124 BILAGA 2 TILL MILJÖHÄLSOUTREDNINGEN

A. Ref KB
Occ SOU
6

Statens offentliga utredningar
1996:124
Socialdepartementet

Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet

Bilaga 2 till Miljöhälsoutredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Lena Karlsson
Omslagsbild: Solnät. Oljemålning 1983.
©Gert Aspelin/BUS 1996.

ISBN 91-38-20361-8
ISSN 0375-250X

gotab 17300, Stockholm 1996

Förord

Regeringen beslutade i april 1995 att tillsätta en utredare med uppdrag att utarbeta ett handlingsprogram för att minska miljörelaterade hälsorisker i Sverige. Utredningens övergripande syfte är att identifiera de miljöhälsoproblem som är en risk för hälsan samt att lämna förslag till åtgärder för att minska dessa risker. Utredarens uppdrag preciseras i kommittédirektivet, Dir 1995:68.

Utredare har varit professor Christer Hogstedt, överdirektör vid Arbetslivsinstitutet och överläkare vid Stockholms läns landsting. Huvudsekreterare har varit docent Katarina Victorin, Institutet för miljömedicin. Övriga sekreterare på halvtid har varit sektionschef Martin Eriksson, Socialstyrelsen, och dr med. vet. Titus Kyrklund, Naturvårdsverket. Utredningens sekretariat har under några månader biträtts av fil.lic. Ann Mari Skorpen för framtagande av underlagsmaterial, fil.kand. Sara Victorin för språkbehandling och redigering och Barbro Nilsson som assistent.

Utredningen består av huvudbetänkande (SOU 1996:124) och två bilagor: Miljörelaterade hälsorisker samt Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. I huvudbetänkandet presenteras ett förslag till nationellt handlingsprogram för att minska miljörelaterade hälsorisker i Sverige. Huvudbetänkandets faktamaterial bygger på underlagsmaterialet i bilagorna där många företrädare utöver utredaren och sekretariatet bidragit till texten.

I denna bilaga beskrivs de lagar, nationella mål, aktörer och verktyg som bidrar till arbetet med att förebygga och undanröja hälsorisker i miljön. I arbetet med bilagan har sekretariatet haft värdefull hjälp av de experter som knutits till utredningen samt av företrädare för berörda myndigheter och organisationer.

I arbetet med kapitlet om Hälsoaspekter i lagstiftningen har sekretariatet haft hjälp av MariAnne Olsson, Euro Resource. Margareta Mårtensson, Svenska Arbetsgivareföreningen, har givit underlag till kapitlet om Näringslivets roll.

För att ge en beskrivning av en framgångsrik process inom miljöhälsoområdet beskrivs framväxten av det allergipreventiva arbetet i

Sverige i en särskild bilaga, som har författats av Inger Sävenstrand-Rådö och Britta Andersson vid Folkhälsoinstitutets allergiprogram.

Utredningen har överlämnats till regeringen.

Stockholm den 1 oktober 1996

Christer Hogstedt

Katarina Victorin

Martin Eriksson

Titus Kyrklund

Innehåll

1 *Inledning* ... 9
1.1 Aktörerna på miljö- och hälsoskyddsområdet ... 9
1.2 Verktygen på miljö- och hälsoskyddsområdet ... 11
2 *Hälsoaspekter i lagstiftning* ... 13
2.1 Miljöbalken ... 13
2.2 Hälsoskyddslagen ... 14
2.3 Miljöskyddslagen ... 15
2.4 Renhållningslagen ... 17
2.5 Lagen om hushållning med naturresurser ... 18
2.6 Plan- och bygglagen samt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. ... 19
2.6.1 Planläggning av mark och vatten m.m. ... 19
2.6.2 Bygglov ... 20
2.6.3 Tillsyn ... 20
2.6.4 Byggnaders tekniska egenskaper ... 21
2.6.5 Lagen om byggfelsförsäkring ... 22
2.7 Strålskyddslagen ... 22
2.8 Lagen om kemiska produkter ... 23
2.9 Livsmedelslagen ... 25
2.10 Fordonslagstiftningen ... 26
2.10.1 Bilavgaslagen ... 27
2.10.2 Bilavgasförordningen ... 27
2.10.3 Vägtrafikbuller ... 28
2.11 Produktsäkerhetslagen ... 28
2.12 Tobakslagen ... 30
2.13 Smittskyddslagen ... 30
2.14 Hälso- och sjukvårdslagen ... 31
3 *Internationella och nationella mål* ... 33
3.1 Hälsa för alla ... 33
3.2 Europeiska stadgan för miljö och hälsa ... 35
3.3 Riodeklarationen och Agenda 21 ... 37
3.3.1 Riodeklarationen ... 37
3.3.2 Agenda 21 ... 38
3.4 Den andra europeiska konferensen om miljö och hälsa, Helsingfors 1994 ... 40

3.5 Environment for Europe-processen ... 41
3.6 Nationella miljömål antagna av riksdagen ... 42
3.7 Nationella folkhälsomål ... 44
3.8 Sundsvallsdeklarationen ... 45
4 De statliga myndigheterna och de nationella organen ... 47
4.1 Centrala myndigheter och organ ... 47
4.1.1 Naturvårdsverket ... 47
4.1.2 Socialstyrelsen ... 50
4.1.3 Boverket ... 52
4.1.4 Statens livsmedelsverk ... 53
4.1.5 Strålskyddsinstitutet ... 54
4.1.6 Kemikalieinspektionen ... 55
4.1.7 Konsumentverket ... 56
4.1.8 Folkhälsoinstitutet ... 57
4.1.9 Institutet för miljömedicin ... 59
4.1.10 Smittskyddsinstitutet ... 60
4.2 Länsstyrelserna ... 61
5 Kommunernas och landstingens roller ... 63
5.1 Kommunerna ... 63
5.2 Landstingen ... 65
6 Kommuner och landsting som politiska aktörer ... 69
6.1 Kommunerna ... 69
6.2 Landstingen ... 73
7 Näringslivets roll ... 75
7.1 Metoder för internt miljöarbete ... 75
7.2 Konkurrensmedel på marknaden ... 76
7.3 Frivilliga överenskommelser ... 77
7.4 Forskning ... 79
7.5 Utbildning ... 79
8 Den miljömedicinska forskningen och utbildningen ... 81
8.1 Allmänt om forskning ... 81
8.1.1 Forskningens uppgifter ... 82
8.1.2 EU:s forskningsprogram ... 82
8.1.3 Finansiering ... 83
8.1.4 Forskningspolitiska utgångspunkter ... 84
8.1.5 Forskningsprogram ... 84
8.1.6 Angelägen forskning ... 85
8.2 Utbildning ... 87
9 Folkrörelsernas och de ideella organisationernas roller ... 89
10 Samverkan ... 91
10.1 Internationell samverkan ... 91

10.2 Svenskt nätverk för lokalt folkhälsoarbete 93
10.3 Samverkan mellan departementen 94
10.4 Samverkan mellan centrala myndigheter 94
10.5 Samverkan mellan myndigheter och landstingen .. 96
10.6 Rollfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter 98
11 De olika verktygen 99
11.1 Lagstiftning och tillsyn 99
11.2 Övrigt främjande arbete 101
11.3 Samhällsplanering och fysisk planering 102
11.4 Regionala miljöstrategier 105
11.5 Miljöövervakning 107
11.5.1 Hälsorelaterad miljöövervakning 108
11.5.2 Regional hälsorelaterad miljöövervakning 110
11.5.3 Kommunal miljöövervakning 111
11.6 Hälsoövervakning 111
11.7 Miljökonsekvensbeskrivningar 113
11.8 Ekonomiska styrmedel 115
11.9 Agenda 21 – medborgaraktivering 119
12 EU:s roll inom hälsoskydd och miljömedicin 123
12.1 Institutioner och beslutsgång i EU 123
12.2 EU:s miljö- och hälsopolitik 126
12.3 EU:s lagstiftning på miljö-hälsoområdet ur svenskt perspektiv 129
12.3.1 EU:s lagstiftning på luftområdet 130
12.3.2 EU:s vattenlagstiftning 131
12.3.3 EU:s kemikaliereglering 131
12.3.4 EU:s avfallsreglering 133
12.3.5 EU:s direktiv för miljökonsekvens-beskrivningar 133
12.3.6 EU:s lagstiftning på livsmedelsområdet . 134
12.4 Övriga styrmedel 135
12.5 Genomförandet av EU:s regelverk i medlemsländerna 138
12.6 Nationell handlingsfrihet på lagstiftningsområdet . 139
12.7 Effekter på miljön av medlemskapet 138
12.8 Svenska initiativ i EU 139
12.9 Litteratur 141
Bilaga: Framväxten av det allergipreventiva arbetet i Sverige 143

1 Inledning

Syftet med denna bilaga är att inventera och beskriva de lagar, nationella mål, aktörer och verktyg som bidrar till arbetet med att förebygga och undanröja hälsorisker i miljön. Ambitionen är att ge en bild av hela det system som verkar inom området, de resurser för hälsoinriktat miljöarbete som finns hos de olika berörda aktörerna, hur aktörerna samverkar och hur de olika verktygen (tillsyn, kunskapsspridning, ekonomiska styrmedel, miljö- och hälsovänlig upphandling, medborgarsamverkan etc.) används och kombineras.

I kommentarer till beskrivningen analyseras dels oklarheter, brister och problem, dels de möjligheter som kan skönjas för att nyttja de befintliga resurserna mer effektivt.

1.1 Aktörerna på miljö- och hälsoskyddsområdet

Hälsorisker i den fysiska miljön berör många olika sakområden och ansvarsområden. Flera olika myndigheter har tillsynsansvar inom de olika områdena och flera lagar är tillämpliga. Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har som centrala tillsynsmyndigheter ett övergripande ansvar för den yttre miljön respektive människors hälsa. Även flera andra centrala myndigheter har ansvar för viktiga delar, bl.a. Boverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket och Strålskyddsinstitutet.

Folkhälsoinstitutet, som bildades 1992, har tillkommit som en resurs i dessa sammanhang. Folkhälsoinstitutet är ingen tillsynsmyndighet men har i sin roll som kunskapsspridare, samordnare och opinionsbildare en viktig uppgift när det gäller förebyggande av våra stora folksjukdomar, inklusive de som delvis orsakas av faktorer i den fysiska miljön.

Tillsynen och övrig myndighetsutövning beträffande olika miljö- och hälsofarliga verksamheter utövas i de flesta fall på den lokala nivån och länsnivån. Lokalt har kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder och byggnadsnämnder särskilt viktiga uppgifter. För de flesta

frågor som rör hälsorisker i miljön (förutom arbetsmiljöfrågor) har länsstyrelsen ansvar inom länet. De centrala myndigheternas uppgift är bl.a. att tillhandahålla information, allmänna råd, föreskrifter m.m. som ett stöd till de lokala och regionala myndigheterna samt att följa upp och utvärdera olika åtgärder.

Myndigheternas arbete bör skiljas från *åtgärdsarbetet*, dvs. arbetet för att minska utsläpp, minska exponering, m.m. Åtgärdsarbetet bedrivs i första hand av de företag, industrier och andra verksamheter som kan ge upphov till utsläpp, föroreningar och störningar. Också varje enskild individ har ett ansvar för att inte störa omgivningen. Enskilda människor, ideella organisationer m.fl., kan även delta i åtgärdsarbetet genom att verka för miljö- och hälsofrämjande konsumtions- och levnadsvanor och bedriva opinionsbildning.

Med *miljö- och hälsoarbete*, eller *miljöhälsoarbete*, menas här det samlade arbetet för att minska hälsoriskerna för människor till följd av miljöfaktorer. Det innefattar företagens, organisationernas, de enskilda människornas samt myndigheternas arbete.

Landstingens hälso- och sjukvårdsorganisation har också en viktig roll, bl.a. genom sin samhälls- och miljömedicinska verksamhet. Hälso- och sjukvårdens kompetens när det gäller orsaker till, samt förekomst av sjuklighet och ohälsa är av stor betydelse. Det är angeläget att hälso- och sjukvården samarbetar med tillsynsmyndigheterna och andra aktörer så att denna kompetens kommer miljö- och hälsoarbetet till godo.

Miljö- och hälsoarbetet är inte enbart en uppgift för särskilt ansvariga myndigheter. Varje samhällssektor och varje enskild individ är delaktig. Riksdagen har i 1988 års miljöpolitiska beslut (prop 1987/88:85, JoU 23 rsk 373) tagit ställning för det s.k. sektorsansvaret. I propositionens avsnitt 2, "Miljöpolitisk inriktning", anförs att "alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning med omsorg om miljö- och naturresurserna". Vår lagstiftning bygger också vanligtvis på principen att den som bedriver någon verksamhet eller vill exploatera en naturresurs ska vidta de åtgärder som behövs för att minimera påverkan på miljö och hälsa.

Det bör här betonas att kommunerna och landstingen, förutom sina särskilda uppgifter inom miljö- och hälsoskyddstillsynen respektive samhälls- och miljömedicinen, har en betydande roll i egenskap av politiska organisationer. Miljö- och hälsopolitiska handlingsprogram beslutade av t.ex. kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige kan få stor betydelse i miljö- och hälsoarbetet, om de är ett led i en aktiv mobilisering av medborgarna.

1.2 Verktygen på miljö- och hälsoskyddsområdet

Var och en av dessa myndigheter och de övriga aktörerna har olika verktyg till sitt förfogande. Den lagreglerade tillsynen i form av inspektioner, mätningar, samråd, förelägganden och förbud, tillståndsprövning m.m. är en viktig del. Andra åtgärder av stor betydelse är t.ex. medborgarsamverkan, information, utbildning, opinionsbildning, ekonomiska styrmedel i form av avgifter m.m., samt miljö- och hälsokrav vid upphandling av varor och tjänster.

Miljöfrågorna och hälsofrågorna är hopkopplade och metoderna för att förbättra både miljön och folkhälsan kan ofta utvecklas gemensamt. Agenda 21 (se kapitel 3 och 11) är exempelvis en strategi som lämpar sig mycket väl för såväl miljö- som hälsoarbete. Den enskilda människans konsumtionsvanor och levnadsvanor har stor betydelse både för påverkan på miljön och hälsan. Därför är det viktigt att den enskilde kommer till insikt om att man både kan påverka sin egen situation, och bidra till att påverkan på miljön och hälsan blir så liten som möjligt.

Den samlade kompetensen och de resurser som finns hos de olika inblandade aktörerna bör utnyttjas på effektivaste sätt. Det är viktigt med en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter, så att dubbelarbete undviks och så att vissa frågor inte riskerar att hamna "mellan två stolar". Likaså är det viktigt att de olika inblandade aktörerna samverkar på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller såväl samverkan mellan departement och myndigheter på olika nivåer, som mellan myndigheter och landstingens hälso- och sjukvårdsorganisation samt den miljömedicinska forskningen. De olika verktyg som står till buds bör också kombineras på bästa sätt. Ofta handlar det här om avvägningar mellan t.ex. tillsynsinriktat arbete och övrigt främjande arbete i form av kunskapsförmedling, opinonsbildning och medborgarsamverkan.

2 Hälsoaspekter i lagstiftning

Den svenska lagstiftningen innehåller ett antal lagar som syftar till att skydda människor och miljö från störningar eller skada. Lagarnas tillämpningsområde skiljer sig emellertid från varandra. *Miljöskyddslagens* bestämmelser syftar till att skydda människor och miljö från störningar från fast egendom som kan vara skadliga, medan de i *hälsoskyddslagen* omfattar skydd av människors hälsa. *Kemikalielagstiftningen* ska förhindra skador på människor och miljö som kan orsakas vid hanteringen m.m. av kemiska produkter. *Strålskyddslagen* i sin tur ska skydda människor, djur och miljö från skadlig strålning. *Bilavgaslagens* regler syftar till att begränsa de skadliga avgasutsläppen till luften från motorfordon och därmed skydda vår hälsa och miljö. *Renhållningslagen* ska förhindra olägenheter från hälso- och miljöskyddssynpunkt i samband med hantering av avfall. Andra väsentliga lagområden som är inriktade på att skydda människors hälsa är *livsmedelslagen*, *tobakslagen*, *smittskyddslagen*, *produktsäkerhetslagen* m.fl.

Till kategorin markanvändningslagar kan räknas *naturresurslagen* och *plan- och bygglagen* som innehåller aktsamhetsregler inriktade på skyddet av hälsan och miljön.

Som en följd av medlemskapet i EU har EG:s regler införts i den svenska lagstiftningen. Vissa övergångsbestämmelser finns dock bl.a. vad gäller kemikalielagstiftningen.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de mest relevanta lagarna och på vilket sätt de tillämpas i praktiken.

2.1 Miljöbalken

Miljöbalksutredningen lämnade i juni 1996 sitt betänkande (SOU1996:103) om en skärpt och samordnad lagstiftning för en hållbar utveckling. Flera av de lagar på hälso- och miljöområdet som redovisas nedan föreslås att samordnas i Miljöbalken, som beräknas träda i kraft 1 januari 1998.

2.2 Hälsoskyddslagen

Hälsoskyddslagen (1982:82) innehåller bestämmelser om åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter, och för att undanröja sådana olägenheter. Med sanitär olägenhet avses en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. Både fysiska och psykiska effekter av störningar omfattas. Lagen kan karaktäriseras som en ramlag och innehåller dels generella minimikrav inom hälsoskyddet, dels konkreta bestämmelser med krav som ställs på olika verksamheter, lokaler, anläggningar m.m.

Vid bedömningen av om sanitär olägenhet föreligger eller ej ska hänsyn tas till människor som är "något känsligare än normalt". Detta innebär att hälsoskyddslagen också omfattar personer med vissa allergiska besvär.

Fastighetsägaren eller nyttjanderättsinnehavaren till den berörda egendomen har ett ansvar för att förebygga och undanröja sanitär olägenhet. Störningar från både fast och lös egendom omfattas av lagen.

Socialstyrelsen och Naturvårdsverket ska som centrala tillsynsmyndigheter stödja kommunerna med allmänna råd och tillsynsvägledning för den regionala och lokala tillsynen. Allmänna råd kan innehålla rekommendationer i form av gränsvärden, eller generell information om lämplig hantering av olika problemområden. Kommunen (vanligen miljö- och hälsoskyddsnämnden) har den direkta tillsynen över att hälsoskyddslagen efterlevs. Länsstyrelserna svarar för den regionala tillsynen. Kommunen ska särskilt uppmärksamt följa den lokala utvecklingen, utarbeta förslag, lämna råd och upplysningar samt medverka i planeringen där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs.

Lagen ger vidare kommunen rätt att ge ut lokala föreskrifter som skydd för vissa störningar.

Tillämpningen av lagen bygger på en avvägning mellan å ena sidan den olägenhet störningarna kan utgöra för människors hälsa, å andra sidan nyttan av den verksamhet som ger upphov till störningen. Man måste också ta hänsyn till kostnader och de ekonomiska verkningarna i övrigt för att avhjälpa störningen.

Hälsoskyddsförordningen (1983:616) kompletterar lagen med mer detaljerade regler om bostäder, avloppsanordningar, kommunala föreskrifter m.m.

Hälsoskyddslagen används av kommunen för att kräva åtgärder i en mängd olika sammanhang där sanitär olägenhet eller risk för sanitär olägenhet föreligger. Som exempel kan nämnas bullerstörningar från olika källor (t.ex. störande grannar, trafik, fläktar, värmepumpar), störningar från djurhållning (hästar, höns, hundar m.m.), luktstör-

ningar, bekämpningsmedelsanvändning, vedeldning, gödselhantering, enskilda avlopp, mögel, radon, termiskt inomhusklimat (temperatur, luftfuktighet osv.), bristfällig ventilation, solarier och andra verksamheter med hygienisk behandling.

Länsstyrelserna har samma befogenheter enligt hälsoskyddslagen som kommunerna, men enligt förarbetena till hälsoskyddslagen bör länsstyrelserna inte primärt använda sig av denna befogenhet, utan i stället uppmana kommunen att ta sig an ett ärende i det fall ett missförhållande blir känt för länsstyrelsen. Sedan kommunerna år 1989 också blev ansvariga för viss tillsyn enligt miljöskyddslagen har denna i några fall kommit att utnyttjas i stället för hälsoskyddslagen. Detta gäller framför allt vid störningar av buller och luftföroreningar från olika typer av verksamheter. Det finns vissa fördelar med att välja miljöskyddslagen framför hälsoskyddslagen. Enligt miljöskyddslagen gäller omvänd bevisbörda, vilket är ett uttryck för aktsamhetsprincipen (jfr nedan). Vid tillämpningen av hälsoskyddslagen är det i stället tillsynsmyndigheten som måste kunna styrka att sanitär olägenhet föreligger.

I kapitel 1, under rubriken Lagstiftning och tillsyn, beskrivs närmare hur kommunerna, länsstyrelserna och de centrala myndigheterna utövar tillsyn enligt hälsoskyddslagen.

2.3 Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen (1969:387) syftar till att skydda människor och miljön från störningar som kan vara skadliga. Den reglerar vatten- och luftföroreningar samt buller och andra störningar i den yttre miljön, förutsatt att störningen härrör från användningen av fast egendom eller fasta anläggningar och att den inte är tillfällig. Ibland kan även mobila störningskällor omfattas av miljöskyddslagen. Tillämpningsområdet är mycket vidsträckt och omfattar både stora och små anläggningar. Lagen reglerar också återställande av redan skadade miljöer.

Alla verksamheter och åtgärder som lagen gäller för kallas för miljöfarlig verksamhet. Med att en verksamhet betecknas som miljöfarlig avses att risken för en olägenhet ska beaktas och att den omfattas av lagens bestämmelser. De allmänna tillåtlighetsreglerna anger vilka krav i fråga om lokalisering, utförande m.m. som måste vara uppfyllda för att en miljöfarlig verksamhet ska få bedrivas. Dessa krav kan innebära att bästa tillgängliga teknik används och att verksamheten lokaliseras till en lämplig plats, så att riskerna för störningar till omgivningen blir så små som möjligt.

Miljöskyddslagens tillämpning bygger till stor del på tillstånds- eller anmälningsplikt för att bedriva den miljöfarliga verksamheten. Villkoren fastställs individuellt, efter en miljöprövning, för ett stort antal verksamheter, t.ex. för olika typer av industriell verksamhet, energianläggningar m.fl. för att minska påverkan därifrån i ett förebyggande skede.

En viktig princip i miljöskyddslagen är den grundläggande aktsamhetsregeln i 5 §. Den innebär att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet är skyldig att vidta de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som det är skäligt fordra för att förebygga och avhjälpa olägenheter som en följd av den miljöfarliga verksamheten. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår efter det att verksamheten upphört. Platsen för den miljöfarliga verksamheten ska väljas så att störningarna i omgivningen blir så små som möjligt. Vidare ska bästa teknik användas så att minsta möjliga påverkan på omgivningen erhålls. Härvid ska även ekonomiska faktorer beaktas med utgångspunkt i vad som är ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

Miljöskyddsförordningen (1989:364) kompletterar miljöskyddslagen med mer detaljerade bestämmelser om tillståndsprövning, tillsyn, anmälan, samråd, avgifter m.m. I förordningen anges vilka miljöfarliga verksamheter som är underkastade tillstånds- eller anmälningsplikt. Det är straffbart att inte iaktta tillståndsplikten.

Koncessionsnämnden för miljöskydd prövar tillstånd för vissa större verksamheter enligt den s.k. A-listan, som t.ex. massaindustrier, större verkstadsindustrier, järn- och stålverk och större livsmedelsindustrier, för att nämna några typer av anläggningar. För s.k. B-verksamheter, t.ex. sjukhusavlopp och mindre industriella anläggningar, krävs tillstånd från länsstyrelsen. För andra anläggningar, s.k. C-verksamheter (t.ex. mindre livsmedelsindustrier, täktverksamhet och mindre verkstäder), finns det krav på föranmälan till kommunerna så att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till åtgärder.

I de tillståndsbeslut som meddelas med stöd av lagstiftningen kan olika typer av villkor för verksamheten ställas; hur mycket som får produceras, vilka utsläppsgränser till luft och vatten som ska gälla, vilka bullerstörningar som kan accepteras, vilka undersökningar som ska göras etc. Villkoren i ett tillståndsbeslut kan ändras på begäran av tillståndshavaren eller av tillsynsmyndigheten. Initiativ till omprövning av villkoren från tillståndsmyndigheten kan ske inom tio år efter det att ett beslut vunnit laga kraft. Överträdelse av tillståndsvillkor faller under allmänt åtal.

Ansvaret för den lokala tillsynen har i första hand ansetts vara en uppgift för länsstyrelserna och de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Sedan år 1981 kan länsstyrelsen på en kommuns begäran

och efter åtagande av kommunen överlåta tillsynen över tillståndspliktig verksamhet till kommunerna.

1989 infördes obligatorisk kommunal tillsyn enligt miljöskyddslagen för anmälningspliktig verksamhet och för sådana verksamheter som varken kräver anmälan eller tillstånd.

Tillsynen syftar bl.a. till att genom kontroll och rådgivning se till att den som bedriver en verksamhet ska följa gällande bestämmelser och villkor. Den har också till syfte att upptäcka när dessa överträds. Det nuvarande tillsynssystemet är byggt på såväl egenkontroll (årliga miljörapporter) som direkt myndighetstillsyn, inriktad på efterlevnadskontroll av villkoren i givna tillstånd. Tillsynsreglerna omfattar i huvudsak frågor om upplysningsskyldighet och undersökning, rätt till tillträde, förelägganden och förbud samt vite och polishandräckning.

Naturvårdsverket är den centrala tillsynsmyndigheten enligt miljöskyddslagen. Verkets huvudsakliga uppgift har i detta sammanhang varit att stödja, styra, samordna, följa upp och utvärdera den regionala och lokala tillsynen. När det gäller tillsyn av verksamheter och anläggningar har verket av tradition avstått från utöva direkt tillsyn, med hänvisning till att denna närmast är en angelägenhet för länsstyrelserna och kommunerna. I april 1996 antogs en handlingsplan för att bl.a. förbättra den tillsyn som Naturvårdsverket utövar, och för att bättre kontrollera att villkor i tillstånd följs. Denna handlingsplan är avsedd att gälla fram till dess att en miljöbalk föreligger.

Miljöskyddslagens tillämpningsområde är vidsträckt och den används i mycket stor omfattning, både av kommunerna och av länsstyrelserna för såväl tillståndsgivning som tillsyn, liksom vid omprövning av villkor. Men miljöskyddslagen är tillämplig för alla verksamheter vid fast egendom som för med sig miljöpåverkan, oavsett om det finns krav på förprövning i samband med tillstånd och anmälan eller ej. Miljöskyddslagen har i stället för hälsoskyddslagen ibland använts för att kräva åtgärder mot t.ex. störande buller från restauranger, störningar från mindre verksamheter med djurhållning etc. Miljöskyddslagen kan också användas för att utkräva saneringsåtgärder när en olycka orsakat utsläpp av t.ex. olja eller farliga kemikalier.

2.4 Renhållningslagen

Renhållningslagen (1979:596) ställer krav på dem som hanterar avfall. Enligt lagen ska avfall hanteras på ett sådant sätt att det inte uppkommer olägenheter från hälsoskydds- och miljösynpunkt. Med hantering avses även slutligt omhändertagande. Aktsamhetsregeln

gäller både kommuner och enskilda. I lagen ges regeringen rätt att meddela närmare föreskrifter om avfallshanteringen, vilket skett genom renhållningsförordningen (1990:984). Lagen innehåller bestämmelser om kommunernas skyldighet att svara för att hushållsavfall forslas bort slutligt på ett lämpligt sätt. I lagen ges regeringen, eller den myndighet och kommun som regeringen bestämmer, möjlighet att utvidga den kommunala renhållningsskyldigheten till att omfatta annat avfall än hushållsavfall. Renhållningslagen innehåller också bestämmelser om separering av avfall. Kommunerna ska enligt lagen anta en renhållningsordning som innehåller föreskrifter om kommunens avfallshantering och en avfallsplan. Sedan 1993 finns också bestämmelser om producentansvar i renhållningslagen (se vidare huvudbetänkandet).

Renhållningslagen innehåller inte bestämmelser om miljöprövning av avfallsanläggningar, utan dessa prövas enligt bestämmelserna i miljöskyddslagen. Prövningen avser de störningar från en sådan anläggning som kan uppkomma i omgivningen.

2.5 Lagen om hushållning med naturresurser

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (NRL) syftar till att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ska användas så att en långsiktig god hushållning främjas, från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt.

NRL anger dels grundläggande hushållningsbestämmelser för mark- och vattenanvändningen, dels särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. Lagen innehåller också krav på tillstånd av regeringen för olika större anläggningar, t.ex. järn- och stålverk, älvutbyggnad, massaindustrier, cementfabriker, anläggningar för kärnteknisk verksamhet och oljeplattformar.

NRL är en "paraplylag" och kan i frågor om planering och hushållning sägas vara överordnad annan lagstiftning. Den har sin huvudsakliga verkan genom ett antal lagar som är knutna till NRL, t.ex. *plan - och bygglagen*, *miljöskyddslagen*, *naturvårdslagen*, *väglagen*, *minerallagen*, *luftfartslagen* etc. NRL:s regler om hushållning ska tillämpas i arbetet med de NRL-anslutna lagarna. Det innebär att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt dessa lagar. NRL kan betecknas som en avvägningslag mellan olika intressen där miljöintressena inte har något självklart företräde.

Enligt NRL är vissa områden och verksamheter riksintressen som måste skyddas. Sådana riksintressen är bl.a. brukningsvärd jordbruksmark, mark- och vattenområden av betydelse för rennäringen eller yrkesfisket, friluftslivet, industriell produktion och totalförsvaret. Särskilda geografiska områden där allmänna intressen ska beaktas anges i lagen. Från den 1 januari 1995 har dessutom begreppet nationalstadspark förts in i lagen. Avsikten är att skydda områden i landets tätortsregioner som inrymmer nationellt och internationellt unika natur- och kulturområden och samtidigt har stor betydelse för tätortsregionens ekologi och för människors rekreation. Hittills har statsmakterna beslutat om en sådan park, nämligen Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården.

Flera olika centrala myndigheter svarar för områden som har anknytning till NRL, bl.a. Jordbruksverket, Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och olika sektorsmyndigheter som Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. NRL innehåller emellertid inte några egentliga tillsynsbestämmelser eller straffbestämmelser.

Det ankommer i första hand på länsstyrelserna att ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i NRL ska beaktas så tidigt som möjligt i den fysiska planeringen, och för att kommunerna ska tillvarata riksintressen enligt NRL i sin planering.

NRL har utgjort grunden vid prövning av sådana anläggningar som kräver särskilt beslut av regeringen, t.ex. beslut om utbyggnad av Norrlandsälvarna, placering av kärnkraftsavfall eller placering av vissa kommunikationsanläggningar som den fasta förbindelsen över Öresund. Den obligatoriska prövningsplikten enligt NRL gäller vid tillstånd enligt miljöskyddslagen och omfattar bl.a. olika typer av industrianläggningar som järn- och stålverk, massafabriker och stora energianläggningar.

2.6 Plan- och bygglagen samt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

2.6.1 Planläggning av mark och vatten m.m.

Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Syftet med lagen

är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden samt en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Planläggning och lokalisering av bebyggelse ska främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling, vilket innebär att långsiktiga och gemensamma intressen ska beaktas och tillvaratas. Hälsa och säkerhet är väsentliga allmänna intressen som alltid ska beaktas i den fysiska planeringen. Förutsättningar ska ges för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Sedan årsskiftet 1995/96 ska kommunerna i översiktsplanerna redovisa de miljö- och riskfaktorer som de anser bör beaktas vid beslut om användningen av mark och vatten (se vidare kapitel 12).

2.6.2 Bygglov

I PBL finns generella bestämmelser om när bygglov krävs och om förutsättningarna för att bevilja bygglov. Ett bygglov är ett skriftligt tillstånd av kommunens byggnadsnämnd (eller motsvarande) som ibland krävs för att få uppföra eller ändra en byggnad eller ändra användningen av byggnaden eller delar av den. Bestämmelserna anger även när det krävs tillstånd för andra åtgärder, t.ex. för vissa markåtgärder (marklov) och för rivning (rivningslov).

Medan *översiktsplanen* i stora drag visar hur en kommun tänker sig den kommande bebyggelseutvecklingen samt mark- och vattenanvändningen, reglerar *detaljplanen* utformningen av ett område mer specifikt. Detaljplanen är bindande och bygglov meddelas endast om det stämmer överens med planen. Kommunerna kan genom detaljplaner eller områdesbestämmelser reglera i vilka fall bygglov fordras i olika områden. Kommunen kan även i detaljplanen lovbefria i princip samtliga de lovpliktiga åtgärder som anges i PBL.

2.6.3 Tillsyn

Kommunerna svarar för tillsynen enligt PBL. Bl.a. har byggnadsnämnden rätt att förbjuda att ett visst byggnadsarbete fortsätter, t.ex. om det är uppenbart att det strider mot gällande bestämmelser. Nämnden är skyldig att stoppa ett byggnadsarbete som medför fara för människors liv eller hälsa.

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggväsendet i länet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Länsstyrelsen har möjlighet att överpröva kommunernas beslut om planerna strider mot riksintressen, mellankommunala intressen eller hälsa och säkerhet.

Boverket svarar för den centrala tillsynen och för den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i landet. Verkets uppgift är att långsiktigt följa utvecklingen inom plan- och byggområdet och att utfärda föreskrifter och råd. Vanligtvis tar Boverket ställning i enskilda byggärenden endast efter remiss från regeringen eller domstol.

2.6.4 Byggnaders tekniska egenskaper

Förutom de bestämmelser om byggande som finns i PBL, finns de generella kraven på byggnaders och andra anläggningars tekniska egenskaper i *lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.* som trädde i kraft den 1 juli 1995. Lagen gäller även krav på de enskilda byggprodukterna. Med byggprodukt avses en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk och som har betydelse för byggnadsverkets egenskaper. Också bestämmelser om typgodkännande och tillverkningskontroll samt bestämmelser om funktionskontroll av ventilationssystem återfinns numera i lagen (tidigare i PBL).

Byggnadsverk som uppförs eller ändras, under förutsättning av normalt underhåll under en ekonomiskt rimlig livslängd ska uppfylla väsentliga egenskapskrav i fråga om bärförmåga, brandskydd, hållfasthet, buller, olycksfall, hushållning med energi, tillgänglighet för handikappade, hälsa och säkerhet m.m.

Mer detaljerade regler återfinns i *förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.*, men även i *Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (BBR 94 resp. BKR 94). Där föreskrivs bl.a. att byggnadsverk ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för brukarnas eller grannarnas hygien eller hälsa.

Byggnadsnämnd (eller motsvarande) är den lokala myndighet som har tillsyn över byggnadsverksamheten i kommunen. Ett nytt system för tillsyn och kontroll av de tekniska egenskapskraven har införts. I detta ingår bl.a. byggsamråd mellan byggherren och kommunen och att byggherren upprättar en kontrollplan samt utser en kvalitetsansvarig. Nämnden ska också verka för en god byggnadskultur och en god stads- och landskapsmiljö. Vidare ska nämnden ingripa vid olovligt byggande, och ska även utföra inspektioner under byggnadsarbetet för att kontrollera att byggherren uppfyller de åtaganden han gjort vid byggsamrådet. Eftersom kommunernas ekonomi krymper, och eftersom det inte längre är möjligt att ta ut avgifter för inspektionsverksamheten, har denna blivit eftersatt.

2.6.5 Lagen om byggfelsförsäkring

Lagen om byggfelsförsäkring (1993:320) infördes 1993 för att stärka konsumentskyddet vid byggande av bostäder i flerbostadshus. Lagen ska vara ett skydd för de boendes hälsa när denna hotas på grund av byggfel, och syftar till att fel snabbt ska kunna avhjälpas utan långvariga tvister, även om man inte hittar någon ansvarig som kan ta på sig kostnaderna. Byggfelsförsäkringen gäller i 10 år från det att byggnaden slutbesiktigats.

2.7 Strålskyddslagen

Syftet med *strålskyddslagen* (1988:220) är att skydda människor, djur och miljö mot skadlig inverkan av strålning. Lagen gäller såväl joniserande (radioaktiv) strålning som icke-joniserande (t.ex. laser och UV-ljus). Både naturlig strålning och av människan framställd eller förorsakad strålning faller under lagens bestämmelser. Strålskyddslagen handlar till stor del om arbetarskydd, patientskydd och produktsäkerhet.

Den som bedriver verksamhet med strålning ska med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att motverka skada på människor, djur och miljö. Tillstånd krävs för att bl.a. tillverka, importera, transportera, saluföra, inneha och använda ett radioaktivt ämne.

Eftersom strålskyddslagens bestämmelser är relativt allmänt hållna finns närmare föreskrifter om lagens tillämpning i *strålskyddsförordningen* (1988:293). Strålskyddsinstitutet har dessutom gett ut ett antal föreskrifter i sin författningssamling, bl.a. vad gäller röntgenutrustning av olika slag, lasrar, sollampor, brandvarnare med radioaktivt ämne och begränsning av radioaktiva ämnen från kärnkraftsstationer.

Huvudansvaret för samhällets strålskydd har Statens strålskyddsinstitut, som också svarar för tillsynen av strålskyddet i den mån inte annat stadgas i annan lagstiftning, t.ex. inom arbetsmiljöområdet (Arbetarskyddsstyrelsen) och när det gäller radon i bostäder (Socialstyrelsen). Tillsynen kan överlåtas till kommunerna (miljö- och hälsoskyddsnämnden), som då tilldelas samma befogenheter och åligganden lokalt som den centrala tillsynsmyndigheten (t.ex. vid tillsyn av solarier). En regional och lokal indelning motsvarande den som gäller för flera andra skyddslagar saknas. Institutet har egna tillsynsmän, strålskyddsinspektörer, som inspekterar platser där

strålning utnyttjas. Det är institutets uppgift att rekommendera dosgränser, gränsvärden för tillåten halt av radioaktiva ämnen bl.a. i livsmedel, dricksvatten m.m., samt att utveckla mätmetoder och mätinstrument. Under budgetåret 1994/95 företog institutet en kartläggning av radon i dricksvatten.

Ett bättre strålskydd inom miljöområdet inriktas på förebyggande arbete. En prioriterad verksamhet är institutets informationsverksamhet om hälsorisker med radon. Kärnkraftsindustrin utför själva en stor del kontrollen av radioaktiva utsläpp från anläggningarna, men också institutet gör mätningar regelbundet. Stickprover (biologiskt material från land och vattenmiljö) ingår numera i kontrollverksamheten. I samverkan med länsstyrelserna deltar Strålskyddsinstitutet i planering och genomförande av olika räddningstjänstövningar för en ökad strålskyddsberedskap.

2.8 Lagen om kemiska produkter

Lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) är en utpräglad ramlag som reglerar kemikaliekontrollen. Syftet är att förhindra skador på människor och miljö till följd av hantering av kemiska ämnen och produkter. Lagen ställer krav på den som hanterar eller importerar kemiska produkter att vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Redan risk för skada är tillräckligt för att aktsamhetskravet ska gälla.

I 5 § LKP anges som särskilt försiktighetsmått att riskabla kemiska produkter inte får användas om det finns mindre skadliga alternativ som inte är oskäligt dyra - den s.k. substitutionsprincipen eller utbytesprincipen. Bestämmelserna i 5 § gäller i alla hanteringsled för kemiska produkter och riktar sig till varje hanterare och varje hanteringstillfälle. Bestämmelserna är, till skillnad från tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen, straffsanktionerade och ska övervakas av tillsynsmyndigheterna.

Substitutionsprincipen är en central men omdebatterad regel. Rättsfallen är ännu så länge få vilket försvårar tolkningen av regeln. En ståndpunkt är att det är troligt att straffbara överträdelser kännetecknas av att:

- hanteringen av produkten eller varan innebär en från miljö- och hälsosynpunkt hög farlighets- och risknivå.

– det finns allmänt kända, fungerande och från miljö- och hälsoskyddssynpunkt utredda, väsentligt mindre riskabla alternativ.

Oavsett vilka överträdelser som är straffbara gäller att den som hanterar kemiska varor är skyldig att tillvarata alla möjligheter till miljövinster i sitt val av produkter.

Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt ska genom egna undersökningar eller på annatt sätt se till att tillfredsställande utredningar och bedömningar görs beträffande vilka hälso- och miljöskador produkten kan orsaka. Dessa utredningar ska vara gjorda enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Produkten ska märkas med uppgifter av betydelse från hälso- och miljösynpunkt.

Lagen innehåller omfattande bestämmelser om uppgiftsskyldighet, tillståndskrav m.m. Dessutom kompletteras reglerna i lagen i *förordningen (1985:835) om kemiska produkter* med ytterligare bestämmelser om försiktighetsmått, bedömning av hälso- och miljöfarlighet, kunskapskrav och produktinformation. Det finns även ett tiotal förordningar som särskilt reglerar vissa slag av kemiska produkter, såsom bekämpningsmedel, PCB, motorbensin, kadmium, miljöfarliga batterier och CFC (freoner). Författningarna behandlar produktslag som betraktas som generellt vanskliga, och innehåller ofta bestämmelser som innebär att import inte får ske utan särskilt godkännande eller tillstånd.

Tillsynen enligt lagen om kemiska produkter utövas på central nivå av Kemikalieinspektionen (tillverkare, importörer och andra leverantörer), Naturvårdsverket (kemikalieanvändning i den yttre miljön), Arbetarskyddsstyrelsen (risker för arbetsmiljön) Socialstyrelsen, Boverket och Livsmedelsverket. Kemikalieinspektionen har ett samordningsansvar. På regional och lokal nivå utövas tillsynen av länsstyrelserna, yrkesinspektionen (arbetsmiljön) försvarets sjukvårdsstyrelse och kommunerna.

Kemikalieinspektionen gör inspektioner hos tillverkare och importörer av kemiska produkter och varor. Då granskas dels företagens förutsättningar för kemikaliekontrollarbetet (främst kompetens och resurser), dels produktutredningar och produktinformation samt de uppgifter företaget lämnar till det centrala produktregister som förs vid Kemikalieinspektionen. En annan viktig uppgift är kontroll av att företagen tillämpar substitutionsprincipen.Inspektioner genomförs även för särskilda produktområden, t.ex. disk- och sköljmedel.

Medan Kemikalieinspektionen riktar sin inspektionsverksamhet mot primärt leverantörer/tillverkare, vänder sig kommunerna främst till företag som använder produkterna i sin verksamhet och till detaljhandeln. I de ovan nämnda förordningarna finns en mängd detaljbestämmelser som är specifika för den enskilda produkten eller en

grupp produkter, som förbud mot PCB, avveckling av CFC m.m. Miljö- och hälsoskyddsnämnderna kan med stöd av lagen förelägga enskilda företag, att med stöd 5 § LKP eller generella regler, byta ut farliga kemikalier mot mindre farliga när detta är motiverat från risksynpunkt. Enligt *förordningen om miljöfarligt avfall* ska kommunen ombesörja tillsynen av borttransport och slutligt omhändertagande av sådant avfall. Kommunerna ska också kontrollera att förbjudna produkter inte används eller förekommer eller på marknaden.

2.9 Livsmedelslagen

Livsmedelslagen (1971:511) innehåller de centrala bestämmelserna för att skydda människor från skadlig påverkan av livsmedel. Som livsmedel räknas enligt lagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor, med undantag av vara på vilken läkemedelslagen (1992:859) är tillämplig. Även dricksvatten räknas som livsmedel.

Den grundläggande bestämmelsen i livsmedelslagen innebär att livsmedel som saluhålls inte får vara skadliga att förtära, smittförande eller annars otjänliga till människoföda. Livsmedelstillsatser, dvs. ämnen som särskilt tillförs livsmedel, ska vara godkända för livsmedlet i fråga. Lagen innehåller generella regler om framställning, beredning, behandling, försäljning, förpackning, omförpackning, märkning, transport, saluhållande, personalhygien, livsmedelstillsatser m.m. Lagen omfattar däremot inte hantering av livsmedel i enskilda hem. Förbud mot eller villkor vid hantering och införsel av livsmedel kan också meddelas (t.ex. då man införde importförbud av engelskt nötkött på grund av galna ko-sjukan). Likaså kan exportförbud meddelas. Ett livsmedel får inte saluföras om det kan antas vara otjänligt som människoföda, om det tillförts ej godkänd livsmedelstillsats eller om det saknar föreskriven märkning.

Livsmedelsförordningen (1971:807) innehåller de närmare reglerna om livsmedels beskaffenhet. De gäller hantering, märkning, saluhållande, personalhygien, livsmedelslokaler etc. Härtill kommer föreskrifter av olika slag som meddelas av Livsmedelsverket i verkets författningssamling.

Fördelningen av tillsynsansvaret mellan Livsmedelsverket och kommunerna är fastställt i livsmedelsförordningen. Kommunen svarar för den lokala tillsynen enligt livsmedelslagen. Länsstyrelsen svarar, genom länsveterinären, för den regionala samordningen och Livsmedelsverket svarar för den centrala tillsynen. Livsmedelsverket

har ansvaret för kontroller av livsmedel hos grossister och tillverkningsindustrier, men har också den direkta tillsynen över vissa verksamheter som t.ex. slakterier, mejerier och exportkontrollerade anläggningar.

Livsmedelslagen ger stöd för åtgärder och ingripanden som rör skydd för människors hälsa. De är baserade på den grundläggande kunskapsuppbyggnad verket har ansvar för och som rör toxikologiska frågor, gränsvärden för främmande ämnen och veterinärmedicinska preparat samt mikrobiologiska frågor (salmonella, listeria m.m.).

Förekomsten och halterna av tungmetaller (såsom bly och kvicksilver) och bekämpningsmedel undersöks, liksom om antibiotika använts vid djuruppfödningen. Kontroll av livsmedel sker både vid import och export. För dricksvatten finns en särskild författning. Undersökningar av fisk har visat att föroreningsnivåerna av kvicksilver, dioxiner och PCB är så höga att kostrekommendationer införts. Färgämnen och livsmedelstillsatser undersöks till skydd för bl.a. allergiker.

Förbud mot saluhållande av livsmedel meddelas relativt ofta, bl.a. som ett resultat av Livsmedelsverkets egen kontrollverksamhet. Förbud kan också meddelas efter anmälningar från miljö- och hälsoskyddsnämnderna eller från allmänheten. Säljförbud har meddelats för bl.a. burkkonserverade livsmedel som innehållit höga halter av tenn, kvicksilver eller histamin. Även livsmedel som innehåller otillåtna färgämnen har saluförbjudits, liksom förorenade livsmedel med rester av bekämpningsmedel. Saluförbud är straffsanktionerade. Föreligger misstanke om mycket allvarliga hälsorisker, framför allt livshotande, sker information till allmänheten i media med uppmaning att inte äta av det farliga livsmedlet. Det är miljö- och hälsoskyddsnämnderna som övervakar att saluförbjudna livsmedel tas bort från butiker etc. Ofta händer det att leverantören självmant återtar livsmedel som inte får säljas från detaljisterna.

2.10 Fordonslagstiftningen

Bestämmelser om krav på fordons beskaffenhet och utrustning finns i *fordonskungörelsen* (1972:595) och i *bilavgaslagen* (1986:1386). Innan ett fordon får tas i bruk i Sverige måste det ha godkänts vid en registrerings- eller typbesiktning. För att kunna genomföra en typbesiktning måste generalagenten ha ett tillstånd till typbesiktning som utfärdats av Vägverket.

2.10.1 Bilavgaslagen

Ändamålet med bilavgaslagen är att begränsa skador på hälsa och miljö genom att endast bilar och motorfordon som uppfyller av samhället ställda avgaskrav kommer ut på marknaden. För motordrivna fordon gäller enligt bilavgaslagen krav på avgasgodkännande. Kravet är ovillkorligt för en registrering av fordonet. Den allmänt hållna formuleringen säger inte vilket avgasgodkännande som åsyftas, utan detta specificeras närmare i *bilavgasförordningen* (1991:1481). Bland de krav som är en förutsättning för registrering av fordon är att avgas- och bullerkraven är uppfyllda.

Bilavgaslagen är utformad som en ramlag, eftersom de frågor som regleras har en utpräglat teknisk karaktär och det materiella innehållet i regleringen snabbt måste kunna anpassas till den fortgående tekniska utvecklingen. Lagen innehåller de grundläggande reglerna om lagens syfte, utsläppskrav, tillverkaransvar och föreläggande om rättelseåtgärder samt avgifter och bemyndiganden.

Bilar som omfattas av krav på avgasgodkännande enligt bilavgaslagen ska delas in i miljöklasser. Miljöklassningen är obligatorisk för personbilar, lastbilar och bussar. Villkoret för ett svenskt avgasgodkännande är bl.a. att tillverkaren åtar sig ett ansvar för reningsutrustningens hållbarhet.

2.10.2 Bilavgasförordningen

Den närmare regleringen av bilavgasfrågorna har i stor utsträckning fått sitt konkreta innehåll genom regerings- och myndighetsföreskrifter. I bilavgasförordningen definieras tre miljöklasser för olika fordonskategorier, med gränsvärden för de reglerade utsläppen - kolmonoxid (CO), kolväten (HC), kväveoxider (NO_x) och partiklar. Krav på provmetoder, hållbarhetskrav, tillsyn och kontrollförfarande ingår också. En bil hänförs i samband med avgasgodkännandet till den miljöklass som anges av tillverkaren, om bilen uppfyller utsläppskraven för den angivna miljöklassen. Inplaceringen i miljöklass är kopplad till den differentierade beskattningen (accisen) av fordon i de olika miljöklasserna.

Naturvårdsverket har ensamt tillsynsansvaret enligt bilavgaslagen. En av hörnstenarna i en effektiv strategi för att minska utsläppen av luftföroreningarna från bilar är krav på avgasreningssystemets hållbarhet under fordonets hela livslängd. Med stöd av bilavgaslagen kan verket välja ut ett antal motorfamiljer för en uppföljande undersökning av hur väl det avgasrenande systemet fungerar. Dessa genomgår en

provning vid AB Svensk Bilprovning Motortestcenter. Om bilarna överskrider de gränsvärden som gällde vid certifieringstillfället kan Naturvårdsverket kräva att hela serier av redan levererade bilar återkallas för korrigerande åtgärder. Det ankommer på verket att bedöma vilka rättelseåtgärder som erfordras. I första hand ska en frivillig lösning med biltillverkarna sökas. I några fall har Naturvårdsverkets beslut att biltillverkare ska återkalla en serie bilar för åtgärd, överklagats till högre instans.

2.10.3 Vägtrafikbuller

Vägtrafikbuller härrör i huvudsak från två skilda bullerkällor. Det ena är fordonets motor och kraftöverföring, och den andra det ljud som uppkommer vid kontakten mellan däck och vägbana. Fordonens tekniska utrustning regleras till stor del genom internationella regelverk. De anger krav för olika system och komponenter i fordonet och är utformade främst i syfte att höja trafiksäkerheten i fordonet, men även miljökraven för fordon ingår.

Buller från fordon regleras särskilt i *fordonskungörelsen* (1972:595). Det omfattas därmed inte av det system för certifiering och kontroll som finns i bilavgaslagstiftningen. Fordonskungörelsen innehåller också regler om kontroll av fordon. Det är fråga om dels en förhandskontroll (typgodkännande) som ska företas innan ett fordon får tas i bruk, dels av kontroll av fordon som är i bruk. Visar det sig vid en efterkontroll att fordonen inte uppfyller t.ex. bullerkravet, kan Vägverket återkalla tillståndet till typbesiktning.

Genom de nationella särkrav som gäller för avgasutsläppen har en uppdelning av det centrala myndighetsansvaret skett. Principerna i Sverige skiljer sig åt vad gäller buller, där Vägverket är föreskrivande myndighet, och luftföroreningar, där Naturvårdsverket är föreskrivande myndighet. Denna ordning har inte ändrats vid inträdet i EU.

2.11 Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (1988:1604) har till syfte att motverka att varor och tjänster orsakar skada på person eller egendom. Den är tillämplig på varor (inbegripet levande djur) och tjänster som tillhandahålls i näringsverksamhet. Från den 1 juli 1996 omfattar lagen även varor i offentlig verksamhet, och som konsumenter utnyttjar i inte obetydlig omfattning eller kan komma att utnyttja för enskilt bruk.

Lagen innehåller inga inskränkningar i fråga om arten av personskador, och syftet är att motverka risker för såväl olycksfall som sjukdomar av olika slag. För detta ändamål får en näringsidkare eller den som i offentlig verksamhet (staten, kommuner eller landsting) tillhandahåller varor åläggas att lämna säkerhetsinformation, förbjudas att tillhandahålla varor och tjänster, åläggas att lämna varningsinformation samt åläggas att återkalla varor och tjänster eller meddelas exportförbud.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för lagen om inte annat sägs i någon specialförfattning såsom inom arbetsmiljö-, kemikalie-, livsmedels- och läkemedelslagstiftningen och som faller utanför produktsäkerhetslagens tillämpningsområde. Till verkets ansvarsområde hör också lagarna om leksakers säkerhet och personlig skyddsutrustning för privat bruk. Det åligger verket att utföra marknadskontroller av olika konsumentprodukters säkerhet för hälsan.

Konsumentverket ska enligt sin instruktion bl.a. utarbeta riktlinjer för näringsidkares marknadsföring och produktutformning, påverka näringsidkare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov och stimulera dem att vidta egna åtgärder i detta syfte. Verket ska också utföra eller låta utföra undersökningar av varor och tjänster.

Konsumentverket uppmärksammas på förekomsten av farliga varor eller tjänster på olika sätt. Det kan ske genom t.ex. att allmänheten direkt eller via konsumentvägledare gör verket uppmärksam på en viss produkts negativa effekter för människors hälsa. Uppgifter kan också komma från andra myndigheter, av läkare, genom media och skaderapporteringar.

Tillämpningen av produktsäkerhetslagen präglas av att det i första hand är företagen själva som ska vidta de åtgärder som krävs för att förhindra skadefall. Vid utebliven rättelse kan i första hand Konsumentombudsmannen utfärda förelägganden. När det gäller ärenden av större vikt vänder sig Konsumentombudsmannen till Marknadsdomstolen.

Produktsäkerhetslagen har använts i ett stort antal ärenden, som i första hand rört produkters säkerhet. Merparten avser sport-, lek- och hobbyartiklar. De miljörelaterade hälsoeffekterna av olika produkter har hittills gällt bulleravgivning från leksaker. Marknadsdomstolen har i ett fall utfärdat saluförbud mot skämtleksaker som kunde avge ett impulsljud som översteg 140 decibel. Med stöd av produktsäkerhetslagen har Konsumentverket utfört en marknadskontroll av leksakstelefoner i syfte att undersöka om de som finns till salu på marknaden är skadliga för barns hörsel.

2.12 Tobakslagen

Tobakslagen (1993:581) syftar till att minska hälsorisker och olägenheter med bruk av tobak. Lagen omfattar regler om begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen, begränsning av rökning i vissa arbetslokaler, varningstexter och innehållsdeklaration, marknadsföring och produktkontroll. Sedan år 1993 gäller dessutom att rökning är förbjuden i lokaler dit allmänheten har tillträde och att arbetsgivaren har ett ansvar för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i arbetslokalen. Rökning är också förbjuden på skolgårdar och på motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem.

Kommunerna svarar för den lokala tillsynen enligt tobakslagen. Länsstyrelsen svarar för den regionala tillsynen. Centralt svarar Socialstyrelsen för tillsynen, förutom när det gäller utrymmen som upplåts enbart för personal (Arbetarskyddsstyrelsen) och i frågor som rör marknadsföring (Konsumentverket).

Tobakslagen är relativt ny. Många kommuner har ännu inte kommit igång med någon systematisk tillsyn när det gäller efterlevnaden av lagen, t.ex. beträffande rökförbud i vissa lokaler. Socialstyrelsen planerar en uppföljning av efterlevnaden av tobakslagen 1997.

2.13 Smittskyddslagen

Smittskyddslagen (1988:1472) syftar till att förhindra smittspridning bland människor. Lagen föreskriver att varje landsting ska ha en smittskyddsläkare som särskilt ska planera, organisera och leda smittskyddsarbetet i länet, verka för att förebyggande åtgärder vidtas, följa utvecklingen på området, biträda miljö- och hälsoskyddsnämnderna och andra som är verksamma inom smittskyddet, lämna allmänheten råd och upplysningar m.m.

Den behandlande läkaren har skyldighet att anmäla till smittskyddsläkaren, Smittskyddsinstitutet och miljö- och hälsoskyddsnämnden om han upptäcker fall av samhällsfarliga sjukdomar (t.ex. difteri, hepatit B, polio, tuberkulos, rabies och salmonella) eller andra anmälningspliktiga sjukdomar (t.ex. malaria, stelkramp, botulism, legionella och papegojsjuka) Särskilda regler finns för detta förfarande.

Om smittskyddsläkaren efter anmälan finner att åtgärder behövs för att hindra smittspridning ska han se till att sådana åtgärder vidtas. När det gäller åtgärder delas ansvaret mellan smittskyddsläkaren och kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Smittskyddsläkaren svarar för sådana åtgärder som riktas mot personer, t.ex. olika förhållnings-

regler, beslut om tvångsundersökning och isolering m.m. för att hindra smittspridning. Miljö- och hälsoskyddsnämnden svarar för åtgärder mot livsmedel, vattentäkter, avloppsvatten, ventilationsanläggningar och andra objekt som kan sprida smitta.

Lagen betonar särskilt vikten av att smittskyddsläkaren och miljö- och hälsoskyddsnämnden samverkar med varandra och håller varandra informerade om sådant som har betydelse för smittskyddet.

Socialstyrelsen svarar för den centrala tillsynen enligt smittskyddslagen.

2.14 Hälso-och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) reglerar hälso- och sjukvårdens ansvar och skyldigheter, såväl för landstinget, den privata sjukvården samt de landstingsfria kommunerna. Enligt lagen avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Begreppet hälso- och sjukvård omfattar således både sjukvård samt sjukdomsförebyggande åtgärder.

Det övergripande målet för hälso- och sjukvården är enligt lagen en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Med god hälsa för hela befolkningen menas inte enbart varje individs fysiska, psykiska och sociala välmående utan också hälsosituationen inom befolkningen som helhet. Alla ska vid behov kunna få del av hälso- och sjukvårdens tjänster, oavsett var de bor i landet och utan individuella särförhållanden av t.ex. ekonomisk, social, språklig, religiös eller kulturell natur.

När det gäller hälso- och sjukvårdens miljöinriktade arbete har detta i propositionen 1981/82:97 beskrivits som att omfatta insatser för att fastställa hur kemiska, biologiska, fysiska, sociala och psykosociala faktorer inverkar på befolkningens hälsotillstånd. Vidare sägs i propositionen att landstinget bör ta till vara och utnyttja den information om risker i människans livsmiljö som framkommer i samband med hälso- och sjukvårdsarbetet.

Socialstyrelsen svarar för tillsynen enligt hälso- och sjukvårdslagen. Hälso- och sjukvårdslagen är ingen skyddslagstiftning. Den beskriver hälso- och sjukvårdens ansvar och kan inte användas för att kräva åtgärder mot hälsorisker i miljön.

3 Internationella och nationella mål

3.1 Hälsa för alla

1984 antog medlemsländerna i WHO:s europaregion den hälsopolitiska strategin "Hälsa för alla" (HFA). Strategin syftar till att ge riktlinjer för hälsopolitiken, dels för europaregionen som helhet, dels för varje enskilt land. Den omfattar 38 hälsopolitiska mål som bör vara uppfyllda år 2000. HFA reviderades 1991. Den är inte juridiskt bindande, men politiskt och moraliskt förpliktigande för medlemsländerna.

De 38 målen i HFA är uppdelade på fem olika avdelningar:

- Bättre hälsa
- Livsstil och hälsa
- Hälsosam miljö
- Ändamålsenlig vård
- Utvecklingsstrategier

Några huvudteman i HFA är jämlikhet i hälsa, förebyggande arbete, aktivt engagemang hos medborgarna, samverkan mellan olika samhällsinstanser samt internationellt samarbete.

I avdelningen "Hälsosam miljö", har medlemsländerna identifierat prioriterade områden när det gäller kopplingen mellan den fysiska miljön och människors hälsa. Åtta stycken mål har preciserats (nummer 18–25) vilka, förutom strukturfrågor såsom ledning och administration, omfattar direkta effekter på människors hälsa orsakade av fysiska, kemiska och biologiska faktorer. De omfattar även mer indirekta effekter på hälsa och välbefinnande när det gäller boende, psykosociala faktorer, städernas miljö, naturhushållning och transporter.

- Mål 18: *Program för miljö och hälsa*
  År 2000 ska alla medlemsländer ha utvecklat och vara i färd med att genomföra program för miljö och hälsa som ger förutsättningar för en ekologiskt hållbar utveckling, kontroll av miljörisker och rättvis tillgång till sunda livsmiljöer.

- Mål 19: *Ledning av arbetet med miljö och hälsa*
  År 2000 ska det i alla medlemsländer finnas effektiva system för att leda och administrera arbetet, samt tillräckliga resurser för att förverkliga beslut i miljöfrågor.
- Mål 20: *Vattenkvalitet*
  År 2000 ska alla människor ha tillräcklig tillgång till ofarligt dricksvatten. Föroreningar i grundvatten, floder, sjöar och hav ska inte längre utgöra hot mot hälsan.
- Mål 21: *Luftkvalitet*
  År 2000 ska luftens kvalitet ha förbättrats i alla medlemsländer så att kända föroreningar inte längre utgör hot mot hälsan.
- Mål 22: *Kvalitet och säkerhet hos livsmedel*
  År 2000 ska risker i livsmedel från mikroorganismer eller deras giftämnen, kemikalier och radioaktivitet, i alla medlemsländer ha minskat i betydande grad.
- Mål 23: *Avfallshantering och förorening av mark*
  År 2000 ska alla medlemsländer ha kontroll över de risker för folkhälsan som orsakas av fast, hälsofarligt avfall samt förorening av mark.
- Mål 24: *Mänsklig ekologi och bosättning*
  År 2000 ska städer, tätorter och byar i regionen kunna erbjuda en fysisk och social miljö som främjar hälsan.
- Mål 25: *Arbetstagares hälsa*
  År 2000 ska i alla medlemsländer arbetstagarnas hälsa ha förbättrats genom att arbetsplatser gjorts hälsosamma, arbetsrelaterade skador minskat och arbetstagarnas välbefinnande främjats.

Även några av de mål som ryms under avdelningen om utvecklingsstrategier berör miljö och hälsa:

- Mål 32: *Hälsoforskning och utveckling*
  År 2000 ska forskningen ha främjat tillgången till och sökandet efter sådan kunskap som kan stödja utvecklingen av Hälsa för alla i alla medlemsländer.
- Mål 33: *Utveckling av handlingslinjer för Hälsa för alla*
  År 2000 ska alla medlemsländer ha utvecklat och vara i färd med att förverkliga handlingslinjer i enlighet med uppfattningen och principerna bakom det europeiska Hälsa för alla-programmet där insatser fördelas jämnt på livsstilsfrågor, miljö och hälso- och sjukvård.

1987 gjorde miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet (MHTF) i Sverige tillsammans med sina systerorganisationer i Norge och Finland ett försök att omsätta HFA i det lokala miljö- och hälsoskyddsarbetet.

Detta presenterades i en skrift, "Miljörettet helsevern i kommunerne". En lägesbeskrivning gjordes i förhållande till de olika delmålen i HFA, och en uppskattning gjordes om rimliga tidsramar och resursbehov för att nå målen.

3.2 Europeiska stadgan för miljö och hälsa

1989 träffades de europeiska miljö- och hälsoministrarna i Frankfurt för att diskutera åtgärder inom sina ansvarsområden. Avsikten var att mötet skulle initiera en intensifierad policyutveckling inom miljö- och folkhälsoområdet. Mötet har kallats "WHO:s första konferens om miljö och hälsa". Mötet resulterade i en gemensam stadga, "Europeiska stadgan för miljö och hälsa", som antogs av Sverige samt ytterligare 28 länder inom WHO:s europaregion som var representerade vid mötet.

Stadgan beskriver grundläggande principer som bör vara vägledande i det dagliga arbetet på alla nivåer, såväl vid olika myndigheter och offentliga organ som vid de olika samhällssektorer som är ansvariga för skyddet av miljö och hälsa. Stadgan utgår från de 38 hälsopolitiska målen i HFA samt den s.k. Bruntlandkommissionens rapport "Vår gemensamma framtid", som kom 1987. En bärande princip i stadgan är att miljö- och hälsofrågorna hör nära samman och att metoder kan utvecklas gemensamt för miljö- och för hälsoarbetet. I åtgärder för en ren miljö i ekologisk balans bör också ingå åtgärder för en sundare livsstil.

Stadgan indelas i följande avdelningar:

- Rättigheter och ansvar
- Principer för samhällets politik
- Strategiska faktorer
- Prioriteringar
- Vägen framåt

I avdelningen "Rättigheter och ansvar" slås bl.a. fast att alla samhällssektorer är ansvariga för skyddet av miljö och hälsa och att varje myndighet och offentligt organ på olika nivåer i sitt dagliga arbete bör samarbeta med andra sektorer för att lösa miljö- och hälsoproblemen.

Vidare anges att varje individ är berättigad till en miljö som främjar hälsa och välbefinnande, men att varje individ också har ett ansvar att medverka till att skydda miljön för sin egen och andras hälsas skull.

I avdelningen "Principer för samhällets politik" lyfts principen "bättre förebygga än bota" fram, och det framhålls att individers och

gruppers hälsa klart bör gå före hänsyn till ekonomi och handel. Särskild uppmärksamhet bör här ägnas åt högriskgrupper och underpriviligierade grupper.

En annan viktig princip som preciseras i denna avdelning av stadgan, är att varje samhällsorgan eller privat organisation som förorsakar eller kan förorsaka skada på miljön bör åläggas ett ekonomiskt ansvar (principen "miljöförstöraren betalar").

I avdelningen "Strategiska faktorer" lyfter stadgan bl.a. fram att administrativa och ekonomiska styrmedel, inklusive beskattning, liksom fysisk planering är viktiga instrument för att främja miljöförhållanden som kan leda till god hälsa och välbefinnande. Vidare framhålls att tvärvetenskapliga forskningsprogram inom epidemiologi som syftar till att klarlägga sambanden mellan miljö och hälsa ska främjas och stödjas på regional, nationell och internationell nivå.

Slutligen har i avdelningen "Prioriteringar" ett antal särskilt betydelsefulla områden identifierats. Stadgan anger att de lokala, regionala, nationella och internationella aktörerna bör ägna särskild uppmärksamhet åt samt sträva efter att vidta åtgärder beträffande följande:

- Global miljöförstöring (t.ex. ozonlagret och klimatpåverkan).
- Utveckling, planering och förnyelse av tätorter.
- Tillgång till ofarligt och rent dricksvatten.
- Vattnets kvalitet (yt- och grundvatten)
- Mikrobiologisk och kemisk livsmedelskontroll.
- Inverkan på miljö och hälsa från energiproduktion, transporter och jordbruk.
- Luftens kvalitet (bl.a. avseende svaveldioxid, kväveoxider, fotokemiska oxidanter och flyktiga organiska föroreningar).
- Inomhusluftens kvalitet.
- Svårnedbrytbara kemikalier och sådana som har kroniska effekter.
- Farligt avfall (inklusive hantering, transport och destruktion).
- Bioteknologi (särskilt genetiskt förändrade organismer).
- Planering för oförutsedda händelser (olyckor och katastrofer).
- Renare teknologier.

En paragraf i den europeiska stadgan för miljö och hälsa föreskrev att hälso- och miljöministrarna skulle träffas igen inom fem år för att utvärdera nationella och internationella framsteg samt anta de särskilda handlingsplaner som utarbetas av WHO och andra internationella organisationer. Detta möte hölls i Helsingfors 1994 (se 3.4 "Den andra europeiska konferensen om miljö och hälsa").

3.3 Riodeklarationen och Agenda 21

Bruntlandkommissionen argumenterade i sin rapport "Vår gemensamma framtid" (1987) för en aktiv global strävan mot en "hållbar utveckling" i form av aktionsprogram och internationella konventioner. Man förde också fram tanken på att anordna en världskonferens om miljö och utveckling. 1992 anordnade FN en sådan konferens, med begreppet "hållbar utveckling" som huvudtema, i Rio de Janeiro. Konferensen kallades "FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED)".

Vid Riokonferensen antog de deltagande länderna allmänna riktlinjer för det globala miljöarbetet med sikte på nästa århundrade. Tre dokument antogs; Riodeklarationen, Agenda 21 och de s.k Skogsprinciperna. Vidare undertecknades två konventioner; klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Cirka 150 länder samt EU undertecknade Riodeklarationen, Agenda 21 samt övriga konventioner som antogs vid Rio-konferensen.

Den svenska regeringen har betecknat Rio-konferensen som en framgång. Den innebär ett viktigt steg för att nationellt och internationellt lägga ökad vikt vid och ge ökade resurser för att lösa världens miljö- och utvecklingsproblem. Värdet av konferensen visar sig dock först om några år då man kan se hur konferensens rekommendationer har omsatts i praktiken. I regeringens skrivelse 1992/93:13, "FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED", framhålls att den svenska regeringen både i 1991 och 1992 års regeringsförklaring har angett att en av de viktigaste uppgifterna under mandatperioden är att verka för en långsiktig och hållbar utveckling, och att Riodeklarationen och Agenda 21 stämmer väl överens med detta mål. Vidare framhålls i skrivelsen att hälsopolitiken och folkhälsoarbetet är viktiga delar av omsorgen om en hållbar utveckling.

FN planerar en uppföljande konferens till Rio-konferensen år 1997. Agenda 21-kommittén, som är knuten till Miljödepartementet, arbetar för närvarande med en rapport om Sveriges arbete med genomförandet av Agenda 21. Rapporten kommer att innehålla ett kapitel om hälsa. Den överlämnas till FN-organet "Commission on Sustainable Development" i början av 1997.

3.3.1 Riodeklarationen

Riodeklarationen om miljö och utveckling utgår från den deklaration som antogs vid 1972 års FN-konferens om människans miljö, som hölls i Stockholm. Den omfattar 27 grundläggande principer om miljö-

och utvecklingsarbete som staterna uppmanas att följa i det långsiktiga miljö- och utvecklingsarbetet. En positiv utveckling av befolkningens hälsa utgör en viktig integrerad del i deklarationens definition av "hållbar utveckling". Följande kan särskilt nämnas (numren anger punkterna i Rio-deklarationen):

1. I strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen.
2. En stat har ansvar för att inte skada andra staters miljö eller områden som ligger utanför statlig kontroll.
3. Även kommande generationers behov av utveckling och miljö måste tillgodoses på ett rättvist sätt.
4. Skyddet av miljön måste utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen.
10. Varje individ ska ha skälig tillgång till de uppgifter om miljön som finns hos offentliga organ, och då även uppgifter om farliga material och verksamheter. Var och en ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Staten ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer och rättsmedel ska erbjudas.
11. Effektiva nationella miljölagar ska införas. Miljönormer, mål och prioriteringar ska spegla de miljö- och utvecklingssammanhang där de tillämpas.
15. Den s.k. "försiktighetsprincipen" ska tillämpas så långt möjligt. Om ett allvarligt miljöhot upptäcks får inte avsaknad av vetenskapligt säkerställda bevis användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder som behövs för att hindra miljöförstöring.
16. Den som förorenar ska i princip bära kostnaderna för föroreningarna.

3.3.2 Agenda 21

Agenda 21 är kanske det viktigaste dokumentet som antogs vid Riokonferensen. Den utgör ett globalt handlingsprogram med riktlinjer för miljö- och hälsoarbetet med sikte på nästa århundrade. I förordet till Agenda 21 slås fast att vi står inför ett vägskäl i historien och att ansvaret för åtgärder mot ojämlikhet och förstörelse av de ekosystem som vi är beroende av för vår välfärd främst ligger hos världens

regeringar. Agendan slår också fast att inget land ensamt kan lösa dessa problem. Samarbete mellan länder är avgörande.

Agenda 21 är inte juridiskt bindande. Regeringen har karaktäriserat det som ett "politiskt och moraliskt förpliktigande" uppdrag till alla grupper och individer i samhället att arbeta för att undanröja hotet mot miljön, utrota fattigdomen runt om i världen och uppnå målet om en hållbar utveckling (Regeringens skrivelse 1992/83:13, s.5).

Agenda 21 innebär en kraftfull uppfordran till handling. Den ska ses som ett uppdrag såväl till stater som till alla grupper och individer i samhället att delta i arbetet med miljö- och utvecklingsfrågorna under resten av 1900-talet och in i nästa sekel. Den innehåller 40 kapitel med olika programområden om bl.a. åtgärder mot fattigdom, förändring av konsumtionsmönster, skydd och främjande av människors hälsa, befolkningstillväxt, fysisk planering samt olika områden när det gäller skydd av den yttre miljön och naturresurserna.

Det särskilda kapitlet "Att skydda och främja människors hälsa" omfattar programområdena:

- Tillfredsställande av primära hälso- och sjukvårdsbehov
- Bekämpning av smittosamma sjukdomar
- Skydd för utsatta grupper
- Åtgärder beträffande hälsosituationen i städer
- Minskande av hälsorisker orsakade av föroreningar och miljöfaror.

Programområdet om hälsorisker av föroreningar lyfter särskilt fram luftföroreningar i städer, luftföroreningar inomhus, vattenföroreningar, bekämpningsmedel, avfall, bostadsområden, buller, strålning samt energi- och industriproduktion.

De 38 hälsopolitiska målen i WHO:s "Hälsa för alla" är integrerade i Agenda 21.

Agenda 21 betonar behovet av att regeringar och andra beslutsfattare integrerar miljö- och utvecklingshänsyn på program-, planerings- och ledningsnivå, samt att man ska söka garantera en bredare delaktighet från allmänhetens sida. Vidare rekommenderas att system utvecklas som integrerar miljö och ekonomi genom att inkludera miljöaspekter i nationalräkenskaperna.

En viktig princip i Agenda 21 är att de olika samhällsgruppernas roll stärks. Enskilda individer, grupper och organisationer bör få delta i utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningar, få information och bli delaktiga i beslut, särskilt då det gäller beslut som kan påverka det samhälle där de lever och arbetar. Näringslivets, fackföreningarnas och de icke-statliga organisationernas betydelse lyfts fram. Man betonar också de lokala myndigheternas avgörande betydelse för genomförandet av intentionerna i Agenda 21, beträffande uppbyggnad av

infrastruktur, fastställande av miljöpolitik och övervakning. För att aktivera allmänheten är information och upplysning viktiga områden.

Som ett mål föreslås att lokala myndigheter senast år 1996 bör ha inlett samråd med lokalbefolkningen och ha uppnått samförstånd om en lokal Agenda 21.

En översiktlig beskrivning av det svenska arbetet med Agenda 21 återfinns i kapitel 11.

3.4 Den andra europeiska konferensen om miljö och hälsa, Helsingfors 1994

WHO:s "andra konferens om miljö och hälsa" genomfördes i Helsingfors i juni 1994. Inbjudna var miljö- och hälsoministrarna i 52 länder som då ingick i WHO:s europaregion. Konferensen kan ses som en uppföljning av och en fortsättning på den "första konferensen om miljö och hälsa" som WHO höll i Frankfurt 1989. Vid Helsingforskonferensen antogs en deklaration, "Declaration on Action on Environment and Health". Den ska dels ligga till grund för internationell samverkan inom europaregionen, dels vara ett stöd för varje lands egna åtgärder.

Ett viktigt syfte med Helsingforskonferensen och deklarationen var att främja samverkan mellan miljö- och hälsosektorerna. Två viktiga WHO-dokument låg till grund för deklarationen, dels rapporten "Concern for Europe's Tomorrow" som innehåller en beskrivning av hälsorisker i miljön i Europa i dag, dels en "Environmental Health Action Plan for Europe" som kan ses som en handbok för medlemsländerna inför arbetet med nationella handlingsprogram.

Helsingforsdeklarationen inleds med ett kapitel som beskriver utvecklingen och dagens situation när det gäller hälsorisker i miljön. Som särskilt viktiga frågor nämns föroreningar i livsmedel och vatten, föroreningar i utomhus- och inomhusluften, dödsfall och skador till följd av olyckor, ekologi och hälsa, städernas miljö samt arbetsmiljö. Man betonar vikten av att alla sektorer strävar efter en hållbar utveckling. Medlemsländerna förbinder sig att dels verka för att åtgärda de egna problemen inom respektive länder, men också att i samverkan med andra länder verka för att gemensamma problem åtgärdas, t.ex. när det gäller gränsöverskridande föroreningar i luft och vatten.

Deklarationen föreskriver att varje land senast 1997, i samarbete mellan hälso- och miljödepartementen, ska ha tagit fram ett nationellt handlingsprogram baserat på de egna behoven. Detta ligger till grund för Miljöhälsoutredningens uppdrag.

Helsingforsdeklarationen uttrycker även ett ökat behov av stöd från WHO till medlemsländerna i frågor som rör hälsorisker i miljön. Särskilt nämns här behovet av åtgärder beträffande utveckling av system för miljö- och hälsoskydd (inklusive arbetarskydd), informationssystem, riskvärdering, utbildning samt medborgaraktivering.

Behovet av ett ökat samarbete mellan länder och internationella organisationer lyfts också fram i deklarationen. En ny kommitté bildades, "European Environment and Health Committee" (EEHC), för att samordna och stödja arbetet med genomförandet av Helsingforsdeklarationen. Kommittén består av representanter från WHO, FN OECD och EU och stöds av ett sekretariat som WHO tillhandahåller.

EEHC:s uppgifter preciseras i Helsingforsdeklarationen, och omfattar bl.a.:

- Koordinering och utvärdering av implementeringen av Helsingforsdeklarationen,
- stöd till medlemsländerna i deras arbete med att ta fram nationella handlingsprogram,
- samarbete mellan relevanta europeiska organisationer,
- medverka i identifieringen av angelägna problemområden som kräver samverkan eller ytterligare forskning/utredning.

Protokoll från EEHC:s möten tillsänds Socialdepartementet och Socialstyrelsen.

Den tredje konferensen om miljö och hälsa i Europa planeras att hållas i London 1999. Då ska WHO:s europaregions medlemsländers arbete med nationella handlingsplaner följas upp och utvärderingar göras inför det fortsatta arbetet i regionen.

3.5 Environment for Europe-processen

Ett europeiskt samarbete initierades 1990 av UN/ECE (United Nations Economic Commission For Europe) och OECD. Inom ramen för detta samarbete har främst flera viktiga miljökonventioner arbetats fram. Parallellt med detta arbete har fyra europeiska miljöministerkonferenser ägt rum (Bergen 1990, Dobris (Prag) 1991, Luzern 1993 och Sofia 1995). Dessa konferenser och det mellanliggande samarbete som de har gett upphov till har fått benämningen "Environment for Europe"-processen.

Vid konferensen i Luzern 1993 antogs en handlingsplan för miljön i Central- och Östeuropa (EAP: Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe). EAP ger riktlinjer för hur miljöarbetet i Östeuropa ska hanteras när det gäller kapacitets- och förvaltningsuppbyggnad, det politiska och ekonomiska reformarbetet på miljöområdet samt prioriteringsordning för miljöinvesteringar. Vid Luzernkonferensen antogs också UN/ECE:s plan "Environment Programme for Europe".

Vid Luzernmötet beslöts också att man skulle arbeta vidare med ett all-europeiskt miljöprogram (EPE), och att en miljötillståndsrapport för hela Europa skulle utarbetas. Denna rapport har 1995 färdigställts av EU:s miljöbyrå i Köpenhamn, European Environmental Agency, och kallas "Europe's Environment, the Dobris Assessment".

För att följa upp Luzernkonferensens resultat upprättades två fora, nämligen:

- Task Force on Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe (TF/EAP), som är ett organ som ska initiera och kanalisera det multilaterala biståndet vad gäller förvaltningsstöd och kapacitetsuppbyggnad. Ett huvudområde är att stödja miljöministerierna i arbetet med att utveckla nationella miljöstrategier och planer.
- Project Preparation Committé (PPC), som ska identifiera och bereda finansieringen av investeringar och miljöprojekt.

Vid miljöministermötet i Sofia 1995 diskuterades genomförandet av EAP (Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe) varvid finansieringsfrågorna uppmärksammades särskilt. Man behandlade också bl.a. näringslivets miljöarbete, biologisk mångfald, samt allmänhetens insyn och deltagande i beslutsprocessen. En deklaration antogs som bl.a. anger det fortsatta arbetet. Nästa miljöministermöte är tänkt att äga rum i Danmark 1998.

3.6 Nationella miljömål antagna av riksdagen

Riksdagen har angett ett stort antal mål för miljöarbetet i Sverige, både av övergripande karaktär och mer konkreta mål inom olika områden. Många av de antagna målen baseras på regeringens proposition "En god livsmiljö" (1990/91:90).

Övergripande mål för miljöpolitiken är enligt riksdagen beslut 1991 att:

- skydda människors hälsa,
- bevara den biologiska mångfalden,
- hushålla med uttagen av naturresurserna så att de kan nyttjas långsiktigt, samt att
- skydda natur- och kulturlandskapet.

Huvudpunkterna i 1990-talets miljöpolitik indelas i 10 huvudpunkter (indelningen härrör från propositionen "En god livsmiljö"). Perspektiven är både bredare och mer djupgående än tidigare. Målen innefattar individers, företags och myndigheters miljöarbete, och även insatser på det internationella planet.

1. Sverige ska arbeta internationellt för en varaktig hållbar utveckling och gemensamma överenskommelser för att skydda miljön.
2. Ekonomiska styrmedel ska användas i ökad utsträckning för att förmå företag och konsumenter att ta hänsyn till miljön.
3. Miljölagarna ska samordnas i en miljöbalk.
4. Utsläppen från industriprocesser ska vid sekelskiftet ha nått ner till ofarliga nivåer.
5. Miljöskadorna från varor i vardagslivet ska begränsas. Det gäller inte enbart i tillverkningen, utan också när varorna är förbrukade. På så sätt ska avfallets farlighet minskas. Tillverkarnas ansvar ska gälla under produktens hela livstid.
6. Avfallets volym ska begränsas genom återanvändning, återvinning och minskad användning av engångsmaterial.
7. Utsläppen från trafiken ska minska genom skärpta krav på fordon och bränslen, kraftigt ökade investeringar i storstädernas kollektivtrafik och på järnvägar samt samhällsplanering som också ser till transportbehovens konsekvenser för miljön.
8. Energibehoven ska klaras utan kärnkraft samtidigt som miljöfarliga utsläpp ska minska och de orörda älvarna bevaras.
9. Den biologiska mångfalden ska säkerställas. Ett miljöanpassat och mindre reglerat jordbruk ska producera livsmedel med god kvalitet under minskad miljöpåverkan. Landskapsvården ska intensifieras. Den produktiva skogsmarken ska säkras i ett långsiktigt perspektiv.
10. Även den enskilde måste ta ett ökat ansvar för miljön. Sopsortering, kollektivresande och energihushållning ska utvecklas.

Utöver ovan redovisade övergripande mål finns ett stort antal (ca 150) mer detaljerade politiskt beslutade miljömål. Naturvårdsverket har i en rapport, "Nationella miljömål 1995/96" (rapport nr 4483), gjort en

sammanställning av de mål för miljöarbetet som riksdag och regering har beslutat om. I bilaga 1 till Miljöhälsoutredningens betänkande görs en närmare beskrivning av några av dessa mål.

3.7 Nationella folkhälsomål

Regeringen överlämnade 1991 en folkhälsoproposition (1990/91:175) till riksdagen. I propositionen betonas att folkhälsoarbetet måste bygga på de tre principerna lokalt engagemang, kunskap och samarbete över sektorsgränserna. Propositionen baseras främst på det nationella strategiarbetet inom dåvarande Folkhälsogruppen, "Hela folkets hälsa", som i sin tur baseras på en genomgång av de faktorer som påverkar folkhälsan samt på en beskrivning av olika aktörers insatser inom folkhälsoområdet.

Ett av förslagen i propositionen var att inrätta Folkhälsoinstitutet, med uppgiften att på nationell nivå driva folkhälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete.

Följande prioriterade områden lyftes fram:

- Folkhälsoarbetet under de kommande åren ska i ökad utsträckning bygga på ett lokalt deltagande och engagemang, en framtagning, sammanställning och spridning av kunskap samt ett samarbete över sektorsgränserna.
- Ett arbete för att utarbeta hälsopolitiska mål för de myndigheter vars verksamhet är av betydelse för befolkningens möjligheter att leva ett hälsosamt liv skall inledas.
- Beskrivningar av effekter skall så långt det är möjligt ingå i de underlag till beslut som tas fram på myndighetsnivå och inom regeringskansliet.
- Barn och ungdomars samt utsatta kvinnors hälsosituation skall speciellt uppmärksammas och särskilda insatser vidtas för att förbättra dessa gruppers hälsa.
- Åtgärder för att minska konsumtionen av alkohol och tobak ska ges hög prioritet.

Regeringen har i december 1995 fastställt direktiv för en nationell parlamentarisk kommitté som ska utarbeta förslag till nationella mål för hälsoutvecklingen. Målen ska vara vägledande för samhällets insatser för att främja folkhälsan, förebygga ohälsa samt förhindra förtida och undvikbar funktionsnedsättning, sjuklighet och död.

Kommittén ska bl.a.:

- redovisa och analysera de erfarenheter som finns vad gäller mål för hälsoutvecklingen internationellt och på nationell, regional och lokal nivå,
- analysera och värdera de hälsoproblem som för närvarande finns och som väntas få stor betydelse för hälsoutvecklingen framöver,
- bedöma möjligheterna att med olika insatser minska dessa hälsorisker,
- lämna förslag till framåtsyftande mål samt förslag till strategier för att nå målen.

Målen ska i första hand vara av strategisk karaktär genom att ange inriktning och peka ut angelägna områden, och inte i detalj föreslå operativa insatser inom avgränsade områden. Utredningen ska ha en så bred samverkan som möjligt med aktörer inom stat, landsting, kommuner, folkrörelser, näringsliv, forskning och intresseföreningar. Kommittén ska vara klar med sitt arbete i december 1998.

3.8 Sundsvallsdeklarationen

1991 arrangerades en internationell konferens i Sundsvall, "Creating Supportive Environment for Health" ("stödjande miljöer"), av WHO, FN och Nordiska ministerrådet. Delegater från 81 länder deltog. Konferensen behandlade bl.a. politiska och ekonomiska aspekter på skapandet av stödjande miljöer för hälsa. Teman vid konferensen var bl.a. utbildning, livsmedel och jordbruk, boende, socialtjänst, transporter och energi samt arbetsmarknadsfrågor.

Parallellt med den internationella konferensen i Sundsvall hölls en svensk konferens om folkhälsa. Vid denna konferens antogs av de svenska deltagarna, huvudsakligen representanter från kommuner, landsting, universitet och centrala myndigheter, en svensk folkhälsodeklaration. Denna deklaration har ingen officiell status, utan har i första hand betydelse för de organisationer som deltog i konferensen. Deklarationen ska vara en vägledning i deras fortsatta arbete med folkhälsofrågor. I deklarationen anges att målet för folkhälsoarbetet är att medverka till en långsiktigt hållbar samhällsutveckling, där livsmiljön ger alla människor möjlighet att uppnå en god hälsa. Det betonades att de utvecklade länderna har ett särskilt ansvar för att stödja utvecklingsländerna i deras arbete mot fattigdom och sjuklighet.

Sundsvallsdeklarationen anger bl.a. följande:

- Hälsofrämjande arbete är den process, som ger människor möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och att förbättra den. För att nå ett tillstånd av fullständigt fysiskt, mentalt och socialt välbefinnande måste individen eller gruppen kunna identifiera sina strävanden och bli medveten om dem, tillfredsställa sina behov och förändra eller bemästra miljön.
- Folkhälsoarbete förutsätter ett brett och tvärsektoriellt samarbete mellan enskilda, organisationer och myndigheter i lokalsamhället. Arbetet ska bedrivas utifrån människors verklighet och ta vara på individens engagemang. Samtidigt måste det lokala folkhälsoarbetet kraftfullt stödjas från regional och central nivå.
- God hälsa ska ses som en tillgång för att förverkliga andra mål i livet, inte som ett mål i sig. Den goda hälsan ger möjlighet för individerna att helt utnyttja sin fysiska, intellektuella och emotionella kapacitet.
- Välinformerade och aktiva människor har lättare att göra de hälsosamma och miljöriktiga livsvalen. Folkhälsoarbetet ställer därför krav på demokratisk ordning och ger god grundläggande utbildning.
- För att ge ytterligare struktur åt utvecklingsarbetet bör lokala folkhälsokriterier och principer för deras utvärdering arbetas fram.

Som ett resultat av Sundsvallskonferensen arrangerar Svensk förening för folkhälsoarbete årliga konferenser om folkhälsoarbete, med tyngdpunkt på landstingets roll.

4 De statliga myndigheterna och de nationella organen

I detta avsnitt beskrivs kortfattat några av de myndigheter och nationella organ som bedriver verksamhet av betydelse för den miljörelaterade ohälsan. Beskrivningarna är huvudsakligen baserade på instruktioner och regleringsbrev och täcker de viktigaste tillsynsmyndigheterna samt de viktigaste nationella instituten inom miljöhälsoområdet. Utöver de myndigheter som beskrivs kan särskilt nämnas de s.k. sektorsmyndigheterna, t.ex. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Regeringen har i 1998 års miljöproposition lagt fast den s.k. sektorsprincipen, vilken innebär att varje sektor i samhället ska ta den hänsyn till miljön som behövs. Därmed har sektorsmyndigheterna fått ett ökat ansvar för miljöfrågor inom sina respektive ansvarsområden, att verka för att existerande problem blir lösta samt att nya problem undviks.

4.1 Centrala myndigheter och organ

4.1.1 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen, naturvårdslagen, lagen om kemiska produkter, lagen om hushållning med naturresurser och hälsoskyddslagen.

Naturvårdsverket (NV) ska enligt sin instruktion (1988:518, senast ändrad 1994:1234) vara samlande och pådrivande i miljövårdsarbetet, såväl nationellt som internationellt. Verkets arbete ska syfta till att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald.

Naturvårdsverket ska särskilt:

- i förhållande till sektorsmyndigheter samt regionala och lokala myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning som rör miljöarbetet,

- verka för och sprida kunskaper om miljöforskning samt genom miljöövervakning ta fram uppgifter om och belysa miljötillståndet,
- bidra med underlag för svenska ställningstaganden i det internationella miljöarbetet och medverka med expertkunskaper,
- analysera och väga in ekonomiska, juridiska och internationella aspekter på åtgärder inom miljöområdet,
- bevaka miljövårdsintressen vid tillämpning av plan- och bygglagen och lagen om hushållning med naturresurser m.m. samt tillhandahålla underlag för tillämpning av dessa lagar,
- verka pådrivande och samordnande i arbetet för ett avfallssnålt samhälle,
- ansvara för officiell statistik enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

Naturvårdsverket har preciserat 13 miljöhot/problem som ligger till grund för verkets arbete under 1995/96 med utblick mot 1997 och 1998.

1. Klimatpåverkande gaser
2. Uttunning av ozonskiktet
3. Försurning av mark och vatten
4. Fotokemiska oxidanter/marknära ozon
5. Tätorternas luftföroreningar och buller
6. Övergödning av mark och vatten
7. Påverkan av metaller
8. Påverkan av organiska miljögifter
9. Introduktion och spridning av främmande organismer
10. Nyttjande av mark och vatten som produktions- och försörjningsresurs
11. Exploatering av mark och vatten för bebyggelse, anläggningar och infrastruktur
12. Anspråk mot särskilt värdefulla områden (vissa odlingslandskap och skyddsvärda områden)
13. Brutna kretslopp, avfall och miljöfarliga restprodukter

Tidigare koncentrerade Naturvårdsverket sitt arbete till miljöfrågor som rörde föroreningar och utsläpp. I dag betonas snarare betydelsen av hela system, och av människors livsstil. NV:s roll bygger i dag också mycket på ett uttalat sektorsansvar för att nå ett miljöanpassat samhälle. Här har verket en pådrivande roll mot de olika sektorer i samhället som bedriver verksamhet som kan skada miljön.

Vidare ska Naturvårdsverket konkretisera vad en miljömässigt hållbar utveckling innebär, genom att på vetenskaplig bas ta fram bedömningsgrunder för miljökvalitet och utveckla långsiktiga miljö-

kvalitetsmål. I Naturvårdsverkets miljöarbete ingår att skydda människors hälsa. Skyddet ska vara tillräckligt för att skydda även de mest känsliga, t.ex. barn, gamla, sjuka och allergiker. Skyddet av människans hälsa är ett av de fyra skyddsobjekt som Naturvårdsverket definierat. Där ingår även den biologiska mångfalden, hushållning med naturresurser och skyddet av natur och kulturlandskapet.

Vid Naturvårdsverket är arbetet med hälsorelaterade miljöfrågor ofta integrerat i arbetet med de olika miljöhoten. Uppgifter som rör miljörelaterade hälsofrågor uppskattas ta ca 10% av verkets resurser i anspråk. Ett teknikorienterat arbetssätt, inriktat på praktiska lösningar, har ofta använts. Verkets alla avdelningar har ett gemensamt ansvar för att integrera de miljörelaterade hälsofrågorna i arbetet. Hälsofrågor ska på ett naturligt sätt ingå i all planering och uppföljning, och alla de fyra ovan nämnda skyddsobjekten ska beaktas.

Naturvårdsverket har ett väl utbyggt samarbete med andra myndigheter, främst med Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Livsmedelsverket. Institutet för miljömedicin (IMM) är ett mycket betydelsefullt expertstöd för Naturvårdsverket, särskilt när det gäller riskbedömning.

Naturvårdsverket uppmärksammar hälsoinriktade miljöfrågor bl.a. genom sitt arbete med bedömningsgrunder, prioriteringsarbete för åtgärder, tillsyn och miljöövervakning, planarbete på länsstyrelse/-kommun samt forskning.

Vid forskningsavdelningen administreras miljöforskningsanslaget som ska ge stöd åt sådan forskning som kan identifiera eller bedöma riskerna av, samt förebygga, hot mot hälsan. I forskningsavdelningens verksamhet ingår bidrag till forskning och utredningsverksamhet samt kunskapsöverföring i form av produktion av informationsmaterial. Viktiga programsatsningar har gjorts och görs inom riskbedömning, tätortsrelaterade hälsoproblem samt inom epidemiologiområdet. Forskningens utgångspunkter och prioriteringar redovisas i Naturvårdsverkets rapport "Forskning och utveckling för bättre miljö".

Naturvårdsverket är engagerat i olika delar av det internationella miljöarbetet. Vissa frågor berör hälsorisker i den yttre miljön, t.ex. EU:s luftdirektiv, EU:s regler för fordon, bränslen och bilavgaser samt konventionsarbete inom WHO, OECD, Europarådet, Nordiska rådet och andra organisationer.

4.1.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen (SoS) är tillsynsmyndighet enligt hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, hälsoskyddslagen, smittskyddslagen, tobakslagen och förordningen om bekämpningsmedel.

SoS är enligt sin instruktion (1988:1236, ändrad senast 1993:1315) central förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel, allt såvitt det inte är en uppgift för någon annan myndighet att handlägga sådana ärenden.

Socialstyrelsen svarar för den officiella statistiken avseende socialtjänst, hälsa, sjukvård och dödsorsaker i enlighet med stadganden i lagen (1992:889) om den officiella statistiken, och förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken.

Enligt regleringsbrevet 1995/96 är SoS övergripande verksamhetsmål att verka för en god hälsa och en social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. SoS ska bidra till dessa mål genom att bedriva tillsyn, uppföljning, utvärdering och kunskapsförmedling inom hälso- och sjukvården, miljö- och hälsoskyddet och socialtjänsten.

Socialstyrelsens folkhälsoarbete, inklusive hälsoskydd, smittskydd, samhälls- och miljömedicin, har sin grund i de lagar som ligger inom SoS tillsynsområde. Enligt regleringsbrevet ska SoS:

- fortlöpande analysera hälsoutvecklingen och folkhälsoarbetets effekter för att tillhandahålla olika aktörer underlag för omprövningar och omprioriteringar vad gäller folkhälsoarbetets omfattning och inriktning,
- med hjälp av epidemiologiska och andra metoder bevaka, analysera och rapportera om utvecklingen av hälsa-ohälsa samt välfärd-ofärd,
- utveckla modeller för kvalitetsuppföljning av folkhälsoarbete,
- följa landstingens folkhälsoarbete och, inom ramen för sitt sektorsansvar, primärpreventionens och hälsoskyddets villkor i de nya styrsystemen inom landsting och kommuner,
- i samverkan med berörda utveckla kvalitetsindikatorer och modeller för lokal uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring inom folkhälsoområdet, hälsoskyddet, miljömedicinen samt smittskyddet,
- verka för en enhetlig rättstillämpning hos ansvariga myndigheter inom hälsoskyddet och smittskyddet,
- följa upp utvecklingen av de miljö- och samhällsmedicinska enheternas/funktionernas verksamhet.

När det gäller frågor om hälsorisker i miljön är det främst Socialstyrelsens verksamhet inom *hälsoskydd, smittskydd, miljömedicin, samhällsmedicin och epidemiologisk bevakning* som är av intresse. Socialstyrelsens verksamhet inom dessa områden utgår från tillsynsansvaret enligt olika lagstiftningar (hälsoskyddslagen, hälso- och sjukvårdslagen, tobakslagen, smittskyddslagen och socialtjänstlagen) samt styrelsens övergripande ansvarsroll när det gäller att följa utvecklingen av hälsa och hälsorisker.

Hälsoskyddet, smittskyddet, samhällsmedicinen och miljömedicinen hör nära samman och utgör tillsammans en viktig del i det samlade arbetet mot hälsorisker i miljön.

Socialstyrelsen har inom hälsoskyddet och miljömedicinen ett nationellt tillsynsansvar för medicinska och hygieniska frågor som rör hälsorisker i miljön. En särskild sektion för hälsoskydd och miljömedicin, med personal bestående av miljö- och hälsoskyddsinspektörer och läkare, finns vid Socialstyrelsens nationella tillsynsenhet.

Socialstyrelsen följer kunskapsutvecklingen, gör utvärderingar av den vetenskapliga kunskapen om olika riskfaktorer, samt ger med detta underlag som grund ut allmänna råd och annan vägledande information till kommuner, länsstyrelser och landsting. Socialstyrelsen samarbetar med andra centrala myndigheter och tillhandahåller i detta samarbete främst kunskaper om hälsoskydd, miljömedicin och smittskydd.

Sedan några år tillbaka har Socialstyrelsen byggt upp metoder för uppföljning och utvärdering av kommunernas och landstingens arbete inom styrelsens hela ansvarsområde. Denna uppföljning sker delvis inom ramen för projektet "Länsvis aktiv uppföljning" där kommunernas och landstingens mål, resurser, organisation och resultat följs upp i relation till lagstiftning och nationella mål. Främst utifrån detta uppföljningsansvar har Socialstyrelsen sedan några år på olika sätt verkat för att uppmärksamma behovet av en stark lokal och regional tillsyn inom hälsoskyddet samt en utvecklad miljömedicinsk kompetens inom hälso- och sjukvården.

Vidare har Socialstyrelsen på senare år kraftigt byggt upp analysverksamheten kring de nationella hälsoregistren. Denna verksamhet beskrivs översiktligt i kapitel 12.

Utöver den egna kompetensen vid Socialstyrelsen har styrelsen tillgång till ca 200 experter, s.k vetenskapliga råd, inom olika discipliner och verksamhetsområden. Dessa är beredda att med kort varsel delta i olika bedömningar och utredningar.

4.1.3 Boverket

Boverket är tillsynsmyndighet enligt plan- och bygglagen, lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. och lagen om hushållning med naturresurser.

Boverket är enligt sin instruktion (1988:590, ändrad 1993:1109) central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende. Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt bostadsstöd i form av bidrag för finansiering av bostäder.

I regleringsbrevet 1995/96 anges övergripande mål och verksamhetsmål.

Boverket ska verka för enhetlighet och effektivitet i tillämpningen av regler och stödsystem inom verksamhetsområdena Byggd miljö och hushållning med naturresurser, Fysisk planering, Byggande och Boende.

Boverket ska arbeta för ett kostnadseffektivt, säkert och hälsosamt byggande, och för bostäder av god kvalitet till rimliga kostnader. Boverket ska också arbeta för att den fysiska planeringen främjar en långsiktigt hållbar samhällsutveckling baserad på naturens kretslopp, en god hushållning med naturresurserna samt en god bostads- och bebyggelsemiljö.

När det gäller Boverkets insatser för människors hälsa är det främst Boverkets ansvar för samhällskraven vid nybyggnad som är av intresse. Boverket ska genom sina föreskrifter verka för att byggnader uppförs och utrustas så att de kan brukas utan men för de boendes hälsa. De nya byggregler, som kommit till i samband med den europeiska harmoniseringen, lägger större vikt vid hälsa och säkerhet än vad som tidigare var fallet.

Utöver föreskrifterna förmedlar Boverket information till byggbranschen, kommuner och enskilda om hur man kan säkerställa en god inomhusmiljö. Verket samarbetar här med andra statliga centrala och regionala myndigheter och följer den internationella och nationella forskningen och kunskapsutvecklingen.

Boverket har även byggt upp den obligatoriska ventilationskontrollen som riksdagen beslutade om 1991. Verket har också ansvar för statliga medel för bostadsförsörjningen samt för särskilda medel för att förbättra inomhusmiljön. Det kan t.ex. gälla bidrag till radonsanering. För närvarande finns också ett särskilt stöd för att förbättra inomhusmiljön i skolor, förskolor och bostäder.

4.1.4 Statens livsmedelsverk

Statens livsmedelsverk är tillsynsmyndighet enligt livsmedelslagen, och är enligt sin instruktion (1996:147) central förvaltningsmyndighet för frågor som rör livsmedel. Det övergripande målet är enligt regleringsbrevet 1995/96 att tillförsäkra konsumenterna säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor.

För att uppnå detta övergripande mål ska SLV:

- utarbeta normer inom livsmedelsområdet,
- utöva tillsyn enligt livsmedelslagen samt leda och samordna livsmedelstillsynen,
- informera om viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,
- aktivt medverka till att riksdagens och regeringens riktlinjer i fråga om kost och hälsa fullföljs, samt
- verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedel och matvanor samt utveckla metoder för livsmedelskontrollen.

Enligt regleringsbrevet 1995/96 ska SLV bl.a. vidta särskilda åtgärder för att minska risken för livsmedelsburna infektioner och förgiftningar samt minska antalet fall av överkänslighetsreaktioner på grund av livsmedel.

SLV:s verksamhetsområden kan delas in i normgivning, tillsyn och kontroll, information och påverkan, samt kunskapsuppbyggnad.

Normgivningen baseras idag till stor del på att delta i utvecklingen av EU:s lagstiftning på livsmedelsområdet samt harmonisera de svenska reglerna till EU:s regelsystem så långt detta är möjligt med hänsyn till svenska säkerhetskrav.

SLV:s tillsyn och kontroll består dels i att stödja och samordna den offentliga livsmedelskontrollen samt bedriva direkt tillsyn av större livsmedelsanläggningar.

Genom information och påverkan strävar SLV att öka konsumenternas kunskap om samband mellan kost och hälsa så att förutsättningarna för ett hälsosamt val av olika livsmedel ökar.

SLV:s kunskapsuppbyggnad syftar bl.a. till att utveckla nya metoder för livsmedelskontroll och livsmedelsanalys. SLV deltar aktivt i det internationella kunskapsutbytet på livsmedelsområdet.

4.1.5 Strålskyddsinstitutet

Strålskyddsinstitutet är tillsynsmyndighet enligt strålskyddslagen och kärntekniklagen. Riksdagen har under våren 1995 beslutat om Statens strålskyddsinstituts (SSI) verksamhet för treårsperioden 1995/96–1998.

SSI:s huvuduppgift är att verka för att intentionerna i strålskyddslagen (1988:220) uppfylls och att som central förvaltningsmyndighet svara för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av joniserande (radioaktiv) och icke-joniserande (t.ex. lasrar och UV-ljus) strålning.

SSI ska ange strålskyddsambitionen, ge råd och upplysningar i strålskyddsfrågor, utöva tillsyn över verksamhet med joniserande och icke-joniserande strålning, öka kunskaperna inom området genom att bedriva och finansiera forskning samt i övrigt verka för säker användning av strålning.

SSI ska ha en beredskap att vid olyckor, särskilt i kärnteknisk verksamhet, ge råd och information i strålskydds- och saneringsfrågor till berörda myndigheter. SSI ska också uppmärksamma andra strålskyddsproblem som berör stora samhälleliga värden.

Det internationella samarbetet är väsentligt i strålskyddsarbetet. Sverige ska som medlem i EU aktivt arbeta för effektiva och ökade miljöinsatser i Sveriges närområden, bl.a. i Östersjöregionen och i Central- och Östeuropa. I detta samarbete ska myndigheten eftersträva nära samordning med EU:s arbete på motsvarande område.

I EU-arbetet kommer särskilt anspråk att ställas på SSI vad gäller deltagande i kommissionens arbets- och expertgrupper samt i kommissionskommittéerna. SSI ska till Miljödepartementet lämna underlag till nya kommissionsförslag, svara för att rapportering till kommissionen sker enligt gjorda åtaganden samt bidra till att Sverige genomför de åtaganden som föreskrivs i EU-beslut.

SSI söker koncentrera sin verksamhet till särskilt prioriterade områden, bl.a. radon i bostäder, solstrålning, kärnkraftens radioaktiva avfall samt beredskap mot olyckor i svenska och utländska kärnkraftverk. Insatserna sker dels genom tillsyn med stöd av strålskyddslagen och kärntekniklagen, dels genom forskning för att öka kunskapen om strålningen och dess effekter.

SSI informerar även om strålning och strålningsverkan. Man har initierat långsiktiga upplysningskampanjer och utbildningsprogram om risker med radon, solstrålning och kärnkraft. Här samarbetar SSI med ett stort antal myndigheter och organisationer, såsom Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Cancerfonden och Kärnkraftsinspektionen.

SSI har också, i samverkan med ett stort antal myndigheter, byggt upp en särskild organisation för beredskap i händelse av kärnkraftsolyckor.

4.1.6 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (KemI) är tillsynsmyndighet enligt lagen om kemiska produkter. KemI har som huvuduppgift att se till att företagen, främst tillverkare och importörer, genom goda produktutredningar, goda produktval och god produktinformation, tar sitt ansvar för att förebygga att användningen av kemiska ämnen och produkter skadar människor eller miljö.

Enligt regleringsbrevet 1995/96 är målet för KemI:s verksamhet att minska riskerna för skador på människor och miljö av kemiska ämnen i kemiska produkter och varor. En utgångspunkt för kemikaliekontrollen är att tillverkare och importörer har huvudansvar för de kemiska ämnen, produkter eller varor som de levererar. Tillsynsmyndigheternas viktigaste uppgift är att se till att företagen gör vad som behövs för att minska och undanröja miljö- och hälsorisker.

KemI ska verka för en bättre kännedom om de kemiska riskerna i dagens samhälle genom ökade kunskaper om kemikaliers egenskaper, förekomst och användning samt genom bättre varu- och produktinformation.

Vidare skall KemI driva på utvecklingen mot en minskad användning och spridning i samhället av skadliga kemiska ämnen som på grund av sina egenskaper kan öka i miljön eller kemiska ämnen som orsakar bestående allvarliga skador på människan.

För arbete med kemikaliekontrollen ska följande övergripande mål gälla:

- *Kunskapsmålet*: (kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning) innebär bl.a. att kemiska produkter ska vara väl utredda vad gäller effekter på hälsa och miljö. Information om effekter och om hantering ska följa med produkterna när de sätts ut på marknaden. Ansvaret för detta ligger på tillverkaren, importören eller leverantören.
- *Produktmålet*: innebär att så ofarliga produkter som möjligt ska användas. Sådana kemiska produkter som kan undvikas ska ersättas med mindre farliga produkter i enlighet med substitutionsprincipen.
- *Hanteringsmålet*: innebär att hälso- och miljörisker ska undanröjas genom säker hantering av kemiska ämnen och produkter.

KemI ska enligt sin instruktion särskilt:

- uppmärksamt följa utvecklingen i fråga om förekomsten av kemiska produkter och de risker användningen kan medföra,
- utöva tillsyn enligt lagen om kemiska produkter,
- pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och svara för annan förhandsgranskning av kemiska produkter,
- föra och utveckla register över kemiska produkter,
- utreda, sammanställa och dokumentera verksamheten avseende kemiska produkter och de hälso- och miljörisker sådana produkter kan medföra,
- lämna information inom kemikaliekontrollens område,
- stödja regionala och lokala tillsynsmyndigheter på kemikaliekontrollens område,
- medverka i det internationella samarbetet på kemikaliekontrollens område.

KemI:s verksamhet drivs inom ramen för sex verksamhetsgrenar:

- kemikaliers egenskaper och risker
- kemikaliers förekomst
- riskbegränsning – allmänkemikalier
- riskbegränsning – bekämpningsmedel
- tillsyn
- vägledning till lokala och regionala miljömyndigheter

KemI har en samordnande och pådrivande roll. KemI ska vara pådrivande gentemot företagen och uppfattas som vägvisare och samordnare för myndigheter i den svenska kemikaliekontrollen. Sverige ska även fortsättningsvis uppfattas som pådrivare i det internationella arbetet.

4.1.7 Konsumentverket

Konsumentverket är tillsynsmyndighet enligt produktsäkerhetslagen, marknadsföringslagen och lagen om avtalsvillkor, och är enligt förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket, central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Verket fullgör de uppgifter som enligt bl.a. marknadsföringslagen (1995:450), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produkt-

säkerhetslagen (1988:1604) tillkommer Konsumentombudsmannen (KO).

Övergripande mål för verksamheten är:

- att ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt,
- att skydda konsumenternas hälsa och säkerhet,
- att medverka till att sådana produktions- och konsumtionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.

Konsumentverket ska särskilt inrikta sin verksamhet på:

- åtgärder som rör hushållens baskonsumtion,
- stöd till konsumentgrupper som är ekonomiskt eller socialt utsatta eller av andra skäl har behov av särskilt stöd, och
- att främja konsumentinsatser i det internationella samarbetet.

4.1.8 Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet (FHI) är ingen tillsynsmyndighet, utan är enligt sin instruktion (1992:850) ett nationellt organ med uppgift att förebygga sjukdomar och annan ohälsa och att främja god hälsa för alla. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 ska FHI:s övergripande mål vara att främja likvärdiga förutsättningar för en god hälsa för hela befolkningen. För att skapa likvärdiga förutsättningar ska institutet särskilt rikta verksamheten på de faktorer som påverkar hälsoutvecklingen hos de grupper som är mest utsatta för hälsorisker.

Folkhälsoinstitutets hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete ska bygga på vetenskaplig förankring och dokumenterade erfarenheter.

I arbetet med att nå förbättringar i hälsan för de mest utsatta grupperna ska FHI dels främja samarbetet mellan olika organ för att främst påverka folkhälsans strukturella betingelser, dels stödja och initiera processer i det lokala folkhälsoarbetet.

FHI ska vidare ge olika former av underlag, t.ex. hälsokonsekvensanalyser och andra utredningar, för utveckling av den nationella hälsopolitiken samt för Sveriges ställningstagande inom EU, WHO och andra internationella organ.

Folkhälsoinstitutets verksamhet indelas i regleringsbrevet i tre verksamhetsgrenar: nationellt folkhälsoarbete, lokalt folkhälsoarbete samt forskning och utveckling. Verksamhetsgrenarna är i sin tur

underindelade i tio program som är gemensamma för samtliga verksamheter. För att uppnå sina mål och föra utvecklingen av folkhälsoarbetet i landet framåt, ska institutet:

- vidmakthålla och utveckla olika nätverk och direkta kontakter för att snabbt kunna fånga upp och möta aktuella behov i folkhälsoarbetet.
- svara för en samlad överblick av det lokala folkhälsoarbetet, både vad gäller hur det är organiserat och hur verksamheten bedrivs.
- vidareutveckla det samarbete som institutet har med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, myndigheter, näringsliv och frivilliga organisationer vad gäller lokalt folkhälsoarbete.
- fortlöpande pröva stödet till organisationer, nätverk och projekt på regional och lokal nivå. Institutet ska därvid sträva efter att de stödmottagande parterna i ökad utsträckning tar över finansiering av den verksamhet som stöds.

Beträffande forskning och utveckling gäller följande mål:

- Underlag som institutet tar fram i det förebyggande arbetet ska vara vetenskapligt förankrat. Detta innebär att varje insats ska grundas på fakta och på en problemanalys som arbetats fram i samarbete med forskare och andra kunniga inom det folkhälsoområde som är relevant i det enskilda fallet.
- Med stöd av forskning och andra dokumenterade och beprövade erfarenheter ska institutet sprida kännedom om nya kunskaper och metoder som kan främja hälsa och förebygga ohälsa hos de mest utsatta grupperna.
- Institutet ska ta fram hälsokonsekvensbedömningar, bl.a. om arbetslöshetens effekter på hälsan, och annat underlag inför olika politiska beslut som har betydelse för folkhälsan.
- Institutet ska initiera och ge stöd till forskning vars syfte är att öka folkhälsoarbetets kvalitet och effektivitet.

Institutet verkar för en starkare koppling mellan miljö- och folkhälsoarbetet, i första hand genom sina program: allergiprogrammet, tobaksprogrammet och skadeprogrammet.

Allergiprogrammet startade 1993 och arbetar efter en långsiktig strategi för allergipreventivt arbete i landet. Arbetet med allergiprogrammet beskrivs närmare i en särskild bilaga till denna bilaga, som ett exempel på en framgångsrik opinionsbildande process.

Tobaksprogrammet har som mål att så få som möjligt ska använda tobak, så många som möjligt ska sluta använda tobak, att ingen mot sin vilja ska utsättas för obehag eller hälsorisker av tobaksrök i gemen-

samhetsmiljöer samt att samhället ska utformas så att miljön stödjer valet att inte använda tobak.

Skadeprogrammet bygger på ett tvärsektoriellt engagemang på lokal-, läns- och central nivå och en samverkan mellan myndigheter, vetenskapliga institutioner och lokala praktiker. Målet är att utveckla det lokala skadeförebyggande arbetet, utvidga det tvärsektoriella samarbetet, öka befolkningens medvetenhet om skaderisker och reducera olycksfallsskadorna. Man vill också öka kunskapen om vad som i dag görs för att motverka våld, och vad som bör göras i framtiden.

4.1.9 Institutet för miljömedicin

Institutet för miljömedicin (IMM) är en särskild inrättning vid Karolinska institutet. IMM är ingen tillsynsmyndighet, utan enligt instruktionen från den 25 augusti 1994 ska vid IMM bedrivas forskning och utbildning samt utföras undersökningar och utredningar inom fysikalisk och kemisk miljömedicin samt inom hälsoskyddet.

IMM ska särskilt:

- samverka med och biträda myndigheter, institutioner och organisationer i syfte att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna inom området för institutets verksamhet,
- på grundval av forskning utveckla metoder av betydelse för verksamhetsområdet,
- biträda myndigheter med underlag för åtgärder som är ägnade att förbättra de miljömedicinska förhållandena i landet,
- följa, stödja och delta i det internationella arbetet inom miljömedicinen.

IMM ska ge företräde åt undersökningar eller uppdrag som begärs av myndigheter och främst åt myndigheters behov av utredningsunderlag. Institutet ska särskilt beakta Socialstyrelsens behov av underlag för rapporter om folkhälsan.

Verksamheten vid IMM bedrivs i första hand inom ett antal prioriterade forskningsprogram, som omfattar hela området från grundforskning till tillämpad riskbedömning. Följande program är aktuella:

- luftföroreningar: astma, överkänslighet och andra lungsjukdomar
- metaller
- dioxiner och andra halogenerade miljöföroreningar
- inomhusmiljö

- hjärt-kärlsjukdomar
- genetik och miljö
- mekanismer för toxisk cellskada

IMM studerar inverkan av den totala miljön, dvs. helhetsbilden av olika exponeringar från t.ex. inomhus- och utomhusluft, kost, rökning och arbetsmiljön. En förutsättning för detta är en bred tvärvetenskaplig kompetens med aktiv forskarutbildning samt kontinuerlig kompetensuppbyggnad. Institutet har byggt upp ett omfattande kontaktnät bestående av olika intressenter inom det miljömedicinska området och har ett omfattande samarbete med olika centrala myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Boverket som också är representerade i IMM:s styrelse.

Det internationella arbetet är en viktig del av IMM:s verksamhet. Den största delen av detta arbete bedrivs inom WHO:s miljömedicinska program. Utöver WHO samarbetar IMM med flera andra internationella organisationer och forskningsinstitut.

4.1.10 Smittskyddsinstitutet

Smittskyddsinstitutet (SMI) ska enligt regleringsbrevet för budgetåret 1995/96, bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och aktivt medverka till att skyddet mot sådana sjukdomar upprätthålls och förstärks. Institutet ska särskilt informera om det epidemiologiska läget beträffande smittsamma sjukdomar bland människor, lämna förslag om åtgärder som kan hindra spridningen av sjukdomarna och aktivt medverka till att diagnostiken av de epidemiska sjukdomarna blir tillförlitlig och snabb i hela landet. Smittskyddsinstitutet är ingen tillsynsmyndighet.

SMI ska bedriva forskning, metodutveckling och utbildning inom smittskyddsområdet samt som centralt expertorgan stå till förfogande att mot avgift utföra diagnostik av unik natur.

SMI ska enligt instruktionen särskilt:

- följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt i fråga om smittsamma sjukdomar och skyddet mot dessa,
- lämna Socialstyrelsen och andra berörda information om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder som detta kan föranleda,
- övervaka att landet försörjs med vacciner och andra ämnen som skyddar mot smitta,

- ta initiativ till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar, även i kris och krig,
- upprätthålla kompetens att utföra diagnostiska undersökningar av unik natur som ett led i landets smittskydd,
- upprätthålla ett för landets smittskydd relevant förråd av bakterier, virus och andra ämnen,
- svara för kvalitetsstöd till och kvalitetskontroll över landets mikrobiologiska och infektionsimmunologiska diagnostik,
- bedriva forskning, metodutveckling samt utbildning inom smittskyddsområdet,
- delta i internationellt samarbete inom smittskyddsområdet,
- stödja och samordna bekämpning av sjukhusinfektioner.

4.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen, hälsoskyddslagen, lagen om kemiska produkter, plan- och bygglagen, naturvårdslagen, naturresurslagen m.fl. De har enligt förordningen (1990:1510, ändrad senast 1993:1294) med länsstyrelseinstruktion till uppgift att:

- noga följa länets behov,
- främja länets utveckling och befolkningens bästa,
- verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet,
- svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelsen ska särskilt:

- med beaktande av fastställda nationella mål verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen samt kraven på en långsiktigt god hushållning med naturresurserna,
- samordna de olika sektorerna inom länsstyrelsens ansvarsområde och därvid beakta de aspekter som är av betydelse för den regionala utvecklingen,
- följa upp och utvärdera insatser inom olika samhällssektorer med såväl ett nationellt som ett samlat regionalt perspektiv,

- genomföra eller hos regeringen eller dess myndigheter föreslå sådana åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för länets utveckling,
- underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffar där.

Länsstyrelserna svarar på länsnivå för merparten av myndighetsuppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet. Yrkesinspektionen svarar dock för tillsynen inom arbetarskyddet. Förutom länsstyrelsens regionala tillsynsansvar enligt hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen kan särskilt nämnas viktiga områden som livsmedelskontrollen, plan- och byggväsendet, kommunikationerna, hushållningen med naturresurser och naturvården.

För att se till att hälsorisker i miljön förebyggs och undanröjs, använder sig länsstyrelserna av ett flertal verktyg. De är t.ex. den regionala miljöövervakningen, granskning av hälsa och säkerhet i den fysiska planeringen, prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, granskning av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), arbetet med regionala miljöstrategier (STRAM), handläggningen av överklagningsärenden och uppföljningen av kommunernas arbete.

Länsstyrelserna beslutar själva om sin organisation men enligt instruktionen ska länsstyrelsen ha länsexperter för ett antal sakområden, bl.a. en för naturvård och miljöskydd.

De flesta länsstyrelser har en miljövårdsenhet som svarar för frågor om miljöskydd, naturvård och hälsoskydd. Ansvaret för livsmedelskontrollen ligger hos länsexperten för livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor. Det finns ingen länsexpertfunktion för hälsoskydd, detta ansvar har länsexperten för naturvård och miljöskydd eller motsvarande.

Länsexperten för planväsende, hushållning med naturresurserna och bostadsförsörjning är också viktig i miljöhälsoarbetet. Länsstyrelsen ska bevaka hälsa och säkerhet vid samråd med kommunerna, och vid granskning av deras detaljplaner och översiktsplaner.

5 Kommunernas och landstingens roller

I detta kapitel beskrivs kommunernas och landstingens olika roller med tonvikt på den myndighetsroll och expertroll som dessa har. Kommunerna och landstingen som politiska aktörer beskrivs i kapitel 6.

5.1 Kommunerna

Lokalt har kommunen det samlade tillsynsansvaret för miljö- och hälsoskydd. Det yttersta ansvaret ligger hos kommunfullmäktige. Kommunerna bör verka för miljöhänsyn och hushållning med naturresurserna inom alla sina verksamhetsområden. Kommunens ansvar omfattar, förutom tillsynen, flera olika områden av betydelse för miljön och hälsan. Kommunens planerings-, informations-, utbildnings- och driftsansvar samt ansvar för upphandling av varor och tjänster har betydelse i det samlade miljö- och hälsoarbetet.

Kommunens övergripande politiska planeringsroll behandlas i kapitel 6, "Kommuner och landsting som politiska aktörer".

Kommunallagen ändrades 1991, vilket medförde att kommunerna i dag inte har något lagreglerat krav på sin organisation. Varje kommun organiserar nu sitt arbete med utgångspunkt från kommunens lokala behov. Kommunens myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet fullgörs vanligtvis av miljö- och hälsoskyddsnämnden, eller den nämnd som kommunfullmäktige tilldelat dessa uppgifter (hädanefter kallad MHN). En mängd lagar och förordningar reglerar miljö- och hälsoskyddsområdet. MHN:s tillsynsansvar omfattar de flesta av de fysiska miljöer som kan påverka människors hälsa, bl.a. hälsorisker i bostäder, lokaler, störningar från trafik och industrier, hantering av kemikalier och livsmedel. Arbetsområdet är stort och omfattar hälsoskydd, miljöskydd, naturvård, livsmedel, djurskydd, avfall, smittskydd, kemikaliehantering m.m.

Kommunens primära tillsynsuppgift är att kontrollera att fastighetsägare, verksamhetsinnehavare och enskilda efterlever de regler som finns angivna i de olika lagstiftningarna som ligger inom kommunens ansvar.

Utöver denna tillsynsroll har kommunen flera andra viktiga uppgifter. I utredningen "Kommunerna och miljöarbetet" (SOU 1993:19) beskrivs bl.a. de olika sätt på vilka kommunen i sin verksamhet kan arbeta för en god livsmiljö. Utredningen framhåller att det kommunala miljöarbetet är inne i en period av förändringar. Tidigare var detta arbete i det närmaste liktydigt med MHN:s agerande utifrån de skyddslagstiftningar som finns inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nu har området vidgats. Utredningen framför i sitt betänkande att åtgärder för att skapa en god livsmiljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling är på väg att bli en av huvuduppgifterna för den samlade kommunala verksamheten.

Flera orsaker till denna utveckling anges. Det så kallade "sektorsansvaret" har uttalats tydligare. Varje samhällssektor har fått ett ansvar för att inom sitt område förebygga och undanröja miljö- och hälsorisker. Därmed har flera olika kommunala förvaltningar blivit inblandade. En annan orsak är att miljöproblemen har ändrat karaktär. Utsläpp från större enskilda anläggningar har minskat i betydelse medan de många små "diffusa" utsläppen har ökat sin relativa betydelse. I dag har människors konsumtions- och levnadsvanor avgörande betydelse för både miljö- och hälsoproblemen. Denna utveckling har inneburit att kommunen måste komplettera de traditionella tillsynsuppgifterna med andra åtgärder i form av informationsinsatser och opinionsbildning m.m.

Det är mycket viktigt att kommunens befolkning är engagerad och att varje individ eller grupp känner att de kan påverka både sin egen och andra människors närmiljö. Agenda 21 är här ett viktigt instrument. Samtliga kommuner i landet har i dag påbörjat ett Agenda 21-arbete (beskrivs närmare i kapitel 11). Kommunen bör främja sådana processer och har därvid olika verktyg till sitt förfogande.

Folkhälsoinstitutet har 1995 genomfört en enkät till landets kommuner och kartlagt kommunernas folkhälsoarbete. Undersökningen visar att ca 80 procent av de kommuner som svarade på enkäten (248 kommuner av 288) har någon form av samarbetsgrupp som arbetar med "särskilda folkhälsofrågor". Mer än hälften av de kommuner som svarade har någon form av tvärsektoriellt råd som arbetar med folkhälsofrågor. De flesta är relativt nybildade, knappt hälften av dem bildades under 1994 eller 1995. De 10 vanligaste folkhälsoområdena som kommunerna arbetar med är: allergi, droger, miljö/Agenda 21, tobak, skador, alkohol, kost, barn, ungdomar samt specifika sjukdomar.

En laglig grund för kommunens övergripande ansvar inom miljö- och hälsoskyddsområdet återfinns i hälsoskyddslagen. Enligt hälsoskyddslagens 4 § ska kommunen:

- uppmärksamt följa utvecklingen i kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs,
- samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet,
- lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Skyldigheten att samverka inskränker sig inte enbart till kommunala organ utan täcker även statliga organ, ideella organisationer etc. I såväl förarbetena till hälsoskyddslagen som i förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen betonas behovet av ett utvecklat samarbete mellan kommunerna och hälso- och sjukvården.

Kommunen har också ett ansvar för fysisk planering, enligt plan- och bygglagen och lagen om hushållning med naturresurser. Denna roll beskrivs närmare i kapitel 11.

Svenska Kommunförbundet har i en rapport 1991, "Kommunerna och folkhälsan", beskrivit kommunernas roll i folkhälsoarbetet, inklusive miljöarbetet. I denna rapport framförs att kommunerna gör en rad viktiga insatser som kan sägas vara förebyggande, t.ex. när det gäller miljöförbättringar i tätorter, rent dricksvatten, bra bostadsstandard, trafiksäkerhet, vård och omsorg, fritid och kultur. Andra viktiga insatser som nämns i rapporten är hälsofostran i skolan, och en strävan mot jämlikhet som visar sig i social-, bostads- och skolpolitiken.

I Svenska Kommunförbundets rapport beskrivs översiktligt kommunernas olika roller inom folkhälsoområdet, uppdelat på miljö- och hälsoskydd, fysisk planering, trafiksäkerhet, skolan, socialtjänsten, kultur och fritid. Alla dessa områden har också betydelse, i större eller mindre omfattning, när det gäller hälsorisker i miljön.

5.2 Landstingen

I propositionen 1981/82:97 "Hälso- och sjukvårdslag m.m" betonas att landstingets förebyggande åtgärder när det gäller att förebygga ohälsa, bör vara såväl individ- som miljö- och samhällsinriktade. När det gäller landstingets miljöinriktade arbete preciseras detta i propositionen till att omfatta insatser för att fastställa hur kemiska, biologiska, fysikaliska, sociala och psykosociala faktorer inverkar på befolkningens hälsotillstånd. Vidare sägs att landstingen bör ta till vara och nyttja den

information om risker i människans livsmiljö som framkommer i samband med hälso- och sjukvårdsarbetet. Landstingens hälso- och sjukvård kan, med sina kunskaper om miljöfaktorers betydelse för människors hälsa och välbefinnande, bidra med underlag för planering inom andra samhällssektorer.

I propositionen 1979/80:6 om Socialstyrelsens uppgifter och organisation m.m., som bl.a. behandlade avvecklingen av den statliga länsläkarorganisationen, utgick man från att landstingen i framtiden skulle svara för vissa uppgifter inom epidemiologi, miljömedicin och smittskydd. När länsläkarorganisationen avvecklades 1981 träffades en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om att landstingen skulle svara för delar av den medicinska expertis som länsläkarorganisationen svarat för.

Landstingens ansvar för förebyggande insatser betonades också i Landstingsförbundets rapport "Landstingen och hälsopolitiken" från 1981, som utgjorde ett underlag för sjukvårdshuvudmännens planering av den samhällsmedicinska verksamheten. Den nuvarande hälso- och sjukvårdslagen (HSL), trädde i kraft den 1 januari 1983. I HSL fick landstingen ett vidgat ansvar för befolkningens hälsa. Landstingen ska enligt HSL inte enbart utreda och behandla utan även förebygga sjukdomar och skador.

Landstingsförbundets "Programgrupp för primärvård" publicerade 1993 sin slutrapport "Framtidens primärvård". I denna rapport utvecklas hälso- och sjukvårdens roll i det förebyggande arbetet. Man framhåller att landstingen kan koncentrera sina insatser till områden som är viktiga och där man har speciell kompetens. Landstingens folkhälsoansvar sammanfattades i fem punkter:

- Kartlägga hälsoproblem och identifiera hälsorisker, riskgrupper och hälsofrämjande faktorer.
- Förmedla kunskap om ovanstående i patientkontakter, till befolkningen, som underlag till politiska organ och till andra samhällssektorer som underlag för deras agerande.
- Initiera och genomföra förebyggande åtgärder internt och externt.
- Delta i samhällsplaneringen.
- Dokumentera och utvärdera folkhälsoinsatser inom det egna ansvarsområdet.

Socialstyrelsen har i sin rapport "Landstingets folkhälsoansvar" (1994:6) betonat att ett fortsatt behov finns av en länsövergripande och samlad samhällsmedicinsk resurs. En samhällsmedicinsk enhet bör ha bred kompetens inom områden som social-, allmän-, miljö- och yrkesmedicin, epidemiologi, statistik, hälsoekonomi, hälsoplanering och beteendevetenskap. För resursmässigt mindre landsting kan det

enligt Socialstyrelsen vara en realistisk lösning att samarbeta med andra landsting eller universitetsinstitutioner. Inom miljömedicinen kan de yrkes- och miljömedicinska klinikerna på sjukvårdsregional nivå vara en värdefull resurs. Där finns vanligtvis en god miljömedicinsk kompetens som kan nyttjas i samband med kvalificerade utredningar m.m.

Socialstyrelsen har 1995 genomfört en uppföljning av landstingens samhälls- och miljömedicinska verksamheter som bl.a. visar att nästan alla landsting har någon miljömedicinsk kompetens men att endast sex landsting har verksamhetsplan med målsättningar för miljömedicinen.

Socialstyrelsen föreslår att ett antal åtgärder vidtas för den miljömedicinska verksamheten:

- Verksamhetsplaner med målsättningar för miljömedicinen bör upprättas av samtliga landsting.
- Utbildning av beställare inom miljömedicin bör ske.
- Samverkan mellan olika miljömedicinska aktörer, inom landstingen, mellan landstingen och kommunerna samt mellan landstingen och länsstyrelserna, bör förbättras och bli mer strukturerad.
- Ett miljömedicinskt nätverk, där pågående och avslutade miljömedicinska projekt inom landstingen samlas i en databas, bör inrättas.

I kapitel 6 beskrivs kortfattat ett antal olika miljö- och hälsopolitiska program vid landstingen.

6 Kommuner och landsting som politiska aktörer

Huvuddelen av ansvaret för den direkta myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet finns i dag på kommunal och regional nivå. Utöver detta myndighetsansvar har också kommunerna en viktig roll som politiska organisationer. På länsnivå har landstingen, förutom sin specialistroll inom sjukvården samt samhälls- och miljömedicinen, en regionpolitisk roll. Beslut i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige om lokala och regionala miljö- och/eller hälsopolitiska program, med antagna mål och åtgärder, kan vara en drivande kraft i miljö- och hälsoarbetet. Därför är det viktigt att kommunerna och landstingen engagerar sig i miljö- och hälsofrågorna. Lokala och regionala politiska aktörer kan tillsammans mobilisera människors aktiva deltagande i demokratiska processer, t.ex. för att genomdriva lokala Agenda 21 och medverka i regionalt arbete.

6.1 Kommunerna

Svenska Kommunförbundet har i sin skrift "Perspektiv 99", som utkom 1995, betonat den lokala nivåns betydelse för att komma tillrätta med miljöproblemen och omsätta Riobesluten i praktisk handling. I denna skrift betonas att en klart uttalad politisk vilja hos kommunerna för en långsiktig och samordnad miljöpolitik är en förutsättning för att kunna engagera även andra i ett lokalt miljöarbete. Det betonas också att en bra miljö är en utgångspunkt för folkhälsan.

I "Perspektiv 99" framhåller Svenska Kommunförbundet att kommunerna förutom tillsynsrollen även har andra betydande ansvarsområden, t.ex. fysisk planering av användningen av mark och vatten, bostäder, arbetsområden, vägar och annan infrastruktur. Dessutom är både kommuner och landsting producenter av ett stort antal varor och tjänster samt förvaltare av tillgångar i form av mark och byggnader. Det är därför angeläget att kommunerna och landstingen ställer miljö- och hälsokrav i samband med upphandling. Kommunerna och landstingen har också viktiga roller som utbildare och informatörer. I samt-

liga dessa roller har kommuner och landsting unika möjligheter att påverka olika aktörer att verka för en hållbar samhällsutveckling.

I "Perspektiv 99" framhåller Svenska Kommunförbundet ett antal förutsättningar som ligger till grund för kommunernas roll i miljöpolitiken. En förutsättning är det stora engagemang som medborgarna känner för miljön, en annan närheten till medborgare, konsumenter och producenter, vilket möjliggör medborgarinflytande, insyn och lokal tillsyn. Detaljkunskaper om den lokala naturen och miljön ger möjligheter att beakta skillnader i lokala förutsättningar.

Svenska Kommunförbundet tillsatte i februari 1995 en särskild politisk programberedning för miljöfrågor. Huvudsyftet med utredningen är att analysera kommunernas ansvar, handlingsutrymme och framtida roll i miljöpolitiken, och att stimulera kommunerna i arbetet med frågor om uthållig utveckling och lokal Agenda 21. Man vill också stärka den miljöpolitiska dialogen på kommunledningsnivå.

Enligt Folkhälsoinstitutets kartläggning av kommunernas folkhälsoarbete (1996) har i dag ca en fjärdedel av kommunerna övergripande handlingsplaner för folkhälsoarbetet.

I det följande beskrivs kortfattat några kommunala miljöprogram eller motsvarande där hälsofrågor är integrerade, för att ge en bild av innehållet och karaktären i sådana dokument.

I *Göteborgs* stad är nuvarande miljöpolicy beslutad av fullmäktige 1992. Den utgör ett första steg för att ange de miljömål som ska vara vägledande för utvecklingen av verksamheten inom olika samhällsområden i Göteborg. För att nå målen krävs kunskaper om ekologiska, fysiska och andra sammanhang, liksom medvetenhet om helheten och samband som präglar livsmiljön. Det behövs också ett engagemang på alla nivåer och i många kommunala organisationer, med ett uttalat ansvar för den egna verksamheten. Detta innebär såväl förändrade attityder som nya arbetsformer för miljöarbetet. En framsynt planering, baserad på medvetenhet om de krav som hälsa och miljö ställer, såväl i kommunens egen verksamhet som i andra verksamheter, är också en förutsättning.

Göteborgs stad har beslutat att varje förvaltning ska utarbeta en egen miljöplan, genomföra en intern miljörevision samt vara miljömedveten vid upphandling.

Luleå kommun har tillsammans med primärvården tagit initiativ till bildandet av ett folkhälsoråd med representanter från kommunen, primärvården, försäkringskassan, polisen och arbetsförmedlingen. Rådet har enats om att starta programarbete inom följande områden: Livsstil bland barn och ungdom; Arbete och meningsfull sysselsättning; Olycksfall, skador och våld; Kvinnors hälsa samt Inre miljö.

För att nå ut och stödja folkhälsoarbetet har stödgrupper bildats inom varje område. Vad gäller hälsorisker i miljö kan följande mål nämnas:

Luleå kommun ska vara en trygg och säker kommun att leva i, en så kallad "Safe Community". Alla åldrar, miljöer och situationer ska vara med i det lokala arbetet med att förebygga olyckor, skador och våld. Alla ska bo och vistas i sunda, bullerfria och allergisäkra miljöer, och ingen ska heller ofrivilligt utsättas för tobaksrök. Före 1995 års utgång ska en kravspecifikation tas fram för "Den sunda skolan". Specifikationen används vid kontroller av befintliga miljöer och när ny- och ombyggnad av skolor upphandlas.

Gävle kommun har tillsammans med landstingets hälso- och sjukvårdsnämnd i Gävle inrättat ett Folkhälsoråd för samverkan för att förbättra gävlebornas miljö och hälsa.

Som övergripande vision arbetar rådet för att Gävle ska erbjuda en bra miljö att leva i, att gävleborna ska ha goda kunskaper om miljö- och hälsofrågor, och att Gävle ska vara ett föredöme i folkhälsoarbete.

Mål för 1997 är effektivare stödinsatser åt barn i riskzon, färre olycksfall, färre allergier och att barns och ungdomars hälsa ska förbättras genom minskat bruk av tobak.

Ett annat mål är att förvaltningsledningar, nämnder och styrelser i kommun och landsting har grundläggande kunskaper i miljö- och folkhälsofrågor.

Österåkers kommun har integrerat folkhälsoarbete i det lokala Agenda 21-arbetet. När det gäller folkhälsoinsatserna i Agenda 21 anges bl.a. utveckling av samarbetsrutiner och medverkan i det Svenska nätverket för lokalt folkhälsoarbete och insatser med anledning av tobakslagen. Kommunen satsar också på olycksfallsförebyggande arbete, arbete mot allergi och överkänslighet, samt på utveckling av miljö- och hälsoskyddskontorets ordinarie livsmedelstillsyn med mer kost- och hälsoinformation.

Nynäshamns kommun har tagit beslut om att kommunen är en "ekokommun". Det övergripande målet är bl.a. att kommunen ska verka för ett samhällsbyggande, som innebär en långsiktig ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling samt att kommunen ska verka för en rättvisare fördelning av gemensamma tillgångar: naturresurser, mänskliga resurser och ekonomiska resurser. Ett heltäckande Agenda 21-arbete eftersträvas med så många engagerade kommuninvånare som möjligt. Som ett led i arbetet planeras seminarier för kommuninvånarna och kommunanställda som behandlar frågor om fysisk miljö, etisk miljö, social miljö och existentiell miljö.

Lycksele kommun har 1995 tagit fram en miljöstrategi, som utgör ett första steg mot ett miljöanpassat samhälle. Kommunens övergripande mål är att Lycksele kommun ska vara ett regionalt centrum i

södra Lappland, där människor i alla åldrar och med olika intressen skall kunna och vilja bo och arbeta, känna trygghet och trivsel och kunna utvecklas i god livsmiljö. Strategin omfattar frågor om mark, vatten, luft, energi, trafik, buller, avfall, kemikalier, naturvård och hälsa. Hälsodelen omfattar åtgärder när det gäller livsmedel, rökfri miljö, allergier, byggnadsmaterial, ventilation och motion.

Sorsele kommun har sedan 1991 varit en ekokommun. En övergripande vision är att Sorsele ska vara en framtidskommun med god och hälsosam livsmiljö för alla. Särskilda arbetsområden är näringsliv, konsumtion, planering, byggande, energi och transporter, avfall och avlopp, utbildning och forskning, vård, omsorg och hälsa samt fritid och kultur. Övergripande strategier i arbetet är att kommunen till att börja med ska "städa framför sin egen dörr" för att skapa trovärdighet. Kontinuerlig information till allmänheten via informationsblad och möten samt aktiv medverkan från kommunmedborgare samt berörda inom olika sektorer utgör en viktig bas i arbetet.

Stockholms stad antog i september 1995 ett miljöprogram, "Miljö 2000", för åren 1996–2000. Det syftar till att skapa ett kretsloppsanpassat Stockholm med en långsiktig hållbar utveckling. Miljö 2000 är en del i det lokala Agenda 21-arbetet i Stockholm. Programmet omfattar frågor om luft och hälsa, buller, inomhusmiljö, kost, tobak, alkohol, kemiska produkter och varor, avfall, försurning, övergödning och markozon samt klimatpåverkan och påverkan på ozonskiktet. Tre gånger under programtiden kommer miljöbokslut att tas fram som redovisar vilka resultat som uppnåtts.

Malmö stad har 1995 inrättat en välfärds- och folkhälsokommitté direkt under kommunstyrelsen för samordning och utveckling av insatser som ska främja hälsa och livskvalitet hos malmöborna. En huvudinriktning är att utveckla sociala, kulturella och fysiska miljöer som stödjer hälsofrämjande åtgärder. Målet är att ge förutsättningar för att minska skillnader i hälsa och livskvalitet mellan olika grupper av befolkningen.

Följande programområden prioriteras under 1996: alkohol och droger, samlevnadsfrågor, kost-allergi-miljö, skadeförebyggande verksamhet samt våld- och brottspreventiv verksamhet (speciellt angående våld mot kvinnor).

Allt programarbete ska utvecklas i nära samarbete mellan de centrala nämnderna och förvaltningarna i kommunen och företrädare för de tio nyinrättade stadsdelarna i Malmö stad. Agenda 21 avses att integreras i arbetet.

Ett folkhälsoprogram för Malmös folkhälsoarbete beräknas antas under 1996. Stadsdelarna har i uppdrag att senast vid utgången av 1997 ha utarbetat lokala välfärds- och folkhälsoprogram.

6.2 Landstingen

Landstingens direkta ansvar för hälsa och miljö utgörs av:

- ett lagreglerat ansvar för den egna verksamheten, enligt miljöskyddslagen, läkemedelslagen, arbetsmiljölagen m.m.,
- ett hälsoansvar för befolkning och individer enligt hälso- och sjukvårdslagen och smittskyddslagen, vilket omfattar bl.a. samhälls- och miljömedicin, epidemiologi och smittskydd.
- ett regionpolitiskt engagemang som bl.a. kan omfatta frågor om miljö och hälsa.

I takt med att landstingen har utvecklat sitt miljö- och folkhälsoarbete har betydelsen av att landstingen samverkar med övriga samhällssektorer alltmer uppmärksammats. Det finns starka skäl för att landstingen ska engagera sig i arbetet för en hållbar utveckling.

I två tredjedelar av landstingen finns i dag ett särskilt politiskt organ för regionfrågorna (utskott, nämnd eller delegation). Samtliga landsting har hälsopolitiska organ, de s.k. hälso- och sjukvårdsnämnderna. I en tredjedel av landstingen finns dessutom ett särskilt miljö- eller hälsopolitiskt organ. Landsting som inte har formellt utsedda politiska organ bevakar miljö- och hälsofrågorna via landstingsstyrelsen.

Samtliga landsting har i dag miljöpolitiska program eller håller på att ta fram sådana. De flesta landsting har under 1990-talet reviderat sina miljö- och hälsopolitiska program eller följt upp programmens målsättningar med konkreta handlingsplaner för olika verksamhetsområden.

Flera landsting har valt att låta folkhälsoperspektivet dominera miljöprogram och planer. *Skaraborg* är ett sådant exempel. Där har landstinget 1991, i samarbete med kommunerna, länsstyrelsen och yrkesinspektionen, tagit fram en miljöplan som behandlar miljöeffekter av landstingets egen verksamhet, samt de miljöfaktorer som kan utgöra ett hot mot skaraborgarnas hälsa.

Uppsala läns landsting har förutom ett miljöpolitiskt program, ett miljömedicinskt handlingsprogram, antaget av landstingsfullmäktige 1993. Det miljömedicinska handlingsprogrammet baseras på ett samarbete mellan landsting, kommuner och länsstyrelser och utgör ett komplement till landstingets miljöpolitiska program och hälsopolitiska program. Programmet anger långsiktiga och kortsiktiga mål för landstingets miljömedicinska arbete.

Det övergripande målet är att den miljömedicinska verksamheten ska bidra till det förebyggande hälsoarbetet i Uppsala län. Bland de aktiviteter som planeras kan särskilt nämnas: att kartlägga befolk-

ningens exponering för yttre miljöfaktorer, att bygga upp beredskap för hantering av miljölarm och att skapa ett miljömedicinskt forum. I handlingsprogrammet tar man också upp hantering av miljöfarliga produkter, inomhusmiljö, passiv rökning och trafikplanering.

Landstingen i *Västernorrland*, *Värmland* och *Norrbotten* är exempel på hur landsting i bred samverkan med lokala organisationer, frivilliga organisationer, kommuner och länsstyrelser kan utveckla en funktionell samverkan på lokal och regional nivå i Agenda 21:s anda. Landstinget i Västernorrland utvecklar för närvarande, tillsammans med andra berörda i länet, ett regionalt Agenda 21-arbete. Motivet är att mobilisera människors och organisationers samlade resurser, för att öka demokratin, och att nå ett regionalt perspektiv på olika sektorsområden där bl.a. folkhälsoarbete och utbildning ingår.

Stockholms läns landsting utvecklar för närvarande en regional Agenda 21 i samverkan med Kommunförbundets länsavdelning samt länsstyrelsen. Man har ett omfattande folkhälsoarbete där stor hänsyn tagits till miljöhälsoaspekter. En övergripande miljö- och folkhälsostrategi saknas dock. Stockholms läns landsting har framställt en Miljöhälsorapport som underlag för sådant strategiarbete.

Ett annat exempel är *Göteborgsregionen* och handlingsprogrammet "Miljö i väst" med regionala miljömål för en god folkhälsa. "Miljö i väst" är framtaget i samarbete mellan landstinget, länsstyrelsen och kommunerna. Ytterligare ett exempel är *Mälardalsområdets* regionala Agenda 21 och ett handlingsprogram för Mälarregionen. Ett 40-tal kommuner och fyra landsting står bakom programmets beskrivning av regionens tillgångar, hoten mot miljön och regionala strategier för en hållbar utveckling.

Landstingsförbundet har under 1995 påbörjat ett programarbete för folkhälsofrågor. Huvudsyftet är att ge folkhälsofrågorna ökad tyngd i den politiska debatten. Programarbetet ska särskilt uppmärksamma landstingens strategiska roll för folkhälsoarbetet.

7 Näringslivets roll

Den som utövar en verksamhet, till exempel driver ett företag, har också ansvaret för att förhindra miljö- och hälsoskadliga effekter av denna verksamhet. Producentens ansvar för och intresse av att minimera verksamheters och produkters miljö- och hälsoskadlighet tydliggörs bl.a. i de generella aktsamhetsreglerna i miljöskyddslagstiftningen, kemikalielagstiftningen samt genom "Polluter Pays Principle" (principen om att förorenaren betalar, som alla länder inom OECD anslutit sig till) samt producentens ansvar enligt renhållningslagen för att återta vissa produkter sedan de tjänat ut.

Att företagen tar egna initiativ när det gäller frågor som rör den yttre miljön, är en relativt ny företeelse. Från att tidigare huvudsakligen ha koncentrerat sina miljöinsatser till att åtgärda krav från myndigheterna, ägnar sig numera många företag åt ett aktivt, förebyggande miljöarbete. Konsumenternas efterfrågan av miljövänliga produkter, producerade på ett miljövänligt sätt, har i stor utsträckning påverkat företagen.

Företagen och fackföreningarna intresserade sig för och engagerade sig tidigt i de anställdas hälsa.. Arbetsmiljön inomhus reglerades tidigt i särskild lagstiftning och avtal mellan arbetsmarknadens parter. Den yttre miljön ansågs däremot mindre angelägen och berörde inte på samma sätt företagens interna arbete. På platser där samma människor som arbetade i företaget också bodde omedelbart intill blev däremot tidigt också den yttre miljön ett företagsintresse. Annars var det främst en fråga mellan företag och myndigheter. Vid bedömning av företags inverkan på den yttre miljön har normalt inte hälsofrågorna särskilts från helheten. Vanligen innebär minskad påverkan på miljön effekter på omgivningen där människan är en del.

7.1 Metoder för internt miljöarbete

Miljöfrågorna blir i allt högre grad en marknadsfråga. Detta medför att företagens egna initiativ blir allt fler och mer omfattande. Under senare

år har det utvecklats ledningssystem, metoder och program för företagens frivilliga miljöarbete. Som exempel på detta kan nämnas:

- Ansvar och omsorg, A&O, som är kemiindustrins program och som omfattar miljö, hälsa och säkerhet. I princip hela den svenska kemiindustrin har anslutit sig, eftersom anslutning numera är ett krav för att få tillhöra branschorganisationen Kemikontoret.
- Miljörevisioner eller liknande miljögenomgångar, som genomförs regelbundet i alla större industriföretag, och även i många mindre. Dessutom, inom exempelvis TEKO-branschen, i alla företag som tillhör branschorganisationen.
- Internkontrollen, som är arbetsgivarens instrument för styrning av arbetsmiljön. Denna börjar också att utvidgas och utvecklas till att omfatta också den yttre miljön, ofta i samarbete med företagshälsovården.
- Kvalitetsarbetet, som integreras med frågor som rör arbetsmiljö, hälsa och yttre miljö.
- Certifiering av miljöarbetet. Det sker enligt olika standarder, t.ex. BS 7750 eller ISO 14000-serien, där flera standarder är under utarbetande, eller enligt EMAS, som är EU:s miljöstyrnings- och miljörevisionsordning.

Standardiseringsarbete sker traditionellt i första hand inom produktområdet. Sedan något år tillbaka pågår ett intensivt och omfattande arbete med ISO 14000-serien. Inom denna serie utvecklas standarder som är dels organisationsorienterade, som omfattar företagets ledning, revision och prestanda, dels produktorienterade, som omfattar livscykelanalyser och miljömärkning av flera slag, bl.a. miljövarudeklarationer. Remissbehandling pågår för närvarande av flera av dessa standarder. De första beräknas bli klara under senare delen av 1996.

I det standardförslag för LCA (Life Cycle Assessment) som för närvarande remissbehandlas ingår humantoxikologisk påverkan i den yttre miljön.

7.2 Konkurrensmedel på marknaden

Marknadens krav har också resulterat i ett antal olika konkreta effekter på företagen, deras produkter och tjänster. Några exempel är:

- Miljöredovisningar och miljöbokslut som konkurrensmedel

- Offentlig och privat upphandling med specificerade miljökrav på produkter och tjänster. Många företag (från tillverkningsindustrier, handlare, transportföretag till byggare) ställer långtgående krav på sina leverantörer.
- Varumärken med miljöförtecken, t.ex. Skona och Änglamark.
- Företag med miljöinriktad profil i produkter och tjänster, utöver alla de som har och tillämpar miljöpolicy.
- Företag som grundar sin verksamhet på återbruk och/eller återvinning, t.ex. Återbrukarna, ofta startade med hjälp av arbetsmarknadsstöd.
- Helt nya produkter, t.ex. isolermaterial av tidningspapper, tallrikar av stärkelse, "Mirakeltrasan" och nagellack utan organiskt lösningsmedel.
- Avfallshantering, sortering och återvinning i form av samarbetsprojekt mellan olika företag, t.ex. Möbelåtervinning, som är ett samarbete mellan IKEA och Gotthards. Ett annat exempel är RagnSells samarbete med butiker och restauranger för sortering och kompostering av biologiskt avfall.

Hälsoeffekterna kan också bli positiva, även om det vanligen är miljöeffekterna som lyfts fram i första hand. Produktutveckling kan leda till renare produkter, mindre allergirisker m.m.

I samband med kraftigt ökad återvinning inom många olika produktområden har dock vissa hälsoproblem uppkommit, eftersom hälsofrågorna inte i tid fått tillräcklig uppmärksamhet. Eftersom sådana problem huvudsakligen drabbar arbetsmiljön så får de oftast lösas inom företagens ramar.

En specifik hälsofråga för allmänheten, som uppkommit i samband med användning av förpackningar tillverkade av returpapper, är risken för att livsmedel kontamineras med olika metaller eller andra föroreningar i förpackningen. Därför finns nu restriktioner för sådan användning.

7.3 Frivilliga överenskommelser

Producentansvaret kan sägas vara en överenskommelse där ansvaret i sak är lagstiftat, men där genomförande och detaljer är överenskommelser med branscherna. Producentansvar finns i dag för förpackningar (plast, glas, aluminium, stålplåt, papper, well och kartong), returpapper och däck. Förslag eller beslut finns dessutom om

producentansvar för bilar, byggvaror och elektronik samt förpackningar av trä eller textil.

Därutöver finns branschöverenskommelser, t.ex. mellan textilindustrin och Kemikalieinspektionen, om avveckling av de farligaste flamskyddsmedlen.

Den frivilliga miljömärkningen av produkter får allt större spridning och omfattning. *Svanen* (den officiella miljömärkningen), *Bra miljöval* (Naturskyddsföreningens och handelns märkning) och *KRAV*-märkning av livsmedel är de mest kända och spridda, och ett stort antal produkter omfattas. Det finns drygt 40 produktgrupper med ca 1 000 svanmärkta produkter på marknaden.

Miljömärkningen utvidgas också att användas i vidare sammanhang, t.ex. för skog och tryckta produkter. Hälsofördelar är inte det primära i detta sammanhang men kan uppstå som bieffekt.

Utvecklingsarbete, produktutveckling, forskning, arbetsmiljöinsatser kopplade till den yttre miljön samt teknikutveckling är viktiga områden för de olika branschinstituten, bl.a. IVF (verkstadsindustrin) och TRÄTEK (träindustrin). Frågorna tas också upp av arbetsmiljö- och miljökommittéer inom flertalet branscher. Dessa institut är primärt inriktade på arbetsmiljö men har efterhand kommit att arbeta allt mer med helhetslösningar. IVL (Industrins vatten- och luftvårdsforskning) skapades ursprungligen för främst skogsindustrins yttre miljöfrågor men ägnar sig numera också åt samordnade aktiviteter.

Instituten och kommittéerna ger också konkret stöd till småföretag. Insatserna gynnar den yttre miljön och hälsan, inte minst när det gäller kemikaliefrågor.

Inom olika branschområden drivs också projekt med miljöinriktning, t.ex. inom byggbranschen, möbelindustrin och elektronikindustrin. Koppling kan också finnas till EU-projekt, som t.ex. elektronikföretag och EUREKA-programmet.

Livscykelanalyser, LCA, av olika omfattning ligger till grund för en stor del av företagens produktutveckling. En av de konkreta och praktiskt använda är EPS (Environmental Priority Strategies in Product Design), som utvecklats i samarbete mellan Chalmers, IVL och 15 svenska företag. Nyligen bildades också Centrum för produktrelaterad miljöanalys, CPM, som finansieras av Chalmers Industriteknik, NUTEK och ett antal industriföretag. CPM ska till att börja med bygga upp en databas i samarbete med andra organisationer och utveckla hur livscykelanalyser kan användas i marknadsföringen av produkter.

7.4 Forskning

Samarbete mellan näringsliv och högskolor/universitet finns sedan länge, men då huvudsakligen med inriktning på speciella projekt, där en del innehåller miljöfrågor i varierande omfattning.

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, MISTRA, startade sin verksamhet 1994 för att stödja miljöstrategisk forskning. MISTRA stödjer lösningsorienterad forskning som bygger på ett begränsat antal tvärvetenskapliga program. Näringsliv och andra intressenter deltar också.

Föreningen för Näringslivets Miljöforskning är nyinrättad, och ska ge stöd åt näringslivets representation i *Stiftelsen Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning*. Föreningen ska identifiera strategiskt viktiga miljöfrågor för svenska företag och organisationer för att främja en långsiktig miljöforskning.

7.5 Utbildning

De anställdas kunskap och engagemang betonas starkt när det gäller miljöstyrning och miljökvalitetssystem. Detta innebär att behovet av företagsanpassad utbildning med lämpligt utbildningsmaterial är stort. För att åstadkomma ett bra resultat krävs både en allmän miljökunskap och en som är direkt anpassad till företaget och/eller branschen. För många företag är detta också en del i de anställdas kompetenshöjning för produktutveckling.

En del företag köper färdiga utbildningar medan andra, ofta de större, själva bygger ihop en utbildning direkt anpassad till sina behov och önskemål.

En viktig del i näringslivets utvecklingsarbete är att sprida kunskap om uppnådda resultat och erfarenheter. Företagens organisationer ser som en av sina angelägna uppgifter att samla och sprida goda exempel. Därutöver produceras generellt och branschspecifikt informations- och utbildningsmaterial inom alla delar av miljö- och arbetsmiljöområdet.

Branschorganisationerna utvecklar också direkta handledningar för miljö- och arbetsmiljöarbete i företagen och genomför utbildningar.

Arbetarskyddsnämnden, ASN, ett partsgemensamt organ, är en av de största producenterna av utbildnings- och informationsmaterial framför allt på arbetsmiljöns område. Med förebyggande strategier belyses de positiva effekterna som arbetsmiljöarbetet kan ha också på den yttre miljön.

Institutet för miljökunskap är ett nybildat utbildningsinstitut i samarbete mellan olika intressenter i näringslivet, Stockholms Universitet, Naturvårdsverket, Stockholm Environment Institute m.fl. Institutet har en Miljövetarutbildning på 100 timmar, som efter godkända prov ger diplom. Utbildningen vänder sig till personer i näringslivet med behov av ökade kunskaper på miljöområdet.

Chalmers Advanced Management Program har ett starkt näringslivsengagemang och har miljöutbildning i sitt program. Man använder sig av tillämpad utbildning och forskning bl.a. om livscykelanalyser och liknande metoder. Utbildningens utformning ska svara mot behov i näringslivet och samhället.

Många enskilda företag säljer utbildning med varierande omfattning och inriktning.

8 Den miljömedicinska forskningen och utbildningen

8.1 Allmänt om forskning

Med miljömedicinsk forskning menas fortsättningsvis forskning om hälsoeffekter av faktorer i den yttre miljön eller i bostadsmiljön, och som bedrivs vid medicinsk fakultet. Toxikologisk forskning och hälsorelaterad miljöforskning bedrivs vid de fakulteter som har en medicinsk eller biologisk inriktning.

Miljömedicinsk forskning bedrivs vid de miljömedicinska institutionerna vid landets större universitet och högskolor samt vid de yrkes- och miljömedicinska klinikerna vid några av de större sjukhusen. Miljömedicinsk, toxikologisk och hälsorelaterad miljöforskning bedrivs även vid vissa myndigheter och institut som Smittskyddsinstitutet, Strålskyddsinstitutet, Livsmedelsverket och Institutet för miljömedicin (IMM). Vid några av universiteten och högskolorna finns institutioner med särskild inriktning mot hälsoinriktad miljöforskning. Här kan omnämnas Centrum för nutrition och toxikologi i Huddinge, Miljöcentrum vid Umeå universitet, Institutionen för utvecklingsbiologi vid Uppsala universitet, Institutionen för toxikologi vid Uppsala Universitet och Wallenberglaboratoriet vid Stockholms universitet. Vissa branschforskningsinstitut och Institutet för vatten- och luftvårdsforskning utför miljöforskning som kan vara hälsorelaterad.

IMM:s uppdrag som nationellt FoU-institut är av särskilt intresse för miljöhälsoforskningen. Den miljörelaterade hälsoforskningen liksom verksamheten vid IMM har utvärderats i flera sammanhang och befunnits vara såväl relevant som av hög klass och omfattande i förhållande till de begränsade resurserna.

I en genomgång av den svenska miljöforskningen (Svensk miljöforskning. Utvärdering av kvalitet och inriktning, Ds 1992:71) omnämndes den miljömedicinska forskningen som särskilt lovvärd ur både kvalitetssynpunkt såväl som vad gäller antalet publicerade rapporter. Den kan falla tillbaka på en stark biomedicinsk och miljökemisk forskningstradition i Sverige, med bra utbildning och en relativt god ekonomisk situation. Ett av de områden som bedöms kunna föra fram den miljömedicinska forskningen till den absoluta forskningsfronten är

en satsning på molekylärbiologiska principer och tekniker inom toxikologi och epidemiologi.

Bland de många finansiärer för miljömedicinsk forskning som finns i Sverige utpekades i utvärderingen Naturvårdsverkets forskningsnämnd som framgångsrik. Man har satsat såväl på basal miljörelaterad toxikologisk forskning som på tillämpade forskningssatsningar inom programområden. En särskild kommitté för toxikologi och miljömedicin har även integrerat frågor som rör spridning och exponering för buller och luftföroreningar. Ett gott samarbete mellan myndigheter och forskare bedöms även ha bidragit till framgångarna för miljömedicinsk forskning.

Forskning är till sin karaktär internationell genom att den presenteras på internationella symposier och publiceras i internationellt spridda tidskrifter. Detta gäller i hög grad den miljömedicinska forskningen. Resurserna för miljöinriktad forskning har generellt ökat inom OECD-området till följd av ett ökat intresse för miljöfrågor.

8.1.1 Forskningens uppgifter

En viktig uppgift för den miljömedicinska forskningen är att identifiera och kvantifiera miljörelaterad ohälsa. Den har också en viktig funktion som expertstöd åt myndigheter som t.ex. Socialstyrelsen, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket.

En annan viktig uppgift är att ta fram dokument för att göra uppskattningar av hälsoriskerna med olika kemiska ämnen bl.a. när det gäller luftföroreningar. Sådana dokument har tagits fram främst vid Institutet för miljömedicin på uppdrag av Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Svenska experter från Institutet för Miljömedicin har även deltagit i arbetsgrupper inom WHO för att ta fram underlag till sådana dokument.

Spridningen av forskningsresultat från tillämpad forskning i en samlad och lättillgänglig form är en annan viktig uppgift.

8.1.2 EU:s forskningsprogram

Nytt för Sverige är den Europagemensamma forskningen med deltagare från flera olika EU-länder i gemensamma projekt finansierade av EU-medel. EU-forskningen organiseras i fyraåriga ramprogram med delprogram för olika områden. Den miljömedicinska och toxikologiska forskningen berörs av flera av dessa delprogram.

- Miljöforskningsprogrammet "*Environment and Climate*" är ett huvudsakligen miljöinriktat program som även innehåller viss miljömedicinskt inriktad forskning. I programmet betonas: kunskap om basala processer som ligger bakom miljöförändringar i relation till mänskliga aktiviteter; bättre underlag för att bedöma storskaliga klimat- och miljöförändringar och deras konsekvenser för samhället, samt teknisk utveckling för övervakning av miljön, särskilt inriktad på rymdteknologi. Under rubriken "Methods of estimating and managing risks to the environment and to humans" återfinns flera projekt med svenskt deltagande.
- Hälsoprogrammet "*Biomedicine and Health Research*" nämner bland sina forskningsområden även arbetsmiljö och miljöhälsa.
- Programmet "*Biotechnology*" innehåller utveckling av metodaspekter inom miljö och toxikologi.

Forskning om urban miljö, energi, transporter samt kemikalier och materialflöden har bedömts som viktiga områden att driva inom EU:s forskning.

8.1.3 Finansiering

Nationellt stöds miljömedicinsk forskning från av ett stort antal finansiärer bland vilka några av de större är: Naturvårdsverkets forskningsnämnd, Rådet för arbetslivsforskning, Byggforskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Transportforskningsberedningen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Avfallsforskningsrådet, Vårdalstiftelsen (Vård och Allergi) och den Miljöstrategiska stiftelsen (MISTRA).

Senaste året erhöll IMM ca 30 miljoner via Karolinska Institutets statsanslag och därav beräknas hälften disponeras för IMM:s nationella roll och andra hälften för IMM som storinstitution. Dessutom erhöll IMM ca 27 miljoner kronor i externa forskningsanslag.

Rapporten "Miljöprofiler" (Naturvårdsverket 4277) gör en genomgång av några forskningsråds miljöforskning. Vid en internationell jämförelse kan Sverige antas "per capita" ligga i nivå med Tyskland och högre än de flesta andra länder vad gäller forskningssatsningen på miljöhälsoområdet. Hur stor andel den hälsoinriktade miljöforskningen utgör är svårt att uppskatta, men temaområdet miljö/hälsa utgör 36 % av miljöforskningen totalt, beräknat på en årlig budget på 345 milj 1992/93.

Den största finansiären av hälsoinriktad miljöforskning har varit Naturvårdsverkets forskningsnämnd och Rådet för arbetslivsforskning.

Tillkomsten av "Stiftelserna" (bl.a. Vårdalstiftelsen och MISTRA), skapade med medel från löntagarfonderna, kommer att ge en förstärkning av finansieringen inom den miljömedicinska sektorn, främst inom allergiområdet men även inom området riskvärdering. Det senaste budgetåret, 1995/96, gav Naturvårdsverkets forskningsnämnd bidrag till hälsoinriktad miljöforskning med ca 10 miljoner kr på årsbasis. Rådet för arbetslivsforskning bidrog med ca 13 miljoner till miljömedicinskt och toxikologiskt inriktad forskning. Vårdalstiftelsen har för 1996 beviljat anslag inom allergiprogrammet för ca 19 miljoner, av vilka ca 7 miljoner är miljömedicinskt inriktade allergiprojekt. Byggforskningsrådet har satsat ca 3 miljoner på årsbasis 1995/96 på hälsoinriktad miljöforskning.

8.1.4 Forskningspolitiska utgångspunkter

Ett antal publikationer om svensk forskningspolitik kan tas som utgångspunkt för den forskningspolitiska diskussionen om riktlinjer och prioriteringar. I propositionen "Forskning för kunskap och framsteg 1992/93:170" konstateras att Institutet för Miljömedicin är en inrättning med ett övergripande nationellt ansvar för miljömedicinen. Miljömedicinsk forskning specifikt tas inte vidare upp varken under det medicinska forskningsområdet eller under avsnittet för miljövårdsforskning.

Propositionen slår fast att miljöforskningen huvudsakligen bör följa inriktningen i utredningen "Långsiktig miljöforskning, SOU 1992:68" som använder Naturvårdsverkets miljöhotsindelning som utgångspunkt. Hälsorelaterade frågor får en framträdande roll inom hotområdet "Tätortens luftföroreningar och buller" men dessa har svårt att hävda sig inom de övriga hotområdena.

8.1.5 Forskningsprogram

För forskningen inom miljöområdet har tagits fram särskilda program, "Forskning och utveckling för en bättre miljö 1992" (NV rapport 4062) och Forskning och utveckling för en bättre miljö 1996 (NV rapport 4514-8). Rapporterna har tagits fram av arbetsgrupper som inkluderar huvuddelen av de forskningsfiansiärer som har en inriktning mot miljöforskning.

I "Forskning och utveckling för en bättre miljö 1996" förs fram att forskningen ska inriktas mot åtgärdsinriktad forskning från att förut

främst ha varit probleminriktad. Här bedöms att hälsoinriktad forskning är angelägen för att belysa:

- lågdoseffekter
- exponering och karakterisering av källor
- metoder för riskbedömning
- miljöfaktorernas bidrag till cancer, reproduktionsstörningar, störningar i immunförsvaret, allergier och annan överkänslighet
- molekylärbiologisk teknik för att kartlägga känsliga grupper
- jämförande riskvärdering mellan t.ex. buller och andra miljöföroreningar.

Folkhälsoinstitutet tillsatte 1993 Allergiforskningsgruppen som har gjort en genomgång av den svenska allergiforskningen. Gruppen förordar en allmän satsning på hela allergiområdet inklusive grundforskning och tillämpad klinisk forskning. Vårdalstiftelsens satsningar sammanfaller i stort med Allergiforskningsgruppens förslag.

Rådet för arbetslivsforskning tar i sitt forskningsprogram upp frågor om allergier, skador på nervsystemet, cancer, buller och vibrationer samt inverkan av elektromagnetiska fält, vilka även har relevans inom miljömedicin.

8.1.6 Angelägen forskning

Flera av de stora folksjukdomarna, till exempel diabetes, reumatiska sjukdomar, cancer, hjärt-kärlsjukdom, astma och allergi är sammansatta sjukdomar med ett flertal orsaker till uppkomst såsom t.ex. arv och infektionssjukdomar, men där också miljö och livsstil i många fall har en avgörande roll inom vissa grupper av särskilt känsliga individer.

I takt med att man försöker lösa allt komplexare samband, till exempel hälsorisker förenade med födoämnen och kemiska ämnen i miljön, ökar svårigheterna att identifiera sjukdomsfaktorer. Även svaga och komplexa samband kan ha stor betydelse ur folkhälsosynpunkt, eftersom det rör sig om stora exponerade grupper. Om exponeringar, variationer i bakgrundsfaktorer och individuella skillnader i känslighet kan bestämmas med en större precision ökar möjligheterna att klarlägga orsakssamband och sjukdomsmekanismer.

Det kan vara betydelsefullt att kunna identifiera personer med genetiskt betingad känslighet för att bättre kunna skydda dessa. De kan liknas vid en "högexponerad grupp" och på så sätt även bidra till att kunna spåra miljöfaktorer.

Det finns ett behov av att utveckla biomarkörer för att kunna ringa in, bedöma risker för och skydda känsliga grupper. Det gäller alla tänkbara effektområden som cancer, luftvägseffekter, reproduktionsstörningar, neurotoxikologi och immuntoxikologi. Exempel på känsliga grupper är genetiskt predisponerade, luftföroreningskänsliga astmatiker och högexponerade grupper vid exempelvis högtrafikerade trafikleder. Möjligheterna att använda de utvecklade biomarkörerna i epidemiologiska undersökningar och för riskbedömning är av stor vikt. De senaste årens mycket stora landvinningar inom molekylärbiologin bör fångas upp för att åstadkomma bättre riskvärderingar inom miljömedicinen.

Det är önskvärt med bättre metoder för att bedöma exponeringsdosen vid låga doser på de i kroppen drabbade organen, för att kunna erbjuda en tillförlitlig kvantitativ riskbedömning.

En bättre koppling mellan miljöövervakningens analysdata och människors faktiska exponering är särskilt viktigt för att man med epidemiologiska metoder ska kunna fastställa samband mellan miljöfaktorer och ohälsa. Det är angeläget med ett särskilt program som är inriktat på att beskriva sambanden mellan miljödata i omgivningsmiljön och människors exponering.

Miljöföroreningar med hormonlika effekter har på sistone uppmärksammats som en potentiell hälsorisk (Bilaga 1.4). Det har länge varit känt att vissa miljöföroreningar kan ha hormonliknande effekter, men det är först på senare tid som det framkommit data som indikerar att sådana effekter kan ha stor betydelse för människans hälsa. Det finns behov av ett tvärgående forskningsprogram med bidrag från miljökemi, ekotoxikologi och humantoxikologi för att belysa problemet med hormoneffekter av miljöföroreningar. En utredning vid Naturvårdsverket som belyser kunskapsläget och anger forskningsbehovet pågår, och beräknas vara klar under 1996.

Vi vistas numera omkring 90% av dagen inomhus. Detta ställer ökade krav på vår inomhusmiljö. Ett antal hälsoproblem av skilda slag har befunnits vara kopplade till inomhusmiljön, bl.a. allergi och överkänslighetssjukdomar, irritationseffekter och "sjuka hus-sjukan". En satsning särskilt på allergi- och överkänslighetsfrågor har ansetts särskilt angelägen när det gäller inomhusmiljön. Vårdalstiftelsens satsningar inom området är mycket betydelsefulla och täcker huvudsakligen problemområdet. Byggforskningsrådet kompletterar med en miljömedicinskt inriktad satsning utanför allergiområdet riktad mot besvärsupplevelser och viss forskning om aldehyder i inomhusmiljön. Det är angeläget med en förstärkning inom exponeringsanalysen.

8.2 Utbildning

En särskild treårig utbildning för miljö- och hälsoskydd inrättades 1978 vid Umeå Universitet. Utbildningen utökades till fyra år (160 p) 1994 och leder fram till en magisterexamen. Umeå universitet antar ca 75 studerande varje år vid miljö- och hälsoskyddslinjen, med intag hösttermin och vårtermin.

Utbildningen syftar huvudsakligen till att ge en generell kunskapsbas inom de olika områden som berör miljö- och hälsoskydd. Inom utbildningsprogrammet finns en specialiseringsmöjlighet utöver den generella basen. Utbildningen ska också förbereda för forskarutbildning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. I utbildningen ingår bl.a. moment som omfattar biologi, kemi, fysiologi, ekologi, statistik, rättskunskap och förvaltningskunskap.

De två första åren ger den grundläggande teoretiska utbildningen. Det tredje året är ett tillämpat och yrkesinriktat år och omfattar bland annat en praktikperiod.

Det fjärde året kan ses som ett år med specialiseringsmöjligheter och omfattar bl.a. ett eget examensarbete på 20 p inom huvudämnet miljö- och hälsoskydd.

Utbildningen syftar till att ge följande färdigheter:

- grundläggande kunskaper och färdigheter inom samhällsvetenskap, naturvetenskap, medicin och teknik,
- grundläggande kunskaper och färdigheter för kommande yrkesutövning inom miljö- och hälsoskydd, inklusive livsmedelstillsyn,
- fördjupade kunskaper och färdigheter inom delar av miljö- och hälsoskyddsområdet,
- förmåga att analysera och förstå naturresurs- och miljö- och hälsoskyddssituationen i dagens samhälle,
- förmåga att identifiera och strukturera behov av miljö- och hälsoskyddande åtgärder,
- förmåga att relatera samhällets rättsprinciper och rättsregler i miljö- och hälsoskyddsområdet,
- förmåga att planera och bedriva tillsyn och kontroll på ett ändamålsenligt sätt,
- kompetens att planera och bedriva förebyggande miljö- och hälsoskyddsarbete,
- färdighet att använda mät- och analysmetoder samt att statistiskt utvärdera, pröva och tolka mät- och analysresultat,
- erfarenheter av datoranvändning i såväl teoretiska som tillämpade sammanhang,
- kunskaper om metoder för informationssökning i svensk och internationell facklitteratur, samt

- förmåga att redovisa kunskaper och uppnådda resultat i tal och skrift på svenska samt till viss del på engelska.

Utbildningen vilar på en integrerad syn på miljö och hälsa. I flera av delkurserna ingår frågor som rör människors hälsa, t.ex. kurserna om livsmedel, inomhusmiljö och fysiologi. Under det första utbildningsåret finns också en särskild kurs kallad "Hälsoeffekter" som omfattar kunskap om epidemiologiska metoder och metoder för riskbedömningar samt kunskaper om ohälsa, sjukdom och för tidig död relaterat till olika miljöfaktorer.

Vid flera universitet finns kompletteringsutbildningar för naturvetare i miljö och hälsoskydd som ger motsvarande kompetens som miljö- och hälsoskyddsutbildningen i Umeå. Dessutom finns ett stort antal fristående kurser inriktade på miljö och hälsa.

Miljömedicin ingår i den ordinarie studieplanen för läkarutbildningen vid samtliga medicinska fakulteter i Sverige. Kursen är cirka 2–3 veckor sammanlagt och ingår som en integrerad del av kursblocken yrkesmedicin eller samhällsmedicin.

Specialistkompetens för läkare finns i yrkes- och miljömedicin, och ingående moment för erhållande av specialistkompetens fastställs av respektive chefsläkare. Forskarutbildning inom miljömedicin bedrivs inom de medicinska fakulteterna.

Vid Nordiska hälsovårdshögskolan, Karolinska Institutet och Umeå universitet bedrivs utbildning i folkhälsovetenskap, som leder till magister-, licentiat- eller doktorsexamen. Dessa utbildningar omfattar miljömedicinska inslag, antingen som en särskild miljömedicinsk delkurs eller som en integrerad del av andra kurser.

Toxikologutbildningen vid Karolinska Institutet är en tvåårig påbyggnadsutbildning uppdelad på två kurser som tillsammans leder till magisterexamen. Förkunskaper enligt naturvetenskaplig eller medicinsk grundutbildning är ett krav. Utbildningens mål är att ge kunskap om kemiska ämnens effekter på människan och miljön samt att bedöma risker med kemiska ämnen och produkter som läkemedel, livsmedelstillsatser och industrikemikalier m.m. Utbildningen har pågått sedan 1976 och har tillfört myndigheter, industrin, universitet och forskningsinstitut många kompetenta medarbetare.

En utbildning i toxikologi finns även vid Uppsala universitet med delvis liknande innehåll som toxikologutbildningen vid Karolinska institutet samt en utbildning i ekotoxikologi med viss insikt i miljömedicin.

Vid de tekniska högskolorna förekommer kurser i miljökunskap där hälsoaspekter tas upp i viss utsträckning. Kurserna har bl.a. till syfte att öka kunskapen om teknikens påverkan på miljön och hur man kan minska sådan påverkan.

9 Folkrörelsernas och de ideella organisationernas roller

I Sverige har folkrörelserna sedan lång tid haft en mycket avgörande roll i opinionsbildning och i samhällsutvecklingen. På miljöområdet finns det ett stort antal ideella organisationer av skiftande art. En del är inriktade på miljövård och naturvård i allmänhet eller på speciella miljövårdsfrågor. Som exempel på de förra kan nämnas Naturskyddsföreningen, Fältbiologerna, Q 2 000, Miljöförbundet Jordens vänner, Världsnaturfonden och Greenpeace.

Den senare gruppen kan exemplifieras med Internationella försurningssekretariatet, Folkkampanjen mot kärnkraft, Vattenvärnet och Älvräddarnas samorganisation. Det finns även andra ideella organisationer med en stark miljövårds- och naturskyddsanknytning som t.ex. Friluftsfrämjandet, Hälsofrämjandet, Svenska Båtunionen, Svenska Jägarförbundet, Svenska turistföreningen, Sportfiskarna, Gröna bilister m.fl.

Organisationerna har genom sin kompetens och breda förankring en viktig uppgift i det samlade miljövårdsarbetet. De kan beakta miljöproblemen på ett tidigt stadium, och verkar som informationsspridare och opinionsbildare på miljövårdsområdet. Den kompetens och det engagemang som finns inom de ideella organisationerna tas till vara i allt större utsträckning i det löpande miljövårdsarbetet, bl.a. medverkar de i statliga utredningar och som remissinstanser.

I den globala handlingsplan som antogs på FN:s konferens i Rio de Janeiro 1992 om miljö och utveckling, framhålls arbetet med en lokal Agenda 21. Där betonas också vikten av individens ansvar och medverkan i genomförandet av olika åtgärder för att minska miljöbelastningen. Handlingsplanen från Rio förespråkar ett aktivt samråd mellan kommunen, dess invånare, föreningsliv och företag, om en lokal Agenda 21.

De flesta av frivilligorganisationerna är engagerade i frågor som rör miljövård snarare än hälsoeffekter. Flera organisationer intresserar sig dock även för frågor om hur t.ex. miljöföroreningar drabbar människan, och de miljörelaterade hälsoproblemen har ett utrymme i såväl den inhemska som den internationella debatten.

Fackföreningsrörelsen och miljöarbetet

Vid LO-kongressen 1991 antog LO ett omfattande miljöprogram. Syftet med programmet var att klargöra fackföreningsrörelsens hållning i övergripande miljöfrågor, utforma en strategi för det fackliga miljöarbetet samt stimulera den fackliga miljödebatten och ge stöd för lokala insatser på området.

Programmet behandlar bl.a. internationell samverkan, miljöanpassad ekonomi, offensiv miljöpolitik som skapare av arbete, samordning mellan det inre och yttre miljöarbetet, miljö- och fördelningspolitik, industrins miljöfrågor, energi och miljö samt trafik och miljö. Frågor om miljö och hälsa integreras i programmets olika delar. Bl.a. talas om behovet av ett stärkt samarbete mellan myndigheterna inom arbetsmiljö- och yttre miljöområdena, inte bara när det gäller skyddsarbetet utan också när det gäller forskning och utbildning. Det förs i programmet fram att det är beträffande de kemiskt betingade hälsoeffekterna som det tydligaste sambandet mellan arbetsmiljö och yttre miljö finns.

Flera förslag förs fram, bl.a. att ett enhetligt system för hygieniska gränsvärden i inre och yttre miljö bör skapas för att underlätta samordnade åtgärder när det gäller att undanröja hälsorisker i vår samlade livsmiljö.

I samband med frågan om miljö- och fördelningspolitik lyfts frågan om hälsa och miljö fram. De sociala skillnaderna i hälsa betonas, samt att det finns starka skäl att misstänka att även de samlade effekterna av olika miljöfaktorer är socialt fördelade. Som exempel på viktiga områden omnämns biltrafikens miljöproblem, hälso- och miljöfarliga ämnen, boende- och fritidsförhållanden, inomhusmiljön samt kostvanorna. Vikten av att klargöra effekterna av den sammantagna belastningen från arbetsmiljö, yttre miljö, boende m.m. betonas, samt vikten av en rättvis fördelningspolitik som grund för att få människor engagerade i miljöpolitiken och för att få stöd för de förändringar denna kan medföra.

10 Samverkan

Eftersom miljö- och hälsofrågorna berör flera olika aktörer där var och en har sin specifika roll och kompetens, är det mycket viktigt att de olika aktörerna samverkar. Samverkan är lika viktig på alla nivåer: mellan länder, mellan departementen, mellan de centrala myndigheterna, mellan olika kommunala och landstingskommunala förvaltningar, mellan myndigheter och företrädare för industrin och andra ekonomiska sektorer, samt mellan centrala, regionala och lokala aktörer. Genom samverkan kan den samlade kompetensen och de samlade resurserna utnyttjas effektivare och det kan vara en styrka om flera olika aktörer känner att de tillsammans med andra arbetar mot gemensamma mål.

Självklart kan inte alla former av samverkan beskrivas här, utan beskrivningen får ses som en översiktlig redovisning av några exempel på samverkan på olika nivåer i samhället.

10.1 Internationell samverkan

Samverkan mellan länder är i dag nödvändigt för att vi ska kunna lösa flera av dagens och morgondagens miljö- och hälsoproblem. Luft- och vattenföroreningar transporteras långväga över landgränser. Smittämnen sprids via livsmedel och människor och kemikalier sprids via olika produkter.

Här har EU, FN, WHO, OECD och andra internationella organ en mycket viktig roll, då det gäller att verka för att belastningen på människor från olika faktorer i miljön minskas. Ett omfattande samarbete i frågor som rör miljöhälsa sker i dag mellan länder, bl.a. inom EU (se kapitel 12) och mellan de olika internationella organisationerna: WHO, OECD, FN m.fl. Följande beskrivning visar några exempel på sådant samarbete.

Vid ministerkonferensen i Helsingfors 1994, då "Declaration on Action for Environment and Health in Europe" antogs, togs också beslut om att inrätta "European Environment and Health Committee"

(EEHC). Denna kommitté består av representanter från WHO, EU, FN och OECD och har till uppgift att samordna arbetet i de europeiska och närliggande länderna (52 st) för att efterleva intentionerna i Helsingforsdeklarationen.

WHO har vidare en viktig uppgift när det gäller att stödja länder med riktlinjer m.m., främst genom "European Center for Environment and Health" (ECEH), med säte i Bilthoven och Rom. EU:s roll inom miljö- och hälsoområdet beskrivs närmare i kapitel 13.

Vidare samverkar de europeiska länderna i miljöfrågor inom ramen för "Environment for Europe"-processen som startades 1990 med UN/ECE (United Nations Economy Commission) och OECD som initiativtagare (se vidare kapitel 3).

Regeringen har sökt olika former för att främja samverkan med länderna kring Östersjön. I propositionen 1995/96:25, "En politik för arbete, trygghet och utveckling" ("Tillväxtpropositionen"), har regeringen framfört att den har för avsikt att intensifiera sina initiativ för att stärka relationerna med dessa länder.

1992 kom länderna kring Östersjön överens om ett åtgärdsprogram för att minska belastningen av föroreningar och näringsämnen till Östersjön. Projekten rör främst förbättringar och byggande av avloppsreningsanläggningar och reningsanläggningar för industriutsläpp samt förbättringar inom jordbrukets gödselhantering. Satsningar görs även på utbildning inom miljöteknik, mätteknik och miljölagstiftning. Några projekt finns också inom miljöövervakning samt inom hälsoövervakningen. SIDA stöder projekten i samarbete med Världsbanken och Europeiska utvecklingsfonden. Projekten är utformade i samarbete med mottagarlandets miljömyndigheter och vatten- och avloppsbolag. Svenska företag och miljömyndigheter deltar i projekten.

En lång rad internationella överenskommelser och konventioner har fattats för att begränsa lokala och regionala miljöproblem. FN:s ramkonvention om klimatförändringar avser att begränsa utsläppen av växthusgaser (se bilaga 1, kap. 2.1.1). Utsläpp av ämnen som bryter ner stratosfäriskt ozon (se bilaga 1, kap. 2.1.2) regleras i 1992 års revideringar av Montrealprotokollet. Ett huvudmål var att helt avveckla de så kallade freonerna till år 1996. Utsläpp till luft och vatten av försurande ämnen, organiska miljögifter och metaller bahndlas inom Konventionen om luftföroreningar och Nordsjökonferensen 1990.

Socialstyrelsen har i dag samarbetsavtal rörande hälsoskydd och smittskydd med flera länder i öst. Avtal finns mellan Socialstyrelsen och motsvarande organ i bl.a. Ryssland, Tjeckien, Ungern och Polen. Förhandlingar pågår om motsvarande avtal mellan Socialstyrelsen och Estland samt Lettland. Avtalen handlar till stor del om informationsutbyte och samarbete när det gäller kunskapsuppbyggnad, epidemiologisk bevakning och lagstiftning.

Statens livsmedelsverk (SLV) deltar i ett omfattande internationellt samarbete inom livsmedelområdet, det s.k. Codexarbetet. Ett annat vikigt internationellt samarbete sker på kemikaliesidan via IPCS (International Programme on Chemical Safety) som drivs av WHO tillsammans med flera andra internationella organ. Kemikalieinspektionen och andra svenska representanter och myndigheter deltar här i olika grupper.

Nordiska miljömedicinska möten har anordnas flera gånger, där forskare och myndigheter träffas och där aktuell forskning redovisas. Det senaste mötet var i Danmark 1991. Hösten 1996 kommer ett nordiskt-baltiskt miljömedicinskt möte att äga rum i Finland, där bl.a. ländernas arbete med sina respektive handlingsplaner mot hälsorisker i miljön, kommer att avhandlas. Initiativtagare till mötet är sekretariaten för de nordiska ländernas arbete med dessa handlingsprogram.

10.2 Svenskt nätverk för lokalt folkhälsoarbete

För att främja samverkan inom folkhälsoarbetet i Sverige bildades 1993 "Svenskt nätverk för lokalt folkhälsoarbete". För närvarande medverkar ca 90 organisationer; kommuner, landsting och frivilligorganisationer. Syftet med nätverket är att utveckla det lokala folkhälsoarbetet och att öka förståelsen för dess stora betydelse, sprida information med faktablad och nyhetsbrev, utbyta råd och erfarenheter, arrangera seminarier samt att verka för att folkhälsofrågorna förs in i alla samhällssektorer.

Ett antal kriterier finns för deltagande i nätverket, bl.a. ska deltagandet vara politiskt förankrat när det gäller kommunernas och landstingens medverkan. Arbetet ska bedrivas tvärsektoriellt och långsiktigt, och det ska dokumenteras och följas upp.

En nationell referensgrupp med representanter från Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet stödjer nätverket. Denna grupp ansvarar också för samordningen av de fyra organisationernas insatser på folkhälsoområdet. Svenska Kommunförbundet svarar för nätverkets kansli.

10.3 Samverkan mellan departementen

Miljö- och hälsofrågorna berör många olika sektorer och därmed många olika departement. Förutom Social- och Miljödepartementen kan särskilt nämnas Arbetsmarknads-, Närings-, Utbildnings-, Jordbruks-, Finans-, Kommunikations- och Civildepartementet.

Departementen samarbetar i en rad olika sakfrågor och i samband med beredning av olika ärenden, propositioner, direktivskrivning etc. När det gäller miljö- och hälsofrågorna har samarbetet mellan främst Social- och Miljödepartementen ökat på senare år. En bidragande orsak till detta är förarbetet till ministerkonferensen i Helsingfors, som hölls 1994, och arbetet med det svenska nationella handlingsprogrammet för att minska hälsoriskerna i miljön.

Regeringen har i december 1995 beslutat att inrätta en Statsrådsgrupp med uppdrag att främja arbetet med folkhälsofrågor. Gruppens uppgift ska vara att tillvarata den kunskap som finns om klasskillnadernas, samhällsförhållandenas, miljöns och levnadsvanornas betydelse för vår hälsa och om hälsans betydelse för samhällsutvecklingen. Denna kunskap ska omsättas i samordnade och konkreta politiska initiativ inom de olika departementens ansvarsområden.

Statsrådsgruppen ska biträdas av ett sekretariat knutet till Socialdepartementet och sakkunniga och experter inom olika områden ska knytas till gruppen.

10.4 Samverkan mellan centrala myndigheter

Som framgår av kapitel 4 är det många centrala myndigheter som har uppgifter inom miljö- och hälsoområdet. Samverkan mellan de olika centrala myndigheterna är viktig för att bättre kunna utnyttja de sammanlagda resurserna och kompetenserna, undvika dubbelarbete, undvika att vissa frågor "hamnar mellan stolarna" samt för att samordna de centrala myndigheternas arbete mot de lokala och regionala myndigheterna.

Samarbetet mellan de centrala myndigheterna i miljöhälsofrågor sker i dag främst i samband med olika sakfrågor. Särskilda grupper finns bl.a. för följande frågor:

- samverkan kring radon (Strålskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Boverket och Arbetarskyddsstyrelsen)

- samverkan kring risker med solning (Strålskyddsinstitutet, Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen)
- information om inomhusmiljöfrågor (INHSE-gruppen - Inomhusmiljö, Hälsa, Samverkan, Energi), Folkhälsoinstitutet, Boverket, Socialstyrelsen, Konsumentverket, Arbetarskyddsstyrelsen m.fl.)
- elektriska och magnetiska fält (Strålskyddsinstitutet, Elsäkerhetsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Socialstyrelsen, Boverket och NUTEK)
- riskavfall (Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Smittskyddsinstitutet m.fl.)
- skadepreventivt arbete (SAMS-gruppen, Samverkansgruppen i skadepreventiva frågor, Folkhälsoinstitutet, (värd) Arbetarskyddsstyrelsen, Barnombudsmannen, Boverket, Giftinformationscentralen, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Konsumentverket, Räddningsverket, Sjösäkerhetsrådet, Skolverket, Socialstyrelsen, Statistiska Centralbyrån, Vägverket, Falu kommun och landstinget i Östergötland)

När det gäller samverkan av mer generell karaktär finns det i dag flera olika grupper där miljöhälsofrågor kan aktualiseras. Folkhälsoinstitutets generaldirektör har tagit initiativ till att generaldirektörerna för berörda myndigheter och nationella organ träffas regelbundet för att diskutera olika frågor som rör folkhälsa.

De olika nationella forskningsinstituten (Folkhälsoinstitutet, Arbetslivsinstitutet, Institutet för miljömedicin och Institutet för psykosocial miljömedicin) träffas regelbundet för att diskutera gemensamma frågor.

Som ett resultat av uppbyggnaden av Svenskt nätverk för lokalt folkhälsoarbete har en referensgrupp med representanter från Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen bildats för att stödja nätverksarbetet. Denna referensgrupp fungerar också som ett forum för att samordna de centrala aktörernas insatser inom folkhälsoområdet.

Ett tillsynsråd för samverkan kring miljöskydds- och kemikalietillsynen finns sedan flera år. I detta råd ingår Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Svenska Kommunförbundet samt företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och näringslivet.

Toxikologiska rådet är ett gemensamt expert- och samrådsorgan för miljö- och hälsoskyddsmyndigheterna. Rådet ska främst verka för en hög vetenskaplig standard i myndigheternas analyser av riskerna med kemiska ämnen, och verka för samsyn i riskanalysens grundläggande delar. Till rådet är knutet representanter från både forskarvärlden och de berörda centrala myndigheterna: Arbetarskyddsstyrelsen, Boverket,

Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Strålskyddsinstitutet.

I Miljöövervakningsnämnden, Naturvårdsverkets rådgivande organ i frågor som rör den statliga miljöövervakningen, samverkar flera olika myndigheter: Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Statistiska centralbyrån samt företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och Industriförbundet.

I samband med arbetet med Miljöbalken har behovet av ökad samverkan mellan de centrala myndigheterna uppmärksammats. Inrättandet av ett föreskriftsråd och ett tillsynsråd, med representanter från de centrala myndigheter som omfattas av miljöbalken, har diskuterats. Dessa råd täcker dock inte alla myndigheter som arbetar med miljöhälsofrågor, bl.a. omfattas inte Strålskyddsinstitutet, Livsmedelsverket och Konsumentverket av miljöbalkens tillämpningsområde.

10.5 Samverkan mellan myndigheter och landstingen

Både hälsoskyddslagen och hälso- och sjukvårdslagen betonar vikten av samverkan mellan myndigheterna och hälso- och sjukvården. Kommunerna och länsstyrelserna har de flesta av redskapen i form av lagstiftning och andra styrmedel som behövs för att förebygga och undanröja hälsorisker i miljön. Hos landstingen finns det medicinska kunnandet (se vidare kommunernas respektive landstingens roll, kapitel 5).

Det är viktigt att landstingen aktivt söker samarbete med kommuner, länsstyrelser m.fl. för att kunna bidra med miljömedicinsk kunskap i samband med tillståndsgivning, tillsyn, planering etc. En förutsättning för detta är dock att landstingen bygger upp sådan kompetens.

Ett exempel på hur man organisatoriskt kan främja samverkan mellan landstinget och länsstyrelsen finns i Gävleborgs län. Där har man 1990 inrättat en delad tjänst mellan länsstyrelsens miljövårdsenhet och landstingets samhällsmedicinska enhet. Syftet med den delade tjänsten är att länka samman länsstyrelsens myndighetsroll med landstingets medicinska kompetens.

När det gäller frågan om miljömedicinsk kompetens, bör denna dock lösas på annat sätt, t.ex. genom regional samverkan med de yrkes- och miljömedicinska klinikerna som bas. Frågan om miljömedicinsk kunskapsförsörjning beskrivs närmare i kapitel 5.

Socialstyrelsens uppföljning av landstingens miljömedicinska verksamhet 1995, (se vidare kapitel 5) visar att det i dag finns vissa brister i samarbetet mellan landstingen och kommunerna-länsstyrelserna i miljömedicinska frågor. Socialstyrelsen har uttalat att samarbetet mellan landstingen och kommunerna samt länsstyrelserna bör bli bättre och mer strukturerat.

För att underlätta informationsutbyte och främja kontakter mellan olika aktörer har Socialstyrelsen hösten 1995 tagit initiativ till att en miljömedicinsk databas utvecklas, inom ramen för databasen Spriline. I denna databas ska man samla uppgifter om miljömedicinska projekt och om kontaktpersoner m.m. vid landstingens miljömedicinska enheter, yrkes- och miljömedicinska kliniker och motsvarande. Förutom för landstingen kan denna databas också vara till nytta för kommuner, länsstyrelser och andra som vill veta vilka miljömedicinska forsknings- och utredningsprojekt som finns inom landstingen.

10.6 Rollfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter

Följande tablå beskriver en grov rollfördelning mellan kommuner, länsstyrelser, landsting och centrala myndigheter inom miljö- och hälsoskyddet och miljömedicinen.

- *Centrala myndigheter*: framtagande av lagstiftning, föreskrifter, normer, allmänna råd och annan vägledande information som stöd för den lokala och regionala verksamheten, deltagande i det internationella arbetet, nationell miljöövervakning, nationell epidemiologisk bevakning, uppföljning och utvärdering av miljö- och hälsoskyddsarbetet, uppföljning och utvärdering av lagstiftning, nationella mål m.m.
- *Länsstyrelser*: regional miljöövervakning, regional miljöplanering (inklusive mål för miljö- och hälsoskyddet i länet), tillståndsgivning, tillsyn över större miljöfarliga verksamheter, plansamråd och granskning, regional samordning, uppföljning och utvärdering.
- *Kommuner*: lokal miljöövervakning, lokal planering, tillsyn, tillståndsgivning, medborgaraktivering, utbildning, information, opinionsbildning, samhällsplanering, fysisk planering, Agenda 21-arbete.
- *Landstingen:* Kartlägga ohälsa, identifiera hälsorisker, svara för miljömedicinsk kunskap i samarbete med kommuner, länsstyrelser m.fl.

11 De olika verktygen

11.1 Lagstiftning och tillsyn

Lagstiftning och *föreskrifter* är centrala verktyg i miljö- och hälsoskyddsarbetet. Med lagstiftning kan riksdagen lägga en grund för tillsynsmyndigheternas verksamheter samt tydliggöra vilka åtgärder som förväntas av olika sektorer och miljö- och hälsofarliga verksamheter. De olika lagar som är aktuella inom miljö- och hälsoskyddet i Sverige är oftast av ramlagskaraktär.

Lagarna preciseras sedan med hjälp av *förordningar* beslutade av regeringen, *föreskrifter* och *allmänna råd* från centrala myndigheter samt inte minst genom *lokala och regionala beslut* i samband med tillståndsprövningar, förelägganden om åtgärder m.m. De viktigaste lagarna inom miljö- och hälsoskyddsområdet beskrivs kortfattat i kapitel 2.

Myndigheternas arbete med att se till att lagar och förskrifter efterlevs, kallas *tillsyn*. Inom miljöskyddet ställer miljöskyddslagen också långtgående krav på miljöfarliga verksamheter att själva kontrollera att de efterlever lagar, föreskrifter och villkor i tillståndsbeslut. Detta arbete benämns *egenkontroll*.

Miljömyndigheternas tillsyn inom miljöskyddet har till stor del kommit att bestå i bevakning av verksamheternas egenkontroll. I tillstånd för olika verksamheter kan villkor ställas på vad tillståndsinnehavaren får göra, hur mycket han får producera, vilka utsläpp till vatten och luft som får göras, vilka bullernivåer som måste klaras, vilka undersökningar som måste göras etc. Genom tillsyn kontrollerar myndigheterna att villkoren efterlevs.

Tillsynsarbete kan enbart utföras av en tillsynsmyndighet. Begreppet tillsyn har olika innebörd i olika sammanhang. En klar och enhetlig definition saknas. I en snävare bemärkelse kan tillsyn sägas omfatta sådana aktiviteter vid en myndighet som syftar till att tillse att lagstiftning efterlevs i olika verksamheter. Redskapen i detta arbete är då vanligtvis inspektioner, mätningar, samråd, förelägganden, förbud etc. I en vidare bemärkelse kan tillsyn även sägas omfatta övriga främjande åtgärder som syftar till att nå lagstiftarnas intentioner, t.ex. informa-

tion, rådgivning, övervakning och medborgaraktivering. Centrala myndigheters arbete med uppföljning, utvärdering och normgivning i form av föreskrifter och allmänna råd, kan också sägas vara en del av tillsynsarbetet.

Inom hälsoskyddet arbetar man av tradition med en bredare syn på innehållet i begreppet tillsyn, som också omfattar rådgivning, information, opinionsbildning m.m. Inom miljöskyddet har man använt sig av en snävare definition.

Miljöbalksutredningen (SOU 1996:103) föreslår att begreppet tillsyn i princip ska förbehållas myndigheternas arbete med att tillse att gällande regler eller meddelade villkor efterlevs. De myndigheter som har befogenheter att utnyttja sådana bestämmelser bör kallas tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna bör därutöver, enligt Miljöbalksutredningen, även svara för andra uppgifter som inte direkt har koppling till sådan tillsyn. Exempel på sådan verksamhet är information till allmänheten och rådgivning i enskilda fall.

Tillsyn är ett viktigt instrument för kommuner och länsstyrelser i arbetet för en god livsmiljö. En mängd olika riskfaktorer i den fysiska miljön kan förebyggas eller reduceras med hjälp av tillsyn och tillståndsprövning. Inom miljöskyddet bedrivs tillsyn vanligtvis med inriktning mot olika miljöfarliga verksamheter. Inom hälsoskyddet finns en lång tradition av tillsyn riktat mot olika hälsorisker i miljöer där människor vistas. Tillsynen enligt de olika miljö- och hälsoskyddslagstiftningarna kan ses som basen i kommunernas och länsstyrelsernas arbete inom miljö- och hälsoskyddet.

Samhällsutvecklingen har medfört att övriga åtgärder i form av information, opinionsbildning, medborgaraktivering m.m. har ökat i betydelse. Trots detta är det fortfarande mycket viktigt att genom tillsyn och förprövning i samband med tillstånd, verka för att upprätthålla de lagliga minimikrav som ställs beträffande olika hälsorisker i miljön.

Den direkta tillsynen över verksamheter och lokaler bedrivs vanligtvis av kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande. Länsstyrelsen har tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöskyddslagen, men dessa tillsynsuppgifter kan överlåtas till kommunen. I övrigt har länsstyrelsen ansvar för den regionala tillsynen inom länet, vilket bl.a. omfattar ett samordnings- och uppföljningsansvar av kommunernas tillsynsverksamhet, handläggning av överklagningsärenden samt bevakning av hälsa och säkerhet i fysisk planering.

De centrala myndigheterna har en vikig uppgift i att ge ut föreskrifter, allmänna råd och annan vägledande information som stöd för den lokala och regionala tillsynen, samt att följa upp och utvärdera det lokala och regionala arbetet.

Socialstyrelsen har 1996 följt upp inriktningen och omfattningen av kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn enligt hälsoskyddslagen. Resultatet av denna uppföljning kommer att redovisas i en rapport i slutet av 1997.

11.2 Övrigt främjande arbete

I takt med att man kommer till rätta med stora punktutsläpp av miljö- och hälsofarliga ämnen från t.ex. industrier och energiproduktion, ökar den relativa betydelsen av utsläpp från "diffusa" källor som har att göra med våra konsumtions- och levnadsvanor. Naturligtvis finns det fortfarande behov av en hel del åtgärder vad gäller de stora punktkällorna, men konsumtions- och levnadsvanorna har i dag stor betydelse både för miljön och hälsan.

Med lagstiftning och traditionell tillsyn kan en del av den påverkan som kommer från konsumtions- och levnadsvanor minska. Skadliga utsläpp från industrier kan minskas, miljö- och hälsofarliga ämnen i olika produkter som används i hushållen kan förbjudas, krav kan ställas på rening av bilavgaser m.m. Men detta räcker inte. Åtgärder i lagstiftning osv. måste kompletteras med andra åtgärder, t.ex. information, utbildning och opinionsbildning. Genom sådana aktiviteter kan den enskilda människan få insikt av vad hon själv kan och bör göra för att medverka till en långsiktigt hållbar utveckling. En välinformerad allmänhet är en förutsättning för ett framgångsrikt miljö- och hälsoarbete.

Kommunerna och landstingen, studieförbunden, ideella organisationer, idrottsföreningar etc. har mycket viktiga roller, genom att aktivera kommunmedborgare med hjälp av information och utbildning kring miljö- och hälsofrämjande levnadsvanor och konsumtionsvanor. Agenda 21 är en utmärkt plattform för ett aktivt utåtriktat arbete med medborgarsamverkan, både när det gäller miljö- och hälsofrågorna.

Det bör också framhållas att kommunerna i dag har ett lagstadgat ansvar för det främjande arbete som ligger utanför en snävare tillsynsdefinition. Enligt 4 § Hälsoskyddslagen ska kommunen:

- uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs,
- samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet,

– lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Denna bestämmelse ger kommunerna en laglig grund för ett aktivt förebyggande befolknings- och samhällsinriktat miljö- och hälsoskyddsarbete. En stor del av detta arbete bedrivs i dag inom ramen för lokala Agenda 21.

11.3 Samhällsplanering och fysisk planering

Den fysiska planeringen är ett mycket viktigt instrument i miljö- och hälsoarbetet. Genom en förutseende planering kan påverkan på miljö och hälsa reduceras. Enligt plan- och bygglagen (1987:10)(PBL) har kommunen huvudansvar för planering av markanvändning och byggande, vanligtvis ombesörjt av byggnadsnämnden eller motsvarande.

Enligt Boverkets skrift "Planering för en god livsmiljö", utgiven 1991, står samhällsplaneringen på 1990-talet inför tre huvuduppgifter, nämligen att främja lämplig lokalisering av bebyggelse, anläggningar och trafik, att arbeta för god mark- och vattenhushållning samt att utveckla kretsloppstänkandet i försörjningssystemen.

Lagen om hushållning med naturresurser(1987:12) (NRL) är en central lag när det gäller markanvändning och planering. Den har vuxit fram ur den fysiska riksplaneringen och syftar till att reglera hur olika allmänna intressen ska hanteras i planeringen. Oftast handlar planeringen om att göra avvägningar mellan olika intressen.

Enligt NRL ska "marken, vattnet, och den fysiska miljön i övrigt användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning främjas". NRL är en "paraplylag", vilket innebär att principerna i NRL ska tillämpas i beslut enligt de lagar som är knutna till NRL, bl.a. plan -och bygglagen, miljöskyddslagen och naturvårdslagen.

I PBL finns krav på att fysiska planer och byggnader ska uppfylla vissa krav på hälsa och säkerhet och trevnad. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet med hänsyn till:

– de boende och övrigas hälsa,
– jord-, berg- och vattenförhållanden,
– möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,

- möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Inom områden med sammanhållen bebyggelse ska bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av:

- skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
- skyddsåtgärder för civilförsvaret,
- hushållning med energi och vatten, samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden, trafikförsörjning och god trafikmiljö,
- möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,
- förändringar och kompletteringar.

Inom områden eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse ska det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Kommunen ansvarar självständigt för planering och byggande. I sin planering ska kommunen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuninvånare, organisationer och andra berörda. Varje kommun ska enligt plan- och bygglagen senast 1990 ha antagit en översiktsplan som beskriver hur kommunen vill använda sina mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv, ca 15–20 år framåt. Översiktsplanen är inte bindande utan visar en "viljeinriktning" som är vägledande för bl.a. detaljplanering och annan samhällsplanering. I vissa fall görs fördjupade översiktsplaner för tätorter.

Länsstyrelsen tillhandahåller en del beslutsunderlag för kommunerna som stöd i kommunernas planering, bl.a. uppgifter om olika så kallade riksintressen som ska skyddas enligt NRL. Länsstyrelsen har sedan i sin granskning av kommunala översiktsplaner och detaljplaner möjlighet att ingripa om de inte uppfyller de krav som kan ställas på hälso- och säkerhetsaspekter, samt om mellankommunala intressen eller riksintressen hotas.

Riksintressen är sådana intressen som kommunerna inte själva kan besluta om. I NRL anges vad som är riksintressen för t.ex. friluftsliv och rekreation, totalförsvaret, natur- och kulturmiljöer, energi och kommunikationer samt industriell produktion.

Boverket gjorde 1992 en utvärdering av *kommunernas översiktsplaner*. Den visade att miljöfrågorna har berörts av alla kommuner och att mer än hälften av kommunerna har behandlat miljöfrågorna på ett utförligt sätt. Nästan alla kommuner anger någon form av övergripande mål för miljön i kommunen. Målen är dock oftast allmänt

formulerade och medger stora tolkningsmöjligheter. Dominerande är frågor om dagens miljöbelastning, t.ex. utsläpp till luft och vatten. Endast undantagsvis finns ett mer resurs- och hushållningsorienterat perspektiv. Ställningstaganden till miljöfrågorna är oftast formulerade som allmänna rekommendationer. Endast undantagsvis går det att utläsa vad rekommendationerna innebär konkret.

Samtliga kommuner har på något sätt tagit upp frågor om hälsa och säkerhet. Flera kommuner använder sig av den samlade rubriken "Miljö, hälsa och säkerhet", men tar i allmänhet också upp frågorna under andra rubriker eller i samband med redovisningen av olika sektorer och verksamheter. Frågor som tagits upp är bl.a. buller, radon, risker för större olyckor, transporter av farligt gods, skydd av vattentäkter, samt olika risker i samband med industrier, vägar, järnvägar, kraftledningar, flygplatser etc. Flera planer anger att kommunen avser att senare ta fram kommuntäckande riskanalyser.

Nyligen, i januari 1996, skärptes kommunens skyldighet att redovisa miljö- och riskfaktorer i de kommunala översiktsplanerna. Inte bara akuta, kortsiktiga risker, utan också risker på längre sikt ska beaktas. Boverket har preciserat vad denna skärpning kommer att innebära i praktiken för kommunerna i en handbok (Översiktsplanehandbok nr 3), som färdigställdes i juli 1996.

En miljökonsekvensutredning (MKB) ska enligt PBL göras för kommunala planer. Svenska Kommunförbundet gjorde 1994 en undersökning av användningen av MKB i den kommunala planeringen. Drygt 170 kommuner av 286 svarade, och resultatet visade att tre av fyra kommuner använde sig av MKB i samband med kommunala planer. En tendens i undersökningen var att större kommuner i större utsträckning än mindre, utarbetar miljökonsekvensbeskrivningar. Se vidare under rubriken "Miljökonsekvensbeskrivningar" längre fram i detta kapitel.

Regeringen har i propositionen 1994/95:230 framhållit att de samlade erfarenheterna av de första kommunala översiktsplanerna visar att det i regel varit svårt att åstadkomma ett samspel mellan kommunens miljö- och hälsoskyddsarbete och arbetet med översiktsplaneringen. Endast ett fåtal kommuner har enligt propositionen integrerat miljöfrågorna i översiktsplanerna. Många kommuner har i och för sig beskrivit grundläggande uppgifter om miljöförhållanden i översiktsplanen. Endast ett fåtal kommuner har dock redovisat tydliga slutsatser i form av ställningstaganden för den framtida utvecklingen.

För att stärka plan- och bygglagens krav på innehållet i de kommunala översiktsplanerna föreslår regeringen i propositionen 1994/95:230 att plan- och bygglagen ändras så att det blir obligatoriskt att översiktsplanen ska redovisa de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändningen.

11.4 Regionala miljöstrategier

Regeringen gav 1988 i uppdrag åt samtliga länsstyrelser att ställa samman befintliga uppgifter om de viktigaste miljöproblemen i en regional miljöanalys. 1989 redovisade länsstyrelserna dessa miljöanalyser och gav därigenom en enhetlig beskrivning av miljösituationen i landet. Miljöanalyserna blev mycket uppmärksammade och i propositionen 1990/91:90 "En god livsmiljö" framhålls värdet av de regionala miljöanalyserna och att de upprepas, samt att de nationella miljömålen i detta sammanhang omformas till regionala mål. Vidare anfördes att Naturvårdsverket och Boverket bör utveckla metoderna för miljöanalyserna.

I budgetpropositionen 1992/93:100, bilaga 15, har regeringen framfört att länsstyrelserna i samverkan med övriga aktörer ska utveckla de regionala miljöanalyserna till ett regionalt handlingsprogram för miljövården. Regeringen har i propositionen 1993/94, "Med sikte på en hållbar utveckling", framfört att sådana regionala strategier ska finnas i samtliga län år 1994 och att de sedan bör uppdateras vart tredje år.

Naturvårdsverket har efter samråd med Boverket 1993 gett ut en rapport, "Strategi för regional miljö", som ger en vägledning i hur de regionala miljöanalyserna kan vidgas till att bli en strategi för regional miljö (STRAM).

Med STRAM omfattas enligt rapporten en kedja av moment bestående av:

- *Miljöanalys*, redovisning av miljöns aktuella tillstånd.
- *Miljöproblem*, prioritering av de viktigaste miljöproblemen valda med hänsyn till resultaten från miljöanalysen, de naturgivna förutsättningarna, den förväntade samhällsutvecklingen och de 13 miljöhot som Naturvårdsverket formulerat.
- *Miljömål*, regionalt anpassade mål för miljöarbetet, vilka utgår från de nationella målen och den aktuella situationen i länen.
- *Handlingsprogram*, som utvisar möjliga vägar och åtgärder för att bemästra problemen och uppnå målen. Programmet ska ange vem som har ansvar för åtgärderna och så långt som möjligt innehålla en kostnadsanalys.

Värdet av arbetet med STRAM ligger lika mycket i processen som i de rapporter som publiceras. Arbetet bör genomföras i bred samverkan mellan länsstyrelser, kommuner, landsting och samhällets övriga sektorer. Länsstyrelserna har samordningsansvaret.

STRAM bör ses som ett samordningsinstrument för miljövårdsarbetet inom länet och ange dess inriktning och ambitionsnivå. I det nationella perspektivet ger STRAM ett underlag för nationell lägesbeskrivning och uppföljning, men också signaler om behov av centrala beslut och andra åtgärder. Vidare är STRAM också ett verktyg för att omsätta internationella och nationella mål i det regionala och lokala arbetet. I det regionala perspektivet syftar STRAM bl.a. till att:

- formulera regionala miljömål,
- beskriva det regionala miljötillståndet,
- analysera, ange framtida utveckling och prioritera de viktigaste miljöproblemen,
- utforma program för åtgärder,
- vara utgångspunkten för dialog mellan länsstyrelsen, sektorsorganen och kommunerna,
- ge underlag för samhällsplanering, inklusive sektorsplanering,
- ge underlag för verksamhetsplanering,
- ge underlag för resursfördelning,
- följa upp de regionala miljömålen,
- identifiera behov av nya eller omformulerade befintliga miljömål.

För kommunerna syftar STRAM till att ge underlag för översiktsplanearbete och utformande av lokala miljömål och miljövårdsprogram samt beslut i enskilda ärenden.

I maj 1996 var ca 14 länsstyrelser klara med sin STRAM. I ytterligare ca 10 län pågick i maj 1996 remissbehandling av förslag till STRAM. Det vanligaste är att man strukturerat STRAM efter olika typer av miljöproblem, t.ex. försurning, övergödning, miljögifter, klimatpåverkande gaser, avfall, biologisk mångfald etc. Några har dessutom särskilda kapitel om de olika sektorernas påverkan; jordbruk, skogsbruk, industrin, fiske- och vattenbruk m.fl.

Av de län som var klara med sin STRAM i mars 1996 har samtliga på olika sätt behandlat hälsorisker. De flesta har tagit med ett särskilt kapitel om tätorternas luftföroreningar och buller. I övrigt ingår hänsyn till hälsa integrerat i de olika kapitlen enligt ovan. I vissa fall har regionala miljömål angetts direkt utifrån risken för hälsopåverkan som t.ex. beträffande ozon och andra fotokemiska oxidanter, luftkvalitet i tätorter, buller, tungmetaller, organiska miljögifter och lösningsmedelsutsläpp. I andra fall kommer hälsofrågorna med indirekt i målsättningar om minskning av försurande utsläpp, minskning av miljöskadliga ämnen i avfall etc., utan att risken för hälsopåverkan i sig nämns.

Endast något enstaka län har beaktat inomhusmiljöfrågor i STRAM. Inget av länen har tagit med en beskrivning av länets befolknings hälsa som ett underlag för regionala målsättningar. Inget län har heller en

social dimension i sin STRAM, t.ex. om det i länet finns skillnader i människors boendemiljö och livsmiljö beroende på socioekonomiska faktorer. Flera av länsstyrelserna har samarbetat med landstingen i arbetet med STRAM.

Göteborgsregionens program "Miljö i Väst" kan ses som en STRAM där hälsofrågor har beaktats mer ingående. Vidare har länsstyrelsen i Malmöhus län en särskild bilaga om hälsa till sin STRAM.

I *Älvsborgs län* arbetar länsstyrelsen, landstinget och länets kommuner för närvarande med ett miljömedicinskt program kallat "Miljö och hälsa i Älvsborg", som har koppling till STRAM-arbetet. Bl.a. kommer miljöns inverkan på befolkningens hälsa att beaktas vad avser bl.a.:

- Inomhusmiljö (radon, kvalster, pälsdjur, miljötobaksrök, fuktskador, mögel, ventilationsproblem etc.)
- Utomhusluft (luftföroreningar från trafik, bostadsuppvärmning, industri etc.)
- Vatten (radon, försurning, hårdhetsgrad etc.)
- Metaller (tungmetaller i luft, kost och vatten etc.)
- Hushållskemikalier och bekämpningsmedel
- Elektriska och magnetiska fält

Ambitionen är att inom varje område försöka uppskatta problemets omfattning i länet, och ta fram mål för miljöarbetet som bedöms vara relevanta för befolkningens hälsa.

Naturvårdsverket har tillsammans med Boverket och Socialstyrelsen i februari 1996 påbörjat ett projekt som syftar till att utvärdera STRAM. I detta arbete kommer Socialstyrelsen att särskilt granska hur hälsoaspekterna har tillgodosetts i STRAM. Projektet beräknas vara slutfört i slutet av 1996.

11.5 Miljöövervakning

Det samlade miljöövervakningssystemet i landet omfattar en nationell del och en regional del. Ett nytt program för en samordnad nationell miljöövervakning fastställdes av Naturvårdsverkets miljöövervakningsnämnd i juni 1993. Miljöövervakningsnämnden är ett rådgivande organ till Naturvårdsverket i frågor som rör den statliga miljöövervakningen. Den består av representanter för Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Jordbruksverket, Fiskeri-

verket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna samt Industriförbundet.

Målet med den nationella miljöövervakningen är enligt miljöpropositionen 1990/91 att:

- *Beskriva tillståndet i miljön*. Följa växlingar i miljöns tillstånd och visa på förändringar som orsakats av mänsklig aktivitet.
- *Bedöma hotbilder*. Lämna underlag för att identifiera och värdera miljöproblem från den lokala till den globala skalan.
- *Analysera olika utsläppskällors* nationella och internationella påverkan på miljön. Detta innebär att klarlägga olika svenska samhällssektorers påverkan på miljön i Sverige och i andra länder, samt andra länders bidrag till påverkan på den svenska miljön.
- *Lämna underlag för åtgärder*. Lämna underlag för att formulera mål för att miljöanpassa samhällsutvecklingen i Sverige och för att prioritera och besluta om åtgärder.
- *Följa upp beslutade åtgärder*. Kontrollera att miljötillståndet förbättras som följd av genomförda åtgärder.

Miljöövervakningen ger underlag för en på fakta grundad miljöpolitisk diskussion i riksdag och regering, i kommuner och länsstyrelser och andra organ.

I det internationella arbetet utgör resultat från miljöövervakningen, vid sidan av rapportering till internationella konventioner, ett viktigt underlag för miljösamarbetet med EU:s miljöagentur EEA (European Environmental Agency) som enligt sin förordning vart tredje år ska rapportera om miljötillståndet i Europa.

Den samordnade miljöövervakningen drivs av Naturvårdsverket som ansvarig beställare. Den omfattar 10 delprogram: Luft, Hav, Sjöar och vattendrag, Grundvatten, Våtmark, Fjäll, Skog, Jordbruk, Hälsa och urban miljö samt Landskap. Var och en av dessa är i sin tur indelade i olika delprogram. Totalt har den nationella miljöövervakningen en budget på 50 miljoner kr per år.

11.5.1 Hälsorelaterad miljöövervakning

Ett av delprogrammen i den nationella miljöövervakningen är "Hälsa och urban miljö". Målsättningen med den hälsorelaterade miljöövervakningen är att den ska kunna beskriva tillståndet på miljö- och hälsoområdet, bedöma hotbilden, ge underlag för att prioritera åtgärder samt följa upp åtgärder. Syftet är att så tidigt möjligt uppmärksamma signaler på att för människan ogynsamma förändringar ägt rum i

miljön. Ca 2,5 miljoner kr av den nationella miljöövervakningens budget går till den hälsorelaterade.

Den hälsorelaterade miljöövervakningen omfattar övervakning av den yttre miljön, alltså Naturvårdsverkets ansvarsområde. Övervakning av inomhusmiljö och arbetsmiljö ingår däremot inte. Till området hör också studier av den urbana miljön. Dessa studier syftar till att registrera förändringar i människors livsmiljö och förändringar i det biologiska livet i städer och i samhällen, samt olika faktorer som kan påverka dessa förändringar.

Den hälsorelaterade miljöövervakningen har hittills koncentrerat sig på mätningar i omgivningen och mätningar av human exponering. Till detta kommer en mindre del för att följa samband mellan upplevda besvär och faktorer i omgivningen, samt några pilotprojekt för att kunna bygga ut övervakningen av den urbana miljön. Mer ingående besvärsstudier samt riktade hälsostudier utförs inte inom den hälsorelaterade miljöövervakningen. Den hälsorelaterade miljöövervakningen är indelad i följande delprogram:

- Omgivningsmätningar
- Exponeringsmätningar
- Besvärsstudier
- Humanbiologisk miljöprovbank
- Urban miljö

Nedan följer en översikt över dessa delprogram:

Delprogram: Omgivningsmätningar

- Samordning, utvärdering och rapportering av mätningar av luftföroreningar i tätorter, utförda inom det s.k. URBAN-projektets ram. Mätningar utförs årligen under vinterhalvåret.
- Mätning av flyktiga organiska föreningar i luft, också inom URBAN-projektets ram. Dessa mätningar utförs också årligen under vinterhalvåret.
- Beräkning av antalet personer i landet som är exponerade för halter av kvävedioxid som överskrider gränsvärdet. En beräkning utförs vart femte år.
- Beräkning av hur många i landet som exponerats för olika bullernivåer. En beräkning utförs vart femte år.
- Modellberäkning av halterna i luft av inandningsbara partiklar (PM10), i svenska tätorter. Beräkningarna kommer troligen att ske vart femte år.

Delprogram: Exponeringsmätningar
- Mätning av tungmetaller och organiska föreningar hos gravida kvinnor. Mätningarna sker vart femte eller vart tionde år på vissa platser.
- Mätning av tungmetaller och organiska föreningar hos högexponerade grupper och riskgrupper. Mätningarna sker vart femte eller vart tionde år.

Delprogram: Besvärsstudier
- Studier av samband mellan miljöfaktorer utomhus och upplevda besvär. Frekvens ej bestämd.

Delprogram: Humanbiologisk miljöprovbank
- Stöd till uppbyggnad av en provbank i Umeå, för systematisk insamling och långtidsförvaring av humanbiologiskt material, som jämförelsematerial vid framtida analyser.

Delprogram: Urban miljö
- Grönområdenas betydelse för stadens ventilation, pilotprojekt i Göteborgs stad.

Förutom dessa delprogram inom den hälsorelaterade miljöövervakningen, stödjer den nationella miljöövervakningen ett antal undersökningar som inte nödvändigtvis behöver räknas som hälsorelaterad miljöövervakning. Dessa undersökningar rör t.ex. mätningar av halter av tungmetaller och organiska miljögifter i fisk och ren, mätningar av halter av tungmetaller i älg, och insamling av regionala och kommunala data rörande halter av tungmetaller i fisk. Data samlas också in rörande metallhalten i grödor.

11.5.2 Regional hälsorelaterad miljöövervakning

Den regionala miljöövervakningen bedrivs med länsstyrelserna som ansvarig beställare. För att åstadkomma en nödvändig samordning regleras innehållet i den regionala miljöövervakningen i ett basprogram genom ett kontrakt mellan Naturvårdsverket och respektive länsstyrelse. Den regionala miljöövervakningen har samma programstruktur som den nationella.

Staten har hittills avsatt 25 miljoner kronor per år till den regionala miljöövervakningen. I de flesta fall har länsstyrelserna valt att fortsätta driva redan etablerade övervakningsprojekt som t.ex. för recipientkontroll i sjöar och vattendrag. Programmet för hälsorelaterad miljö-

övervakning är nytt och har inte ännu riktigt slagit igenom i länsstyrelsernas verksamhet. Enskilda projekt bedrivs dock i vissa län, ofta i samarbete mellan länsstyrelsen och landstinget.

I Göteborg finns ett projekt om kadmiumbelastning och njurskador. I Halland studeras samband mellan miljöfaktorer och rapporterade besvär och allergier. I Västerbotten studeras bl.a. samband mellan luftföroreningar och besvär. Ett annat intressant projekt har genomförts av länsstyrelsen i Skaraborg, där man tagit fram en handbok för enkätundersökningar.

Ett av de intressantare regionala projekten är ett samarbetsprojekt mellan länsstyrelserna i Södermanland, Västmanland, Värmland och Örebro (DUST-projektet) där man tillsammans och i samarbete med landstinget, lagt upp ett programförslag till en regional hälsorelaterad miljöövervakning. I programmet ingår bl.å. studier av metylkvicksilver i gädda, radon i vatten, effekter av småskalig vedeldning, allergi och astma till följd av luftföroreningar, samt sambandet mellan cancerincidens och exponering för kloreringsbiprodukter i dricksvatten.

11.5.3 Kommunal miljöövervakning

Den kommunala miljöövervakningen har i dag inget direkt statligt stöd, men är mycket omfattande, uppskattningsvis i storleksordningen några hundra miljoner kronor per år. Den handlar ofta om mätningar som är intressanta ur hälsosynpunkt, t.ex. av luftföroreningar i tätorter, utsläpp vid större miljöfarliga verksamheter, vattenkvalitet i brunnar och vid badplatser, buller etc.

Vissa mätdata från kommunerna, t.ex. för luftföroreningar, sammanställs i regionala och nationella beskrivningar av länsstyrelserna samt Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån.

11.6 Hälsoövervakning

Sverige har en lång tradition av att använda personregister och har därmed unika förutsättningar att samla in och registrera information i olika sjukdomsregister. Socialstyrelsens Epidemiologiska centrum (EpC) följer, analyserar och rapporterar om utvecklingen av befolkningens hälsa, sjukdomar, sociala situation, vårdutnyttjande samt riskfaktorer för sjukdomar och sociala problem. EpC förser allmänheten, forskare, regering, myndigheter, landsting, kommuner och andra

organisationer med underlag beträffande folkhälsa och sociala förhållanden.

De register som finns vid EpC är Cancerregistret, Cancer-Miljöregistret, Medicinska födelseregistret, Missbildningsregistret, Dödsorsaksregistret, Patientregistret (slutenvård), Abortregistret, Steriliseringsregistret och Amningsstatistik. Dessutom pågår försök med öppenvårdsregistrering och allergiregistrering, samt uppbyggnad av ett nationellt skaderegister.

Publikationer med statistikredovisning ges ut i serien "Statistik – Hälsa och sjukdomar". Vidare presenteras resultat från speciella undersökningar och analyser i rapportserien från EpC. En stor del av verksamhetens arbete resulterar i vetenskaplig publicering i svenska och utländska tidskrifter.

Nedan följer en kort beskrivning av syftena med de register som har störst betydelse för miljö- och hälsoskyddsarbetet.

- *Cancerregistret*: att tillhandahålla data över alla maligna (elakartade) tumörer och vissa benigna (godartade) för forskning och statistik.
- *Cancer-Miljöregistret*: att undersöka samband mellan förekomst av cancer och olika uppgifter från folk- och bostadsräkningen, såsom yrke, ålder och bostadsort.
- *Medicinska födelseregistret*: att utgöra ett underlag för analys av risker för kvinnan och barnet under graviditet, förlossning och nyföddhetsperioden samt statistik för allmän samhällsinformation.
- *Missbildningsregistret*: att löpande följa utvecklingen av allvarliga missbildningar hos barn, för att snabbt upptäcka förändringar i mönstret.
- *Patientregistret*: att tillhandahålla data från den slutna sjukvården för forskning, utvärdering, planering och allmän samhällsinformation.
- *Allergiregistering* (under uppbyggnad): att genom miljömedicinska studier ta fram data om allergi och annan överkänslighet ur olika centrala register. Avsikten är att ge epidemiologiskt stöd till myndigheter och organisationer med allergipreventivt ansvar.
- *Skaderegistret* (under uppbyggnad): att bland centrala myndigheter och organisationer tillgodose behovet av data om skador och förgiftningar.

Socialstyrelsen gör vart tredje år en *nationell folkhälsorapport*. Sådana rapporter har publicerats 1987, 1991 och 1994. Arbetet med 1997 års rapport pågår. Folkhälsorapporten ger en aktuell översikt över hur sjukdomar och riskfaktorer förändras i olika grupper av befolkningen (socioekonomiskt, geografiskt etc.), och analyserar tänkbara orsaker till dessa förändringar. De riskfaktorer som studeras är bl.a. levnadsvanor,

sociala faktorer och fysiska miljöfaktorer. I folkhälsorapporten finns ett särskilt kapitel om miljö och hälsa.

Rapporten ger riksdag, regering, myndigheter m.fl. ett underlag för ställningstaganden som direkt eller indirekt kan påverka befolkningens hälsa. Rapporten kan också utgöra en kunskapskälla för dem som arbetar inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och inom miljö- och hälsoskydd. Den används i olika utbildningar och tjänar som underlag för en initierad och kvalificerad debatt i hälsopolitiska frågor.

Genom ett samarbete med WHO:s Europakontor har EpC utvecklat ett dataprogram, "*Hur mår Sverige?*", som på ett lättöverskådligt sätt presenterar data om hälsoförhållanden och vissa hälsorisker. Programmet är uppbyggt kring en karta över Sveriges landsting och kommuner och ger möjlighet att visa trender och att göra enklare sambandsanalyser.

Uppgifter om demografi, sociala förhållanden, levnadsvillkor, arbetsmiljö, sjuklighet, dödlighet, levnadsvanor, vårdutnyttjande och läkemedelsförsäljning ingår. Försök pågår att införliva data om riskfaktorer i den fysiska miljön i programmet. Programmet blev klart för försäljning hösten 1995.

I nästan alla landsting finns regionala folkhälsorapporter, och bl.a. Stockholms, Göteborgs och Malmö städer har tagit fram lokala folkhälsorapporter. Särskilt kan här nämnas att Stockholms läns landsting 1994 publicerade en Miljö-Hälsorapport om samband mellan miljö och hälsa i regionen. Syftet med rapporten var att ge en översikt av kunskapsläget då det gäller miljöorsakad ohälsa i Stockholms län. I väsentliga delar bygger rapporten på resultat från undersökningar som genomförts vid landstingets miljömedicinska enhet.

11.7 Miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) syftar till att beskriva effekter av olika verksamheter som kan påverka miljön, hälsan och naturresurserna. MKB är både en procedur där olika aktörer deltar och en produkt som syftar till att ge relevant beslutsunderlag.

MKB utvecklades i USA på 1960-talet, då miljöfrågorna började att uppmärksammas på allvar. I fokus var förorening av vatten och mark i samband med utsläpp från industrier. MKB knöts i USA till den skärpta miljölagstiftningen, National Environmental Policy Act, som infördes 1969. Lagstiftning om MKB finns i dag i de flesta länder i världen.

Sverige har en lång tradition inom fysisk planering, där olika allmänna intressen tillvaratas. Vid tillståndsprövning av olika projekt har krav länge ställts på beskrivning av eventuella effekter på omgivningen i tillståndsansökan.

I Sverige infördes MKB 1991. Bestämmelser om MKB har införts i ett tjugotal lagar, bl.a. miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, plan- och bygglagen, väglagen och skogsvårdslagen. I svensk lagstiftning har krav på MKB begränsats till att omfatta prövning om tillstånd enligt dessa lagar. Övrigt MKB-arbete styrs inte av lag.

Enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser ska exploatören ansvara för och bekosta att MKB tas fram. Lagen anger också att arbetet med MKB i princip ska omfatta även alternativ lokalisering och utformning. Dessutom ska arbetet med MKB som huvudregel leda fram till en beskrivning som möjliggör en samlad bedömning av inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.

När ansökan om tillstånd görs, ska en MKB bifogas. Under prövningen av ansökan har myndigheter, allmänhet, organisationer m.m. möjlighet att granska ansökan och MKB. Beslutsmyndigheten avgör om ansökan måste kompletteras, t.ex. om inte MKB uppfyller de krav som kan ställas på den. Länsstyrelsen berörs, genom sin roll som tillståndsgivande myndighet, av nästan samtliga ärenden där krav på MKB förekommer och utgör därmed en särskilt viktig instans i MKB-sammanhang.

Följande moment är viktiga i en MKB:

- redovisning av olika alternativ
- avgränsning av omfattning och innehåll
- analys av förväntade effekter som kan uppstå
- aktivt sökande efter skadeförebyggande åtgärder
- pedagogisk och korrekt redovisning
- redovisning av hur kontroll och uppföljning ska ske

En MKB ska göras tidigt, helst redan på idéstadiet av ett projekt, för att göra störst nytta. På så sätt kan olika alternativ värderas i förhållande till varandra och i förhållande till tekniska och ekonomiska faktorer, innan låsningar av olika slag uppstår.

Ett rekommenderat arbetssätt när man utarbetar en MKB, är att arbetet indelas i fyra faser:

- *Förstudie*, för att ge en bild av kunskapsläget, avgränsa arbetet och utforma program för det fortsatta arbetet.
- *Utredning*, med analys om effekter och konsekvenser.

- *Prövning*, MKB bifogas ansökan om tillstånd för att ge beslutsunderlag och öka allmänhetens insyn och möjlighet att påverka beslutet.
- *Genomförande*, med en bedömning av kvarstående frågor som uppskjutits under en prövotid, uppföljning av påverkan på omgivningen under byggtiden, bedömning av effektiviteten i de föreslagna skyddsåtgärderna efter det att verksamheten kommit igång m.m.

Socialstyrelsen har hösten 1995 startat ett projekt som syftar till att ta fram en vägledning i hur beskrivningar av hälsoeffekter i samband med MKB kan göras. Vägledningen syftar till att ge stöd för beskrivningen både av effekter på individ- och befolkningsnivå. Projektet beräknas vara klart 1997.

Folkhälsoinstitutet ska enligt sin instruktion "medverka till att tillgodose regeringens behov av underlag som belyser hälsokonsekvenser av planerade beslut". Detta innebär att Folkhälsoinstitutet har en viktig roll i att belysa hälsokonsekvenser av övergripande välfärdspolitiska beslut. Institutet har t.ex. gjort en studie av hälsoeffekterna av att införa en 18-årsgräns för inköp av tobak, och arbetar för närvarande på att göra en hälsokonsekvensanalys av EU:s jordbrukspolitik samt av alkoholkonsumtionens hälsoeffekter mot bakgrund av medlemskapet i EU. Vidare har Folkhälsoinstitutet under 1996 besökt myndigheter och förbund inom olika politikområden för att diskutera metoder och former för myndigheternas hälsokonsekvensbeskrivningar.

11.8 Ekonomiska styrmedel

Enligt Finansdepartementets proposition "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken" 1991/92:100, bilaga 1.5, är ekonomiska styrmedel ett viktigt instrument i en ambitiös och offensiv miljöpolitik. Utgångspunkten är att dessa i många fall bör användas i kombination med regleringar och andra åtgärder. I propositionen betonas att ett viktigt komplement till ekonomiska styrmedel är information om samband mellan ekonomi och miljö. Mer information om sådana samband bedöms kunna underlätta den enskildes ansvarstagande. Den fortsatta beskrivningen av ekonomiska styrmedel är huvudsakligen hämtad från denna proposition.

Miljöministern framhåller i skrivelsen "Så fungerar miljöskatter" (Ds 1994:33) att "skatter och avgifter är starka styrmedel i en marknadsekonomi. Så även inom miljöområdet. Miljöskatter och miljöavgifter gör det dyrare att skada miljön och gör att det lönar sig

att satsa på miljövänligare lösningar. Alternativet är ofta regleringar eller ökning av miljöskulden och det alternativet är oacceptabelt".

Ett viktigt krav på den ekonomiska politiken är att den ska leda till en långsiktigt hållbar utveckling. Denna kan beskrivas som en utveckling där framtida generationer får ta över en nationalförmögenhet (inklusive miljö- och naturresurser)som är minst lika stor som dagens.

Produktion och konsumtion påverkar ofta miljön även för andra än de som är direkt inblandade, vare sig det gäller företag eller hushåll. Utsläpp och annan miljöförstöring orsakar samhällsekonomiska kostnader i form av sämre miljö för människor och sämre förutsättningar för olika typer av ekonomisk verksamhet. Om enskilda företag och hushåll inte bär ett tillräckligt kostnadsansvar för de miljöeffekter de orsakar, kan det leda till att konsekvenser för miljön i alltför liten utsträckning vägs in i olika beslut.

I Riodeklarationen framhålls principen att den som förorenar ska bära kostnaderna för föroreningarna. Sverige har sedan en längre tid successivt infört olika typer av ekonomiska styrmedel för att minska skadliga utsläpp.

Integrationen av världsekonomin och miljöproblemens globala karaktär innebär att flera miljömål och medel i miljöpolitiken bör utformas gemensamt med andra länder. Internationellt pågår inom OECD, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) och GATT ett omfattande arbete i syfte att ge större handlingsutrymme för rimliga miljöåtgärder som påverkar handelsflöden.

I propositionen "Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken" (1991/92:100) föreslås riktlinjer och grundläggande principer för ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Användningen av ekonomiska styrmedel ska genomföras utifrån följande principer:

- Den konkreta tillämpningen av miljöpolitiken och åtgärderna ska regelbundet utvärderas och omprövas utifrån förbättrad kunskap om bl.a. sambanden mellan miljö och ekonomi.
- I den utsträckning som miljöskatter medför ökade inkomster till staten, ska detta ske inom ramen för ett sänkt skattetryck.
- Sverige bör engagera sig aktivt i det internationella miljösamarbetet och fortsätta att vara pådrivande vad gäller införande av effektiva styrmedel i syfte att motverka utsläpp som leder till globala och regionala miljöproblem. Sverige bör vidare verka för att de internationella avtalen ges en sådan utformning att åtgärder genomförs där de är mest kostnadseffektiva.

En mer målmedveten miljöaktivitet på skatteområdet startade på 1980-talet. Energiskatterna på olika energislag höjdes då med hänsyn till bl.a.

miljöskadligheten. Följande kan framhållas som exempel där ekonomiska styrmedel har använts:

- 1984 infördes vissa avgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel.
- 1986 differentierades bensinskatten så att oblyad bensin fick lägre skatt än blyad. För att uppmuntra en förtida övergång till katalytisk avgasrening sänktes bilaccisen för bilar av 1987 och 1988 årsmodell med katalysator. Från och med 1989 års modeller blev katalytisk avgasrening obligatorisk.
- 1989 infördes miljöskatt på inrikes flygtrafik, med 12 kr per kg kväveoxider och kolväten. Denna skatt bidrog till att Linjeflyg bytte brännkammare till motorerna i Fokker F28 vilket medförde att kolväteutsläppen från dessa minskades med 90 procent.
- 1991 infördes mervärdesskatt på energi. Koldioxidskatt och svavelskatt infördes samt en differentiering av skatterna för oljeprodukter i syfte att främja användningen av bättre dieselkvaliteter.
- 1992 beslutades om en avgift på utsläpp av kväveoxider från större förbränningsanläggningar.
- Från och med 1993 års modeller är personbilar, lastbilar och bussar indelade i tre miljöklasser. De bilar som klarar särskilda krav får rabatt på försäljningsskatten medan de som enbart klarar vissa baskrav får förhöjd försäljningsskatt. För tunga lastbilar och bussar införs försäljningsskatt för de fordon som inte klarar kraven för den bästa miljöklassen.

1990 tillsattes miljöräkenskapsutredningen (MIR) som fick till uppgift att undersöka möjligheterna att komplettera nationalräkenskaperna med miljö- och naturresursräkenskaper. Utredningen var klar i maj 1991 och föreslog att SCB ska ges uppdrag att utveckla fysiska räkenskaper, samt förbättra och komplettera miljöstatistiken. Vidare föreslogs Konjunkturinstitutet att få uppdrag att redovisa de viktigaste sambanden mellan miljö och ekonomi, samt att svara för forskning och utveckling kring monetära räkenskaper.

I departementsskrivelsen Ds 1994:33 framhålls att erfarenheterna visar att ekonomiska styrmedel kan vara effektiva i miljöpolitiken. Skrivelsen ger, enligt miljöministern, en god grund för regeringens kommande arbete med en ekologisk skatteväxling. I skrivelsen framhålls att de administrativa kostnaderna för miljöavgifter är påfallande låga och att styreffekten har varit god. Koldioxidskatten har bidragit till en ökad användning av biobränslen inom främst fjärrvärmesektorn. och kväveoxidavgiften (enligt regeringen kanske det mest framgångsrika exemplet) har resulterat i en avsevärd reduktion av

kväveoxidutsläppen. Differentieringen av skatten på lätta eldningsoljor har medfört att nya och miljömässigt bättre kvaliteter introducerats på marknaden. Differentieringen av bensinskatten har påverkat efterfrågan av oblyad bensin.

Regeringen bedömer i skrivelsen att Sverige inte kommer att få problem internationellt, i första hand i förhållande till GATT och EU, med användningen av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Detta förutsätter att inhemska och utländska produkter behandlas lika och att det inte sker någon diskriminering vid import och gränskontroll.

Statens Naturvårdsverk har gett ut en rapport, "Avgifter, skatter och bidrag med anknytning till miljövård" (rapport 4391, 1995). Syftet med rapporten är att ge en överblick över vilka ekonomiska styrmedel som används och vad de innefattar. Följande kategorier av styrmedel behandlas:

- *Brukaravgifter* (avfallshantering, avloppsvattenrening)
- *Utsläppsavgifter/skatter* (koloxid-, kväveoxid- och svavelskatt, miljöskatt på inrikesflyget)
- *Produktavgifter/skatter* (avgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel, försäljningskatt på motorfordon, fordonsskatt, batteriavgift, avgift för införsel av aluminiumburkar, energiskatt, skatt på viss elektrisk kraft, särskild skatt på elektrisk kraft från kärnkraftverk, avgift för finansiering av hantering av kärnbränsle-avfall och radioaktivt avfall)
- *Pantsystem* (bilskrotningsavgift och bilskrotningspremie, panter på dryckesförpackningar)
- *Dispensavgifter* (bilars avgassystem, bly och bensen i bensin, ozonnedbrytande ämnen, vissa klorerade lösningsmedel, vissa kvicksilverhaltiga varor, svavel i bränsle)
- *Sanktionsavgifter* (älgavgift, miljöskyddsavgift, vattenförorenings-avgift)
- *Skade/kompensationsavgifter* (bygdeavgifter enligt vattenlagen, fiskeavgifter enligt vattenlagen, fällavgift (vid jakt), miljöskade-försäkring, atomansvarighetsförsäkring)
- *Bidrag/subventioner* (statsbidrag för kalkning av sjöar och vattendrag, landskapsvård, kulturmiljövård, alternativ odling, ekologisk odling, andra miljöförbättrande åtgärder i jordbruket m.m.)
- *Administrativa avgifter* (avgifter för tillstånd och tillsyn enligt olika lagar)

Regeringen har i propositionen 1995/96:25, "En politik för arbete, trygghet och utveckling" ("Tillväxtpropositionen") framhållit att

ekonomiska styrmedel bör användas i större omfattning i miljöpolitiken.

Riksdagen har hösten 1994 (prop. 1994/95:25) beslutat att avsätta 400 miljoner kronor för insatser som skapar sysselsättning och förbättrar miljön. Dessa medel har fördelats på åtgärder som rör upprustning av naturvårdsområden, efterbehandling av förorenad mark, bullersanering, förbättring av vatten- och avloppsledningar samt fjärrvärmeutbyggnad.

Naturvårdsverket har hösten 1995 på uppdrag av regeringen utvärderat bidraget och verket konstaterar att denna satsning på integration av miljöaspekter i arbetsmarknadspolitiken ser ut att bli framgångsrik. Preliminära beräkningar visar att sysselsättningseffekten ser ut att bli god och att avsevärda miljöförbättringar kommer att uppnås.

Regeringen har vidare 1995 (i prop. 1994/95:218) beslutat att som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd avsätta 1,8 miljarder kronor till åtgärder för att avhjälpa fukt och dålig luftkvalitet och dålig ventilation i byggnader där barn och ungdom vistas, samt i hyres- och bostadsrättshus. Bidrag utgår med 30 procent av kostnaden för ett projekt och Boverket svarar för tillsyn över bidragsverksamheten.

Ett annat exempel på ekonomiska styrmedel är det bidrag som Boverket disponerar och som delas ut till åtgärder i egna hem för att sänka radonhalten i inomhusluft. Detta bidrag uppgick budgetåret 1995/96 till 25 miljoner kronor.

11.9 Agenda 21 – medborgaraktivering

Miljö- och hälsofrågorna hänger nära samman och metoderna för att förbättra både miljön och folkhälsan kan med fördel utvecklas gemensamt. Agenda 21 är en strategi som lämpar sig väl både för miljö och hälsoarbete. I dag har den enskilda människans konsumtions- och levnadsvanor avgörande betydelse för både miljö och hälsa. Därför är det viktigt att den enskilda människan känner att hon både kan påverka sin egen närmiljö och sin situation i övrigt, och bidra till att påverkan på miljön och hälsan blir så liten som möjligt.

Agenda 21 baseras på en helhetssyn på hälso- och miljöfrågorna och betonar att både hänsyn till miljön och människors hälsa är grundläggande delar i en hållbar samhällsutveckling. I regeringens skrivelse 1992/93:13, betonas att "hälsa i sista hand är avhängig förmågan att framgångsrikt handskas med samspelet mellan den fysiska, andliga, biologiska, ekonomiska och sociala miljön. En sund utveckling utan en befolkning stadd vid god hälsa är inte möjlig".

Regeringen har 1992 anslagit 4,4 miljoner kronor för att stödja utvecklings- och informationsprojekt inom Agenda 21 under en treårsperiod. En närmare beskrivning av syfte och innehåll i Agenda 21 återfinns i kapitel 3.

Regeringen beslutade i mars 1995 att tillsätta den nationella Agenda 21-kommittén. Kommittén har till uppdrag att medverka i arbetet med att utveckla, fördjupa och förankra Agenda 21, och att medverka i utarbetandet av Sveriges rapport till FN:s extra generalförsamling om hållbar utveckling, som ska hållas 1997. Kommittén ska även hålla sig informerad om arbetet hos myndigheter på lokal, regional och nationell nivå, samt i föreningar och näringslivet, med att utforma lokala Agenda 21 och med uppföljningen av Rio-konferensen. Dessutom ska kommittén medverka till att fler engageras i detta arbete och till att goda exempel sprids, främst genom konferenser, seminarier och samtal mellan olika intressenter.

Agenda 21 anger att de lokala myndigheterna senast år 1996 bör ha inlett ett samrådsförfarande med lokalbefolkningen, och ha uppnått samförstånd om en lokal Agenda 21.

Svenska Kommunförbundet har under sommaren 1995 genomfört en enkät till landets samtliga kommuner. Den visar att samtliga 288 kommuner i landet har inlett arbetet med Agenda 21. Merparten av kommunerna har börjat någon gång under 1994 eller 1995. I två kommuner av tre ligger ledningsansvaret hos kommunstyrelsen eller i ett utskott eller en beredning under den. I vissa kommuner ligger ledningsansvaret hos miljö- och hälsoskyddsnämnden eller ibland hos stadsarktitektkontoret. Två tredjedelar av kommunerna har särskild budget för Agenda 21-arbete. Ungefär hälften av kommunerna har anställt en särskild Agenda 21-samordnare, oftast med biologisk eller annan naturvetenskaplig bakgrund. Svenska Kommunförbundets uppföljning säger dock ingenting om resultatet och kvaliteten i det lokala Agenda 21-arbetet.

Enligt Svenska Kommunförbundets enkät är studieförbund, miljöföreningar, barn och ungdomar samt näringsliv och handel de grupper som, förutom kommunförvaltningen, är mest aktiva. Forskare och universitet deltar endast i liten omfattning.

Mer information om kommunernas Agenda 21-arbete finns i Svenska Kommunförbundets rapport "Agenda 21 i Sveriges kommuner – Redovisning av en enkätundersökning 1995".

Landstingsförbundet har också 1995 genomfört en enkät med syfte att kartlägga om och hur landstinget deltar i Agendaarbetet. Den visar att de flesta landsting på något sätt deltar i Agenda 21-arbetet i samverkan med kommunerna. Särskilda områden där landstingen deltar är utbildning och information samt i folkhälsofrågor.

Socialstyrelsen har gjort en nationell uppföljning av kommunernas arbete med hälsofrågor och Agenda 21. (SoS-rapport 1996:5). Syftet med denna rapport är att lyfta fram att det råder ett nära samband mellan utveckling, miljö, hälsa och välfärd. Man vill också ge de inblandade parterna uppslag och idéer till ett ökat samarbete i frågor rörande Agenda 21 och folkhälsa. Arbetet med Agenda 21 och folkhälsa i åtta olika kommuner beskrivs (Botkyrka, Hässleholm, Kramfors, Malmö, Partille, Sundsvall, Vallentuna och Örnsköldsvik). Dessa kommuner har valts så att de täcker både större och mindre kommuner i södra, mellersta och norra Sverige.

12 EU:s roll inom hälsoskydd och miljömedicin

Sedan den första januari 1995 är Sverige medlem av den Europeiska unionen (EU). Medlemskapet innebär nya politiska förutsättningar för Sverige. Sverige kan vara med att påverka och fatta gemensamma beslut på en överstatlig nivå. Samtidigt har Sverige fört över mycket av sin nationella lagstiftningsmakt till EU. Ett omfattande och bindande EU-regelverk på en rad områden har införlivats i svensk lagstiftning.

Detta avsnitt syftar till att belysa hur de nya politiska ramvillkoren påverkar Sveriges miljö- och hälsopolitik, genom en redovisning av EU:s institutioner och beslutsgång och unionens miljö- och hälsopolitik. Avsnittet redovisar också vilka svenska initiativ som förts fram i EU inom miljö-hälsoområdet och vilken genomslagskraft de har haft. EU:s forskningspolitik behandlas separat i kapitel 8 om miljöforskningen och den miljömedicinska forskningen.

12.1 Institutioner och beslutsgång i EU

EU:s rättsliga befogenheter bygger på tre grundläggande fördrag: *Fördraget om den europeiska kol- och stålgemenskapen* från år 1951 och *Euratom-fördraget* och *Romfördraget* från år 1957. År 1986 tillkom *Enhetsakten* som innebar en reformering av de tre grundfördragen. Nya samarbetsområden skrevs in, däribland miljö (artikel 130r-t). Ett viktigt motiv till att utarbeta Enhetsakten var önskemålet att fullborda en inre marknad med fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital till 1992 års utgång.

Maastrichtfördraget om den Europeiska Unionen, som trädde i kraft den 1 november 1993, innehöll ytterligare tillägg till de grundläggande fördragen. Bland annat skrevs folkhälsan in som nytt satsningsområde (artikel 129), och miljöfrågorna (ändringar i artiklarna 130 r–t samt 100a stycke 3–4) fick ytterligare tyngd. Men Maastrichtfördraget innehöll även bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt inrikes- och rättsligt samarbete.

Maastrichtfördragets övergripande miljö- och hälsomål fylls ut och preciseras av lagstiftning på lägre nivå. EU:s regelverk består av olika regeltyper:

- förordningar
- direktiv
- beslut
- råd och rekommendationer

Förordningar gäller direkt och tar över nationell lag. Direktiv är också bindande vad avser mål och tidsfrist för införande, men medlemsländerna får själva bestämma hur målen ska uppnås. Beslut är bindande för dem, till exempel stat, företag eller person, som anges i besluten. Rekommendationer och råd saknar rättsligt bindande verkan.

EU:s regelverk formas i ett samspel mellan flera formella och informella aktörer. I den formella beslutsprocessen ingår *kommissionen*, *ministerrådet*, *parlamentet* samt den *Ekonomiska och sociala kommittén* och den *Regionala kommittén*. *EG-domstolen* har också en mycket central roll, som uttolkare av reglerna och som högsta instans i tvister mellan EU:s institutioner och medlemsländerna.

Förslag till nya beslut utarbetas av kommissionen, som formellt agerar självständigt i förhållande till medlemsstaterna. Förutom exklusiv initiativrätt inför ministerrådet, har kommissionen en verkställande funktion och administrativt ansvar för det löpande arbetet i EU, med beredning- och förhandlingsuppgifter samt kontrollbefogenheter.

I kommissionen ingår tjugo ledamöter, som har politiskt ansvar för ett eller flera av de 25 generaldirektoraten (DG:s) som arbetar under kommissionen med olika fackfrågor. Kommissionärerna företräder inte sina hemländers regeringar, utan ska uteslutande arbeta för gemenskapens bästa. Kommissionens olika generaldirektorat leds administrativt av generaldirektörer från EU:s medlemsländer. DG V ansvarar bl.a. för sociala frågor, däribland hälsofrågor. I DG XI bereds frågor som rör miljö, kärnsäkerhet och civilskydd.

Under de olika generaldirektoraten arbetar en rad expertgrupper och kommittéer som bistår kommissionen i dess arbete med att ta fram förslag till nya regler eller ändringar av befintliga regler, samt lämnar vetenskapliga råd och synpunkter. Kommissionens befogenheter bestäms av vilken typ av kommitté det är frågan om. Bestämmelser av mindre och teknisk karaktär kan beslutas direkt av kommissionen, men är förslaget av mer övergripande karaktär lämnas kommissionens slutliga förslag till ministerrådet, som är EU:s lagstiftande organ.

I ministerrådet möts medlemsländernas olika fackministrar när beslut ska fattas inom deras respektive områden. Också ministerrådet har en administrativ stab till sitt förfogande. Ett generalsekretariat,

uppdelat i flera generaldirektorat med ansvar för olika verksamhetsområden, biträder ministerrådet administrativt. Kerstin Nibleaus, tidigare generaldirektör för Kemikalieinspektionen, tillträdde den i september 1995 tjänsten som generaldirektör för det direktorat som ansvarar för miljö, hälsa, livsmedelsfrågor och konsumentskydd.

Efter det att förslag har lämnats till ministerrådet börjar den politiska processen genom att medlemsländerna börjar förbereda sina ställningstaganden. Lagförslagen bereds i de ständiga representanternas kommitté (COREPER), som består av medlemsstaternas permanenta representationer vid gemenskapen i Bryssel. Samtidigt går förslaget vidare för synpunkter till parlamentet, där 626 direktvalda representanter från medlemsländerna sitter. Parlamentet lämnar sina synpunkter antingen genom den s.k. samarbetsproceduren eller den mer komplicerade medbeslutandeproceduren, beroende på vilken legal grund det översända förslaget ska beslutas på.

Parlamentet har i båda fallen en i huvudsak rådgivande funktion, även om Maastrichtfördraget utökade parlamentets makt, genom att parlamentet gavs rätt att nedlägga veto på hela inre marknadsområdet. För alla föreslagna beslut ska också den Ekonomiska och sociala kommittén höras. Den s.k. Regionkommittén yttrar sig över vissa förslag. Dessa kommittéer företräder i huvudsak arbetsmarknadens parter och andra stora intressegrupperingar i medlemsländerna respektive medlemsländernas regionala och lokala organ.

Efter yttrande från de olika parterna omarbetar kommissionen förslaget med hänsyn till de ändringar som föreslagits, och sedan går det omarbetade förslaget till ministerrådet för slutgiltigt beslut.

Det kan ta närmare två år, ibland mer, från det att initiativ tas till formellt beslut föreligger i form av antingen förordningar eller direktiv. Tidigare krävdes enhällighet i beslutsfattandet i ministerrådet, men med Enhetsakten och Maastrichtfördraget öppnades möjligheter för beslut med kvalificerad majoritet (minst 62 röster av 87). Detta har medfört ett mera effektiviserat beslutsfattande, även på miljöområdet.

Till stöd för utformningen av beslut kan EU:s olika organ hämta information från olika institutioner och byråer. Ett viktigt organ i beslutsprocessen på miljöområdet är EU:s miljöbyrå i Köpenhamn, European Environmental Agency (EEA), vars uppgift är att förse EU och medlemsländerna med objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om europeiska miljöförhållanden. Liknande uppgifter på kemikalieområdet har EU:s kemikaliebyrå i Ispra i Italien, European Chemical Bureau. Annan statistik kan EU och medlemsländerna tillhandahålla från EU:s egna statistiska byrå, EUROSTAT. EUROSTAT sammanställer statistik över en rad områden, däribland hälsa och säkerhet.

Det är dock inte bara de formella aktörerna som påverkar det slutgiltiga beslutets utformning. Nämnas ska också medias viktiga roll, som intensivt bevakar EU:s politik, samt de tusentals lobbyister från olika företag och intresseorganisationer som genom kontakter med kommissionen försöker påverka dagordningen i Bryssel.

12.2 EU:s miljö- och hälsopolitik

EU:s miljö- och hälsopolitik är relativt nya satsningsområden. Även om man fattade beslut om enskilda miljöregler redan på 60-talet var det först 1972 som EG:s statschefer beslöt att skapa en gemensam miljöpolitik. Det första miljöprogrammet, som kom 1973, innehöll ett allmänt uppmärksammande av miljöproblemen. Först i de senare programmen har prioriteringar och strategier utvecklas för att komma till rätta med miljöproblemen.

Det femte miljöprogrammet, "Towards Sustainability", som antogs 1992, slår fast att EU ska sträva mot en långsiktigt hållbar utveckling, där den fortsatta sociala och ekonomiska utvecklingen inte ska ske på bekostnad av miljön och naturresurserna. Miljöhänsyn ska ingå i EU:s övriga politik och miljöarbetet ska vara förebyggande.

Programmet uppmärksammar flera hotande miljöproblem: risken för klimatförändring, försurning, luft- och vattenföroreningar, naturresursernas och den biologiska mångfaldens utsatthet, tätortsmiljön, hotet mot kustzonerna och avfallsproblemen. Även den ökande turismen ses som ett växande miljöproblem, där särskilt medelhavsområdet utmärker sig med problem med vatten, avlopp och avfall. En viktig målsättning är att minska luftföroreningarna till den nivå naturen långsiktigt tål. Konkret ska kväveoxidutsläppen fram till år 2000 stabiliseras på 1990 års nivå, medan flyktiga kolväten ska minska med 30 % till år 1999.

Programmet lanserar flera tillvägagångssätt för att nå miljömålsättningarna. Förutom att miljöhänsyn ska ingå i alla EU:s beslut inom industri, energiproduktion, transporter, jordbruk och turism, så föreslås ett flertal styrmedel:

- fortsatt lagstiftning i form av minimikrav,
- förbättring av dataunderlaget,
- strikt genomförande och verkställande av miljöpolitiken,
- marknadsanpassade styrmedel och integrering av miljökostnaderna i priserna för varor och service, samt
- utbildning, information och forskning.

Som komplement till styrmedlen i genomförandet, introducerar också kommissionen tre olika ad hoc dialoggrupper i programmet, bestående av företrädare från olika samhälleliga intresseorganisationer (the General Consultative Forum), nationella myndigheter och kommissionen (Environment Policy Review Group och nätverket för efterlevnad och genomförande av miljölagstiftningen IMPEL). Dialoggrupperna ska verka för ökat ansvar bland berörda aktörer, samt effektivitet för att uppnå programmets mål.

EU:s folkhälsoarbete är inte lika utvecklat som miljöarbetet. Det första initiativet kom 1986, då ett aktionsprogram mot cancer antogs. Senare skulle drogmissbruket och utbredningen av AIDS påkalla unionens intresse. Först efter Maastrichtfördraget, där EU gavs formella befogenheter på folkhälsoområdet (stadgat i artikel 129), påbörjades ett arbete med ett bredare perspektiv på folkhälsofrågorna.

1993 presenterade kommissionen riktlinjer för kommande satsningar på folkhälsoområdet, uttryckt i 8 delprogram (COM (93) 559 final). Förutom tidigare satsningsområden som AIDS, droger och cancer, introducerades bl.a. förslag till program för sjukdomar orsakade av miljöföroreningar samt program för förebyggande av skador och olyckor. Programmet om sjukdomar orsakade av miljöföroreningar kallas "Pollution related diseases" och beräknas vara beslutat någon gång 1997. Programmet ska gälla i fem år, 1998–2002. Representanter från Socialstyrelsen och Institutet för miljömedicin har på uppdrag av regeringen stött EU-kommissionens arbete med att utarbeta programmet.

Det är troligt att den miljörelaterade ohälsan är ett område som kommer att få en allt större plats i EU:s hälsopolitik med tiden. Miljörelaterade hälsorisker är nämnda i kommissionens senaste rapport om införande av hälsoskyddskrav i unionens politik, som ett område som EU uppmärksammar i det kommande arbetet (KOM(95) 196 slutlig). Kommissionen deltog också på Helsingforskonferensen om miljö och hälsa år 1994 och är företrädd i Europeiska kommittén för miljö och hälsa (EEHC) som inrättades efter Helsingforskonferensen.

EU:s miljö- och hälsoprogram är inte juridiskt bindande, utan är mer att betrakta som långsiktiga politiska strategier som medlemsländerna enats om. Det är först de senare åren som EU har givits direkt rättsliga befogenheter på miljö- och hälsoområdet. Genom antagandet av Enhetsakten skrevs miljön in som nytt politikområde i Romfördraget, medan folkhälsoområdet fick en rättslig grund genom antagandet av Maastrichtfördraget. Bestämmelser om miljö och hälsa infördes eller stärktes också på andra verksamhetsområden i gemenskapen. I Romfördraget återfinns också artiklar om arbetsmiljö och arbetstagarnas hälsa (artikel 117 och 118).

I Maastrichtfördraget är miljö- och hälsomålen dels uttryckta i övergripande artiklar, dels integrerade i andra artiklar i fördraget:

Artikel 2 stadgar att man ska "främja en harmonisk och balanserad ekonomisk utveckling, uthållig och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt en ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

Artikel 130r anger att målen för EU:s miljöpolitik ska vara att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt, samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. I övrigt anger artikel 130r principen att förorenaren ska betala för de skador han orsakar, samt att miljöskyddet ska integreras i EU:s övriga politik. Den så kallade subsidiaritetsprincipen gäller, det vill säga att beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt, och att EU ska vidta åtgärder bara i de fall målsättningen om en god miljö bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på nationell nivå.

Artikel 130s innehåller regler om hur miljöbeslut ska fattas. Beslutade regler enligt 130s kallas minimiregler, dvs. de anger bindande minimikrav. Artikel 130t ger medlemsländerna möjlighet att införa strängare regler än de beslut som fattats med rättslig grund i 130s.

Artikel 129 stadgar att EU ska bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor genom inriktning på förebyggande verksamhet, och att hälsoskyddskraven ska integreras i gemenskapens övriga politik. De förebyggande åtgärderna ska dock inte medföra någon harmonisering av medlemsländernas lagar eller andra författningar.

Nära kopplad till artikel 129 är *129a* som fastställer att konsumenternas hälsa och säkerhet ska utgå från en hög skyddsnivå, bl.a genom säkra produkter.

Artikel 75c fastställer att åtgärder ska vidtas för att förbättra transportsäkerheten.

Artiklarna 30–34 innehåller bestämmelser om varors fria rörlighet där principen är att alla tekniska handelshinder ska avvecklas. För varor som inte är särskilt reglerade i EU:s lagstiftning tillåts i enlighet med *artikel 36* strängare nationell lagstiftning när syftet är att skydda människor, djur och växter. De nationella reglerna får dock inte utgöra medel för förtäckt handelsbegränsning mellan medlemsländerna.

Artikel 100a utgör grunden för beslut om harmoniserade regler för att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Besluten ska utgå från en hög hälso- och miljöskyddsnivå. Regler som beslutas med rättslig grund i 100a är totalharmoniserade, vilket innebär att enskilda

medlemsländer inte kan ställa mer långtgående miljö- eller hälsokrav. Undantag kan dock göras med stöd i 100a punkt 4, den så kallade miljögarantin. Artikeln ger medlemsländerna rätt att behålla och möjligen också införa strängare nationella regler om landet anser att det krävs av miljö-eller hälsoskäl.

Den fortsatta utvecklingen av miljö- och hälsofrågorna i EU beror delvis på vad EU:s pågående regeringskonferens beslutar om. Konferensen, som inleddes 29 mars 1996 i Turin och förväntas avslutas under 1997, ska se över vilka bestämmelser i Maastrichtfördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där ska kunna uppfyllas. Översynen av fördraget äger rum främst med sikte på att EU ska utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst från Central- och Östeuropa. Men konferensen kan också komma att behandla andra sakfrågor. Den reflexionsgrupp som har förberett konferensens dagordning har bl.a. fört upp miljöfrågorna som en prioriterad sakfråga. Sveriges regering är av den uppfattningen att åtagandet om att verka för en hållbar utveckling samt varje sektors miljöansvar bör förtydligas i fördraget (Regeringens skrivelse 1994/95:167)

12.3 EU:s lagstiftning på miljö-hälso-området ur svenskt perspektiv

Den grundläggande EU-rätten, stadgad i Maastrichtfördragets olika artiklar, utgör rättslig grund för EU:s sekundära rätt. Stora delar av detta regelverk infördes i svensk lagstiftning redan vid Sveriges inträde i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES); det avtal mellan EU och frihandelsorganisationen EFTA som trädde i kraft den första januari 1994. Efter Sveriges inträde i EU har merparten av EU:s regelverk införts i svensk lagstiftning. Sverige har dock fått behålla nationell lagstiftning på vissa områden under en övergångsperiod.

EU:s regelverk på miljöhälsoområdet är omfattande och svåröverblickbart. Regler med ett direkt eller indirekt hälsomål finns inom de flesta av EU:s verksamhetsområden, och nya bestämmelser tillkommer kontinuerligt. Enbart inom miljöområdet finns runt 250 EG-regler som syftar till skydd av mark, vatten och luft. Också regelverket på livsmedelsområdet och andra delar av jordbruksområdet är mycket stort och detaljerat. I tillägg finns ett omfattande regelverk på transportområdet (vägtrafik, luft- och sjöfart) och konsumentområdet (till exempel bestämmelser om byggprodukter, elprodukter och leksaker)

som direkt eller indirekt syftar till att reducera miljörelaterade hälsorisker.

Det skulle kräva ett mycket stort utrymme för att i detalj redogöra för EU:s lagstiftning inom miljö-hälsoområdet och dess konsekvenser för svensk miljö-hälsopolitik. Den följande redovisningen och jämförelsen bygger därför på redan sammanställt material, med fokus på lagstiftning som rör luft, vatten, avfall, kemikalier och livsmedel.

12.3.1 EU:s lagstiftning på luftområdet

För flertalet av EU:s luftskyddsregler, anges att syftet är att skydda både miljön och människans hälsa. EU har beslutat om ett ramdirektiv om luftförorening från industrianläggningar (84/360/EEG). Andra direktiv rör utsläpp från stora förbränningsanläggningar (88/609/EEG) och avfallsförbränning (89/369 och 429/EEG), varvid bl.a. gränsvärden för svaveldioxid och kväveoxider i utsläpp och luft regleras. Ramdirektivet kräver också tillståndsplikt både för nyanläggningar och väsentliga ändringar i redan befintliga anläggningar. Direktivet har dock varit svårt att tillämpa i praktiken, och ett nytt övergripande direktiv för integrerad prövning av vissa industrier har nu tagits fram (IPPC).

Andra utsläppsbestämmelser med konsekvenser för luftkvaliteten i EU gäller krav på utsläpp från motordrivna fordon (70/220/EEG, 72/306/EEG, 88/77/EEG och 91/441/EEG) . Sverige anpassade sina bilavgasregler till EU:s vid inträdet i EES. Bestämmelser som liknar de svenska miljöklass 1-bestämmelserna finns i direktiv 91/441/EEG, men från och med 1997 inför EU avgaskrav (94/12/EG) betecknade EURO 2, som i stora drag motsvarar Sveriges gamla miljöklass 2. Också när det gäller dieseldrivna fordon pågår ett arbete med skärpta avgaskrav. Ett direktiv om avgaskrav för dieseldrivna fordon som motsvarar Sveriges tidigare miljöklass 2 ska gälla för alla nyproducerade bilar från och med första oktober 1996 (91/542/EEG).

När det gäller luftkvalitetsnormer har EU antagit flera direktiv från början av 80-talet. Gränsvärden finns för bly (82/884/EEG), kvävedioxid (85/203/EEG), svaveldioxid och partiklar (80/779/EEG, reviderad i direktiv 89/427/EEG) och ozon (92/72/EEG). Ett arbete pågår för närvarande med att ta fram ett nytt ramdirektiv för luftkvalitet för nämnda ämnen, i tillägg till gränsvärden för andra luftförorenande ämnen som bensen, polyaromatiska kolväten, koloxid, kadmium, arsenik, nickel och kvicksilver.

EU:s miljöministrar beslutade i juni 1995 om en gemensam ståndpunkt för ramdirektivet. Arbetet med underdirektiven som rör gränsvärden för de olika ämnena beräknas ta längre tid. Ett första

förslag från kommissionen på samtliga ämnens gränsvärden ska enligt tidsplan presenteras den sista december 1999.

Förutom nämnda luftvårdsregler (direktiv) finns en viktig förordning med direkt bindande verkan (förordning 3093/94). Förordningen innehåller bestämmelser om begränsningar på import, export, användning och tillverkning av ämnen som bryter ned ozonskiktet, såsom CFC (klorfluorkarboner eller freoner), haloner och andra liknande ozonhotande ämnen. På sikt ska de flesta av de ozonnedbrytande ämnena helt avvecklas inom EU.

Utöver direktiv och förordningar finns bl.a. beslut om utbyte av information om luftmätningar (82/459) och övervakning av utsläpp av CO_2 och andra växthusgaser (93/389).

Rättstekniskt sett skiljer sig EU-reglerna på luftområdet från tidigare svensk lagstiftning. EU:s direktiv innehåller bestämmelser om bindande gränsvärden både för utsläpp och luftkvalitet, vilket saknades i svensk lagstiftning före EES-avtalet och EU-inträdet, med undantag för Sveriges bilavgaskrav och miljöklassning av bilar. Sverige har dock tillämpat riktvärden för vissa utsläpp och dessa var på flera områden strängare än EU:s nuvarande bindande gränsvärden för utsläpp och luftkvalitet.

12.3.2 EU:s vattenlagstiftning

EU:s vattenlagstiftning omfattar flera direktiv som innehåller bestämmelser om dricksvattenkvalitet och mätning av denna. Dessa omtalas i avsnittet om EU:s livsmedelslagstiftning. I övrigt överensstämmer EU:s och tidigare svensk lagstiftning när det gäller vattenbestämmelser. Både Sverige och EU har i huvudsak likartad syn på avloppsrening från tätorter och rening och utsläpp av avloppsvatten från vissa sektorer inom livsmedelsindustrin. EU har också ett direktiv för mätning av badvattenkvalitet, mycket till följd av de problem medelhavsländerna har haft med förorenat badvatten (76/160). Direktivet ställer krav på mätningar och sanitära anordningar som dusch, toalett och sophämtning vid badplatsen. Dessa EG-regler har införlivats i svensk lagstiftning genom Naturvårdsverkets föreskrifter 1996:6 MS 89 om strandbadvatten.

12.3.3 EU:s kemikaliereglering

EU:s kemikaliereglering liknar den tidigare svenska. På kemikalieområdet har Sverige i medlemskapsavtalet fått ett fyraårigt undantag

från EU:s regler på några viktiga områden, där Sverige har strängare reglering än EU. Detta undantag gäller för vissa av bestämmelserna i direktiv 67/548/EEG, som gäller klassificering, märkning och koncentrationsgränser för farliga ämnen, och direktiv 88/379/EEG som rör klassificering, märkning och förpackning av farliga produkter. EU saknar Sveriges fjärde faroklass "Måttligt hälsoskadligt", som 20 % av Sveriges hälsofarliga kemiska produkter klassificeras under. Reglerna för klassificering och märkning av kemiska ämnen med avseende på miljöfarlighet är däremot lika i Sverige och EU.

EU har också mildare regler för användning av pentaklorfenol, arsenikföreningar, tennföreningar och kreosot i bekämpningsmedelssyfte, än vad Sverige hade vid EU-inträdet. Dessa ämnen, förutom kreosot, omfattas av det fyraåriga undantaget från direktiv 76/769/EEG. För kreosot har Sverige anmält till kommissionen att de strängare nationella kraven avses behållas, med åberopande av miljögarantin (artikel 100a. 4).

Sverige har också fått undantag från EU:s direktiv 78/631/EEG, som rör klassificering och märkning av vissa bekämpningsmedel i jordbruk och trädgårdsodling. Sverige har däremot inte undantag från direktiv 91/414/EEG, som rör marknadsföring av bekämpningsmedel. Direktivet slår fast att medlemsländerna ska ha en harmoniserad prövning av växtskyddsmedel med gemensamma dokumentationskrav och enhetliga rutiner för prövningen. Prövningen ska utgå från den s.k. positivlistan, som kommissionen med hjälp av medlemsländerna håller på att upprätta. Listan ska ange vilka aktiva substanser som får ingå i växtskyddsmedel. Det innebär att medlemsländerna endast får godkänna medel med aktiva substanser som står på listan. Aktiva substanser som redan är godkända i något EU-land kommer att omprövas under en 12-årsperiod.

Ett arbete pågår för närvarande med att utforma en harmoniserad prövning av övriga bekämpningsmedel, s.k. biocider, enligt samma principer som i direktiv 91/414/EEG. Sverige arbetar aktivt för att påverka utformningen av detta direktiv. Viktigt för Sverige är bl.a. att substitutionsprincipen tillämpas vid prövning av aktiva substanser.

På några områden hade EU strängare kemikalieregler än Sverige. Det gäller delar av direktivet 76/769/EEG som innehåller bestämmelser om begränsning av vissa farliga ämnen. EU:s begränsningar för PCT, vissa PCB-ersättare och vissa flamskyddsmedel går t.ex. längre än tidigare svensk lagstiftning. I dessa fall har Kemikalieinspektionen utfärdat motsvarande svenska regler, som trädde i kraft vid EES-avtalet.

När det gäller andra ämnen som regleras i direktivet, är de svenska och EU-begränsningarna lika, vilket gäller för bl.a. PCB. Sverige hade dock strängare regler rörande yrkesmässigt bruk av asbest. Här är

emellertid en omsvängning på gång i EU, och med undantag för asbestformen krysotil gäller nu totalförbud för asbest inom EU.

EU:s s.k. SEVESO-direktiv, 82/501/EEG, handlar om risker för allvarliga industriolyckor och berör kemikalieregleringen. I direktivet anges vilka åtgärder som ska vidtas för att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa konsekvenserna för människor och miljö. I Sverige blev detta reglerat i ett flertal regler före medlemskapet, men vissa kompletterande föreskrifter behövde utfärdas. Direktivet håller på att revideras.

12.3.4 EU:s avfallsreglering

Avfallshanteringen i EU regleras av ett allmänt avfallsdirektiv (75/442, 91/156), vilket är i linje med, men ej helt överensstämmande med tidigare svensk lagstiftning. EU och Sverige har en likartad syn på farligt avfall och transporter av farligt avfall. EU:s regler för omhändertagande av spillolja fanns delvis i tidigare svensk lagstiftning. Sverige saknade dock detaljerade regler för återbildning av spillolja och krav vid förbränning, vilket kompletterades vid EES-avtalet. Också när det gäller användning av avloppsslam i jordbruket har det svenska regelverket kompletterats, med nya bindande regler för högsta tillåtna halt av tungmetaller (86/278/EEG). Naturvårdsverkets rekommendationer för riktvärden var dock betydligt striktare än EU:s regler, även före medlemskapet.

Ett direktiv om slutligt omhändertagande av PCB och PCT i t.ex. transformator-, kondensator- och hydrauloljor, är för närvarande under utarbetande inom EU. (Ändring av 76/403/EEG.)

EU:s regler om batteriavfall liknar de svenska. Reglerna innehåller bestämmelser om krav på märkning, insamling samt möjlighet att använda pant eller återtagningspremie.

12.3.5 EU:s direktiv för miljökonsekvensbeskrivningar

Ett direktiv som spänner över hela miljöområdet, inklusive luft-, kemikalie- och avfallsområdet är EU:s direktiv om krav på miljökonsekvensbeskrivningar, MKB (85/337/EEG).

Miljökonsekvensbeskrivningar krävs när nya projekt eller anläggningar planeras som kan tänkas ha inverkan på miljön, människans hälsa eller på hushållningen med naturresurserna. MKB ska utföras av den person, företag eller myndighet som ansvarar för det tilltänkta

projektet. Utvärderingarna kan antingen vara självständiga procedurer eller ingå i olika tillståndsprocedurer.

Genom EES-avtalet blev EU:s MKB-direktiv införlivade i svensk lagstiftning. Flera lagändringar infördes, eftersom tidigare svensk lagstiftning inte innehöll lika långtgående krav när det gällde planering och genomförande av bl.a. vatten- och avloppsanläggningar, bostäder, industrier, skidliftar och hotellkomplex. En revidering av direktivet håller på att genomföras.

12.3.6 EU:s lagstiftning på livsmedelsområdet

På livsmedelsområdet har det under lång tid pågått ett internationellt samarbete i regi av WHO:s och FAO:s (FN:s livsmedelsorgan) gemensamma program, Food Standards Programme, för standardisering av livsmedel. Sverige har i cirka 30 år deltagit i detta arbete, både i kommittéer och i det beslutande organet Codex Alimentarius Commission. Codexarbetet ligger också till grund för många av de omkring 200 rättsakter (huvudsakligen direktiv) som EU hittills har utfärdat på livsmedelsområdet. Direktiven innehåller bestämmelser om livsmedelskontroller, veterinära kontrollbestämmelser, livsmedelstillsatser, gränsvärden för främmande ämnen, material i kontakt med livsmedel, dricksvattenkvalitet, märkning, livsmedelsstandarder, livsmedel för särskilda ändamål samt vin och spritdrycker.

Men även om harmoniseringen på livsmedelsområdet hade kommit långt, redan före Sveriges inträde i EES och EU, medförde ändå medlemskapet ändrad lagstiftning på några viktiga områden för Sveriges del. Vad som särskilt skiljer är EU:s syn på tillsatser i livsmedel. Eftersom flera livsmedelstillsatser – framförallt azofärgämnen – framkallar överkänslighetsreaktioner, har Sverige i princip förbjudit färgning av baslivsmedel och haft mycket stränga regler för andra livsmedelstillsatser. EU tillåter färgämnen i bl.a. köttvaror, frukostflingor och smör (94/36/EG), och har också mildare regler för tillsättning av sötningsmedel (94/35/EG). Den svenska regeringen har dock underrättat kommissionen att Sverige, med stöd i artikel 100a.4, avser att behålla nationella bestämmelser om azofärgämnen och sötningsmedlet cyklamat även i fortsättningen (Regeringsbeslut 8, Jo 95/2673).

Också EU:s märkningsregler (79/112/EEG) skiljer sig från tidigare svensk lagstiftning. Sverige har tidigare krävt en detaljerad märkning av allergiframkallande ingredienser i livsmedel, men fick släppa detta krav vid EES-avtalet. Dessutom finns specialregler på vissa områden.

Till exempel behöver nötter i choklad inte längre anges på förpackningen (73/241/EEG).

När det gäller bestämmelser om dricksvattenkvalitet, regleras detta i EU i ett direktiv för kvalitetskriterier (80/778/EEG). Dessutom finns två direktiv om ytvatten avsett för beredning av dricksvatten (75/440/EEG, 79/869/EEG). Sveriges tidigare bestämmelser om dricksvattenkvalitet var mer detaljerade och till vissa delar strängare. Vid EU-inträdet har nya undersökningsparametrar tillkommit och några gränsvärden skärpts. Samtidigt har Sverige behållit de delar av regelverket som är strängare än EU:s, eftersom EU:s direktiv om dricksvattenkvalitet är ett minimidirektiv.

Sverige hade tidigare inga detaljerade bestämmelser för råvatten från ytvattentäkter, men införde i samband med EES-avtalet gränsvärden för sådant vatten (80/778/EEG).

12.4 Övriga styrmedel

EU har flera finansiella styrmedel till hands för att stödja och genomföra EU:s miljöpolitik. Förutom en omfattande forskningsbudget uppdelad på olika verksamhetsområden, betecknade det fjärde ramprogrammet (se vidare kapitel 8 om EU:s forskningspolitik), finns det en rad olika utvecklings- och forskningsfonder inom EU.

Miljöfonden LIFE instiftades 1992 och hade fram till utgången av 1995 en budget på 3 360 miljoner kronor. Fas två av programmet genomförs 1996–1999 med en budget på 450 miljoner ecu. Fonden ska koncentrera sin verksamhet till att främja införandet av konkreta åtgärder för att integrera miljöhänsynen på andra sektorsområden i EU. 1995 års budget på ca 100 miljoner ecu fördelades på drygt 200 projekt. Hälften av fondens medel går till naturvårdsprojekt, hälften till miljöskyddsprojekt. Detta år fick Sverige stöd till två naturvårdsprojekt och ett miljöskyddsprojekt.

Medlemsländerna kan också få ta del av de s.k. strukturfonderna, vars betydliga budget (141 miljarder ecu 1994–99) ska stödja eftersatta områden inom EU. Pengarna används delvis till miljösatsningar, som till exempel stadsutvecklingsprogrammet URBAN. Detta program har en total budget på runt 5 000 miljoner kronor och har till uppgift att stödja och bidra till att hitta lösningar på eftersatta städers sociala, ekonomiska och miljömässiga problem. EU:s fonder innehåller också ett antal hälsoprogram, där forskning om miljöföroreningar och folkhälsa ingår som ett eget program. Programmet har en budget på ca 8,5 miljoner kronor.

Ett annat styrmedel i miljöpolitiken är EU:s system för frivillig miljöstyrning och miljörevision av företag, EMAS, Eco Management and Audit Scheme (Reg. 1836/93). Se även kapitel 7.1.

På energiområdet finns flera FoU-program, såsom SAVE, Thermie och ALTENER, med en budget på nästan 7 miljarder kronor fördelat på en femårsperiod. Programmen syftar till att stimulera medlemsländerna till en minskning av energiförbrukningen och till en prioritering av förnyelsebara energikällor.

12.5 Genomförandet av EU:s regelverk i medlemsländerna

Ska EU:s omfattande och detaljerade regelverk ha sin förväntade effekt, förutsätter det att medlemsländerna uppfyller sin skyldighet att verkställa reglerna nationellt. I kommissionens senaste rapport om medlemsländernas implementering av EU:s regelverk (COM(95) 500 final), registrerar kommissionen en klar förbättring av den totala överföringen av EU-rätt till nationell lagstiftning. Men kommissionen påpekar att medlemsländerna särskilt brister i sina skyldigheter att överföra rättsakter inom miljöområdet, och att det har skett en försämring i överföringen sedan 1993. Den bristande implementeringen gäller hela miljöområdets lagstiftning, men det är direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar som oftast är ofullständigt genomfört. Men medlemsländerna har också stora problem med att genomföra de olika vattendirektiven liksom direktiv som rör konsumentskydd och produktsäkerhet.

Rapporten visar också att medlemsländerna har olika ambitionsnivå och förutsättningar för att genomföra en effektiv miljöpolitik.

Det är svårt att bedöma vilka kvalitativa och kvantitativa konsekvenser den bristande överföringen har för miljön och hälsan. Det kan dock konstateras att när så många medlemsländer inte förankrar EU:s miljöpolitik nationellt, kan EU:s miljöpolitik få trovärdighetsproblem. Kommissionen står dock inte helt utan påtryckningsmedel mot det felande medlemslandet. En första åtgärd är att sända brev till medlemslandet, där kommissionen påpekar landets bristande överföring av ett direktiv. Händer ingenting inom loppet av ett år väljer kommissionen antingen att avsluta fallet eller att sända ett så kallat motiverat yttrande (reasoned opinion). Som yttersta åtgärd kan kommissionen dra landet inför EG-domstolen. År 1994 skedde detta i tre fall inom miljöområdet.

I sin senaste rapport anser kommissionen att handling behövs för att komma till rätta med det bristande genomförandet, och lanserar flera medel av förebyggande karaktär. Dels menar kommissionen att ett starkare samarbete mellan de olika miljödialoggrupper som verkar under det femte miljöhandlingsprogrammet kan bidra till en förbättring. Men också en starkare integration av miljöaspekterna i unionens övriga politik, bör komma till stånd. Kommissionen överväger också åtgärder som kan göra unionens invånare mer delaktiga i miljöövervakningen.

12.6 Nationell handlingsfrihet på lagstiftningsområdet

Även om Sveriges medlemskap i EU har medfört att stora delar av svensk lagstiftning har förts över till EU-nivå, är det viktigt att påpeka att betydande delar av både miljö- och hälsolagstiftningen ligger kvar hos medlemsländerna. I samband med Maastrichtavtalet infördes den så kallade subsidiaritetsprincipen för hela EU-samarbetet, dvs. att beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt. Särskilt gäller detta på folkhälsoområdet, där det uttryckligen slås fast i Romfördraget att EU:s åtgärder på folkhälsoområdet inte ska innebära någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. De gemensamma insatserna ska inriktas mot förebyggande arbete mot de stora folksjukdomarna genom att främja forskning om orsaker och överföring, samt hälsoupplysning och hälsoundervisning.

Det finns dock lagstiftning med klart hälsoinriktade mål inom anknytande verksamhetsområden, som på konsumentområdet där det finns en rad direktiv som rör produktsäkerhet, livsmedel och läkemedel, men också inom kommunikationsområdet där ett omfattande transportsäkerhetsregelverk för vägtrafik samt luft- och sjöfart har utvecklats.

Men också på det mer reglerade miljöområdet finns det kvar ett utrymme för den nationella lagstiftningen. Lokalisering av industrier, kraftverk och vägar beslutas också i fortsättningen nationellt, även om länderna måste följa EU:s regler om tillstånd för vissa industrier och krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Flera av reglerna på miljöhälsoområdet är dessutom minimidirektiv som ger medlemsländerna rätt att behålla en strängare nationell lagstiftning.

Även på områden som är totalharmoniserade, kan medlemsländerna begära undantag. Den s.k. miljögarantin (artikel 100a.4) ger medlemsländerna möjlighet att åberopa strängare nationell lagstiftning, i de fall medlemslandet anser det nödvändigt av miljö- eller hälsoskäl. Det är dock svårt att säga hur stort utrymme miljögarantin ger för avvikande

nationell lagstiftning, eftersom EG-domstolen ännu inte har givit klar vägledande praxis för tolkning av miljögarantin. Hittills har Tyskland, Holland, Danmark och Sverige åberopat miljögarantin för upprätthållande av strängare regler, vilket i Tysklands fall ledde till det första domstolsfallet som gällde miljögarantin.

1992 godkände kommissionen Tysklands begäran om att få upprätthålla strängare bestämmelser om saluförande och användning av pentaklorfenol, än vad som krävs i EU:s lagstiftning. Kommissionens godkännande ledde till att Frankrike drog kommissionen inför domstolen, eftersom Frankrike ansåg att beslutet var dåligt underbyggt.

Domstolsutslaget, som kom år 1994, ger dock ingen klar tolkning av miljögarantin. Domstolen höll med Frankrike om att kommissionens beslut inte var tillräckligt motiverad, och upphävde beslutet med hänvisning till artikel 190. Kommissionens nya beslut (94/783/EG), som bygger på ett expertutlåtande, kom fram till att Tyskland även i fortsättningen ska få rätt att upprätthålla sitt förbud mot pentaklorfenol, eftersom Tyskland kan påvisa att landets tidigare storproduktion och -konsumtion av pentaklorfenol har medfört extra stora hälso- och miljöproblem för landets invånare. Kommissionen menade vidare att Tysklands förbud heller inte kunde anses utgöra ett hinder för handeln i EU-området. Frankrike har hittills inte överklagat kommissionens beslut.

Även Danmark har nyligen fått kommissionens godkännande av sitt undantag för strängare krav för pentaklorfenol, med hänsyn till särskilda risker för grundvattnet.

Sverige har åberopat miljögarantin när det gäller EU:s bestämmelser om användning av kreosot och tillsatser i livsmedel, och har i båda fallen anmält till kommissionen att den nationella lagstiftningen avses behållas. Båda ansökningarna behandlas i skrivande stund av kommissionen.

12.7 Effekter på miljön av medlemskapet

En viktig aspekt på medlemskapet, ur ett miljöhälsoperspektiv, är hur EU:s övergripande mål – fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer – påverkar miljön och hälsan. Några uttömmande svar kan inte ges här, men några slutsatser i rapporter som behandlar frågeställningen ger vissa fingervisningar om vad unionens mål innebär för miljön och hälsan.

Den oberoende kommittén "The Task Force Environment and the Internal Market" studerade effekterna på miljön av den inre marknaden,

och redogjorde för sina slutsatser i rapporten "1992 – The Environmental Dimension" (kallad "The Task Force Report"). Rapporten stödjer sina analyser på en tidigare makroekonomisk studie av etableringen av den inre marknaden, den så kallade Cecchinirapporten. Task Force-rapporten ägnar störst utrymme åt transportsektorns effekter på miljön, och kommer till slutsatsen att den inre marknadens förverkligande (allt annat oförändrat) medför att lastbilstrafiken kommer att öka med 30–50 %. Tillsammans med de övriga effekterna av en snabbare tillväxt leder detta till att utsläppen av svavel och kväveoxider blir 8–9 % respektive 12–14 % högre år 2010 än vad som annars skulle ha blivit fallet.

EG-konsekvensutredningens betänkande om EU, EES och miljön (SOU 1994:7) gör också den uppskattningen att kväveoxidutsläppen i Sverige kommer att öka vid ett medlemskap, men bedömer att ökningen ligger i storleksordningen 3–5 % efter 10 år som medlem. Dels använder utredningen ett kortare tidsperspektiv än Task Force-rapporten, men anser också att den högre tillväxten kan ha en gynnande effekt på miljön, genom att ny miljövänlig teknik kan utvecklas snabbare.

Utredningen påpekar dock i sitt betänkande att 60 % av kvävenedfallet över Sverige som härstammar från utsläpp av kväveoxider (ammoniak ej medräknat) står resten av EU-länderna för, och deras utsläpp är ca 30 gånger större än Sveriges. De hittills vidtagna åtgärderna är inte tillräckliga för att stabilisera utsläppen till år 2000, som är EU:s mål.

12.8 Svenska initiativ i EU

I mars 1995 presenterade regeringen för riksdagen sin syn på inriktningen av det svenska miljöpolitiska arbetet i EU och hur detta arbete skulle bedrivas (Skr. 1994/95:167).

Regeringen pekade ut fyra prioriteringsområden i det kommande arbetet:

- kampen mot försurning och klimatförändringar
- arbetet för kretsloppsanpassning
- bevarande av biologisk mångfald, samt
- en höjd ambitionsnivå när det gäller kemikaliekontroll och minskad användning av bekämpningsmedel.

Sverige har under sin korta medlemstid fått genomslag för stora delar av denna politik i EU. Rådet har på svenskt initiativ uppmanat kommissionen att lägga fram en särskild strategi för att komma tillrätta med försurningen av mark och vatten, i överensstämmelse med vad naturen tål. Kommissionen har påbörjat sitt arbete, med bistånd av bland annat svensk expertis, och presenterade en första rapport hösten 1995. Arbetet i kommissionen fortsätter, och ska vara klart under första halvåret 1997. Kommissionen har i ett förslag till beslut av rådet och parlamentet om det femte miljöhandlingsprogrammet, lyft fram behovet av bättre kemikaliekontroll, bl.a. tillämpning av substitutionsprincipen.

Det pågår också ett arbete i kommissionen med att ta fram ett aktionsprogram för grundvattenskydd som väntas bli klart inom kort. Också på detta område har Sverige spelat en aktiv roll. Vidare har miljöministrarna enats om ett direktiv för en samlad tillståndsprövning av utsläpp i luft, vatten och mark från miljöfarliga industrianläggningar. Den svenska regeringen fick gehör för att medlemsländerna ska ta särskild hänsyn till gränsöverskridande utsläpp vid sin tillståndsprövning.

Också på andra delar av luftområdet har Sverige haft framgångar. På svenskt initiativ arbetar för närvarande kommissionen med att ta fram nya och strängare bilavgasregler inom EU som ska gälla från år 2000. Kommissionen antog den 18 juni 1996 ett s.k. Meddelande ("Communication") om en strategi för detta arbete, som även innehåller förslag om tillverkaransvar för personbilar och om nya bränslekrav.

I juni 1995 enades EU:s miljöministrar om en gemensam ståndpunkt att införa nya strängare gemensamma regler för luftkvalitet. Reglerna, som förväntas antas hösten 1996, förbjuder EU-länderna att överskrida särskilda gränsvärden för olika luftföroreningar. Något slutligt förslag om gränsvärdenas nivå har ännu inte kommit, men väntas bli presenterade i etapper fram till 1999, då arbetet ska vara slutfört. Avseende biocider enades ministerrådet om en gemensam ståndpunkt i juni 1996. Sverige har aktivt drivit frågan att substitutionsprincipen ska tillämpas vid prövning av aktiva ämnen.

Kommissionen har påbörjat arbetet med översynen av de delar i kemikalielagstiftningen som Sverige i medlemskapsavtalet har fått undantag från. Arbetet ska vara slutfört till första januari 1999, med målsättningen att inget medlemsland ska behöva sänka sina krav.

12.9 Litteratur

Ahlin P, Wiklund O. Europa – från gemenskap till union. Juristförlaget, Stockholm 1994.

COM (93) 559 final. Commission communication on the framework for action in the field of public health. Commission of the European Communities, Bryssel 1993.

COM (95) 500 final. Twelfth annual report on monitoring the application of community law. Commission of the European Communities, Bryssel 1994.

Ett halvår i EU. Statsrådsberedningens skriftserie 4/1995.

Europafördrag. Fritzes 1995.

KOM (95) 196 slutlig. Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om införande av hälsoskyddskrav i gemenskapens politik. Europeiska Gemenskapernas Kommission, Bryssel.

Regeringens proposition 1991/92:170 Del 3. Europeiska Ekonomiska Samarbetsrådet, EES.

Regeringsbeslut 8, 1995-11-02, Jo95/2673. Anmälan om nationella bestämmelser i fråga om vissa färgämnen och sötningsmedel i livsmedel.

Skr. 1994/95:167. Det svenska miljöarbetet i EU. Inriktning och genomförande.

SOU 1994:7. EU, EES och miljön. Betänkande av EG-konsekvensutredningen: Miljö.

The European Community. Towards Sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, 1992.

The Task Force Environment and the Internal Market. "1992", The Environmental Dimension, Task Force Report on the Environment and the Internal Market. Economica Verlag, Bonn 1990.

Bilaga: Framväxten av det allergi-preventiva arbetet i Sverige

Inger Sävenstrand-Rådö och Britta Andersson

Bakgrund

Regeringen tillsatte 1986 Allergiutredningen. Bakgrunden var indicier på en ökning av allergisjukdomar i befolkningen. Vidare att orsaker kunde härröra från miljöfaktorer. Motioner i riksdagen hade föreslagit att frågan skulle utredas vidare.

Allergiutredningen fick i uppdrag att belysa sambanden mellan allergi och miljöfaktorer samt föreslå åtgärder för att förebygga allergi och annan överkänslighet. Miljöns betydelse för allergiutvecklingen poängterades i direktiven. Miljörelaterade åtgärder skulle därmed föreslås. I utredningens uppdrag ingick att se om åtgärderna var tillräckliga inom olika samhällsområden, bl.a. inom arbetslivet, boendemiljön, skolan och förskolan.

I direktiven till utredningen skrevs "att utredningen ska ta kontakt med berörda myndigheter och andra organ och initiera lämpliga åtgärder". Detta ledde till att utredningen arbetade aktivt med att påverka. Konferenser hölls där allergiproblem i skolor och daghem pga. dåliga skolmiljöer påvisades. Vidare uppmärksammades bl.a. allergi relaterad till arbetsmiljö, allergi av kosmetika och hygienartiklar samt behov av innehållsdeklaration och märkning, och matallergiproblem. Debattmaterial togs fram i samarbete med berörda myndigheter och centrala organ.

Forskningsfronten kartlades och behovet av forskning blev mycket uppenbart. Läkargrupper kontaktades för att diskutera allergi som ett folkhälsoproblem. För byggbranschen påtalades omfattningen av sjuka hus och att det fanns samband mellan inomhusmiljön och allergiutvecklingen.

Förändringsprocesser startade som ledde till uppmärksamhet av allergifrågan som ett problem som drabbar många och som därmed är en samhällsangelägenhet.

Allergiutredningen påtalade i sitt betänkande att den traditionella kunskapen om ärftliga faktorer och allergener inte längre räcker som förklaringsmodell till allergiutvecklingen. "Vi måste i högre grad rikta blicken mot andra miljöfaktorer. Ökningen av allergier kan ses som det första påtagliga tecknet hos människan att vår moderna miljö i västvärlden skapar betydande hälsoproblem. Miljöeffekter på flora och fauna har ofta uppmärksammats. Däremot inte miljöeffekter på människan i form av allergi och andra överkänslighetsproblem". Sambanden mellan faktorer i inomhusmiljön och allergiutvecklingen betonades och särskilt barnens arbetsmiljö.

Allergiutredningen underströk att, trots behov av stora forskningsinsatser, kunskapsläget redan 1989 var tillräckligt för att vidta en rad åtgärder och därmed förebygga allergi och andra överkänslighetsbesvär. Ett uppbyggnadsarbete inom kommuner, landsting, myndigheter, organisationer och näringsliv ansågs nödvändigt. Bl.a. föreslogs allergikommittéer i samverkan mellan kommuner, landsting och berörda organisationer på lokal nivå och ett samlande organ på nationell nivå. En prioritering av allergiforskningen ansågs nödvändig.

Utredningens förslag fick starkt gehör från berörda remissinstanser. Gunnar Nilsson och Inger Sävenstrand-Rådö, ordförande respektive huvudsekreterare i Allergiutredningen, fick i uppdrag (1991) att ytterligare utreda om allergifrågan skulle bli en del av det då beslutade Folkhälsoinstitutet eller om ett fristående Allergicentrum skulle bildas, vilket Allergiutredningen hade föreslagit.

Folkhälsoinstitutet startade 1 juli 1992 och ett halvår senare fick Inger Sävenstrand-Rådö uppdraget att arbeta med allergifrågor.

Allergiutvecklingen

Både Allergiutredningen och Folkhälsoinstitutets verksamhet har kännetecknats av att allergier och sambanden med miljöfaktorer har kartlagts. Omfattningen och den snabba ökningen i allergisjuklighet och besvär har varit och är ett viktigt skäl för att påverka all allergiförebyggande verksamhet.

Allergiutredningen visade att *var tredje invånare i Sverige hade eller hade haft någon form av allergi eller annan överkänslighet.*

Folkhälsoinstitutets kunskapssammanställningar (1994, se ref) av allergiutvecklingen visade på att allergierna bland barn när de börjar i skolan och bland värnpliktiga fördubblats under 70-talet. Under 80-talet har ytterligare fördubbling skett.

40 % av skolbarnen har eller har haft astma, eksem eller hösnuva när de börjar skolan. Allergier är i dag den största folksjukdomen bland barn.

Astmaprevalensen har ökat hos barn, unga och vuxna. Skolbarn i Sverige har av läkare diagnostiserad astma i 5–7 %. Mellan 4 och 10 % av vuxna har astmabesvär, med de högsta talen hos unga.

Förekomsten av atopiskt eksem hos skolbarn växlar med åldern och går till mellan 7 och 18 %. Kvinnor uppgav i ULF-studien SCB 1988/89 besvär av eksem och hudutslag i 17,5 % och män i 13 %. varav 2,5 % angavs som svåra besvär. Siffrorna innefattar således olika former av kroniska besvär i huden och inte endast de "allergiska" hudbesvären.

Ca 11 % av befolkningen drabbas av handeksem. Handeksem är vidare bland de vanligaste yrkeshudsjukdomarna och orsak till arbetsoförmåga. Nickelallergi är en av de snabbast ökande formerna av kontaktallergi och drabbar mer än 10 % av kvinnorna.

Intervjuer som gjorts med medicinstuderande i Uppsala (25–30 år) visar att cirka 15 % anser sig ha någon form av födoämnesöverkänslighet.

Från kontorsmiljön rapporteras att nära 40 % av männen och nära 60 % av kvinnorna har minst ett SBS-symtom varje vecka. Av dessa uppges 2/3 vara relaterade till inomhusklimatet på arbetsplatsen.

Trenden är således en ökande förekomst av alla aktuella manifestationer av allergi och annan överkänslighet i Sverige. Samma trend ses i de övriga nordiska länderna och tecken finns på en globalt ökande förekomst.

Folkhälsoinstitutets strategi

Folkhälsoinstitutets strategi för att förebygga allergi bygger på långsiktighet och kontinuitet. De långsiktiga målen bygger på epidemiologiska studier om sambandsfaktorers inverkan på allergiutvecklingen. Genom den kunskap vi har i dag om hur t.ex. exponering för tobaksrök, husdjur och dålig ventilation inverkar på barns allergiutveckling samt amningens förebyggande betydelse kan man dra slutsatsen att 50 % av barnen inte behövt utveckla allergi. En satsning på förebyggande skulle löna sig i såväl ekonomiskt som mänskligt hänseende. På köpet skulle vi få en bättre miljö och därmed bättre hälsa för hela nästa generation.

Folkhälsoinstitutet arbetar för att öka kunskapen om hur allergier kan förebyggas genom utbildning av olika personalgrupper och nyckelpersoner inom landsting och kommuner, men också genom att myndig-

heter, organisationer och branscher lär sig mer om allergiprevention och arbetar med detta inom ramen för ordinarie verksamhet.

I första hand är verksamheten inriktad mot *primärprevention,* det gäller att förhindra att allergi utvecklas. Men sekundärprevention, dvs. att ta hänsyn till allergiker genom miljöåtgärder och därmed förhindra att besvär uppkommer, ingår också.

Folkhälsoinstitutets *strategi*:
1. Kunskapssammanställningar och preventiva budskap på vetenskaplig grund
2. Utbildnings- och informationsmaterial
3. Information och utbildning av nyckelgrupper – *Allergiåret 95*
4. Utveckling av nätverk och samverkan
5. Utveckling av metoder och koncept för allergiprevention
6. Samverkan kring forskning och forskningsbehov
7. Utvärdering
8. Allergi år 2000 – nationell handlingsplan mot allergi

1. Kunskapssammanställning och preventiva budskap på vetenskaplig grund

Inom allergiområdet finns stora kunskapsbrister i berörda yrkesgrupper och hos befolkningen. Det förekommer dessutom en hel del subjektiva tyckanden och missuppfattningar, som Folkhälsoinstitutet ansåg det vara nödvändigt att rätta till. Folkhälsoinstitutet ska enligt instruktioner, stå på vetenskaplig bas. Eftersom det gått några år sedan Allergiutredningen gjorde en sammanställning av riskfaktorer för allergi, bedömdes det angeläget att uppdatera kunskapsläget inom några centrala områden som grund för Folkhälsoinstitutets arbete med information och utbildning. Ett annat syfte med kunskapssammanställningarna var att enas om budskap för prevention.

Sakkunniga anlitades för att gå igenom den vetenskapliga litteraturen och göra en aktuell sammanställning av kunskapsläget vad avser möjligheten att förebygga allergi och annan överkänslighet. En rad seminarier anordnades varvid materialet granskades i bredare vetenskapliga kretsar. Arbetet resulterade i vetenskapliga kunskapssammanställningar inom områdena; omfattningen, inomhusluften, utomhusluften, maten, huden och samhällsekonomiska kostnader. (Se referenser.)

2. Utveckling av utbildnings- och informationsmaterial

De vetenskapliga sammanställningarna bearbetades till lättförståelig text i form av frågor och svar i *Allergiboken* samt i broschyrer, OH-material, videoproduktioner och foldrar.

Huvudbudskapen till befolkningen utformades i en hushållsfolder med bl.a. följande råd:

- Vänta med att skaffa hund eller katt om du umgås med små barn
- Rök inte i närheten av barn
- Städa så att det blir rent
- Var snäll mot huden
- Vädra och ventilera så mår alla bra
- Amma barnet helst 4 månader, gärna mer
- Renare luft utomhus underlättar för alla

3. Information och utbildning av nyckelgrupper

1994 utgjorde ett kunskapsuppbyggnadsår för viktiga nyckelgrupper, som skulle kunna fungera som informatörer inom sina verksamhetsområden under Allergiåret 95 då utbildningsinsatserna intensifierades. Viktiga målgrupper för utbildning var bl.a. primärvårdspersonal, hälsoplanerare, hälso- och miljöskyddspersonal och andra kommunala tjänstemän, men också "tvärsektoriella kurser" har arrangerats. Aktiviteter har pågått i samtliga län. Dessutom har lokala arrangörer av kurser fått stöd genom idéer och material.

Denna initiala satsning på fortbildning av personal inför och under Allergiåret 95 syftade till att få organisationer, kommuner och landsting att själva satsa långsiktigt på allergiförebyggande arbete och utbildning av sina invånare och den egna personalen samt att motivera anordnare av reguljär utbildning att föra in moment om allergiprevention.

Informationssatsning – Allergiåret 95

För att öka kunskapen om allergi hos befolkningen och för att mobilisera för en långsiktig allergiförebyggande verksamhet, valde Folkhälsoinstitutet att vända sig till några centrala organisationer och myndigheter med egna kontaktvägar ut till befolkningen. Detta har resulterat i ett unikt samarbetsprojekt – *Allergiåret 95* – mellan Folkhälsoinstitutet, Astma- och Allergiförbundet, Apoteksbolaget, Livs-

medelsverket och Svenska Läkaresällskapet. Satsningen på ett allergiår är från Folkhälsoinstitutets sida ett sätt att få med många goda krafter – kommuner, landsting, organisationer, myndigheter, näringsliv och många yrkesgrupper – i ett långsiktigt allergiförebyggande arbete, vilket är nödvändigt om allergiutvecklingen ska hejdas.

Allergiåret 95 indelades i fyra temaperioder som följer kvartalsindelningen:

- *Inomhusmiljön* – rökning, husdjur, fuktiga byggnader, städning, kvalster m.m.
- *Utomhusmiljön* – pollen, trafikavgaser, ozon m.m. m.m.
- *Huden* – kontakteksem, nickelallergi m.m.
- *Mat* – nötter/jordnötter, övriga kända allergener, korsreaktioner

Varje samarbetspart använde sin organisation och sina kanaler ut i arbetet.

Apoteksbolaget har ca 12 000 anställda och 900 apotek som årligen besöks av mer än 70 miljoner kunder. Mötet med kunden ger möjlighet att informera och svara på frågor. Apoteken fungerade under Allergiåret 95 som informationscentraler för dem som är allergiska. I Apotekstidningen och Om Hälsa och Livskvalitet publicerades allergifrågor.

Astma- och allergiförbundet är en intresseorganisation för alla med astma, allergi eller annan överkänslighet. Förbundet har cirka 30 000 medlemmar i 180 läns- och lokalföreningar i landet och är en lokal resurs som man kan vända sig till. Tillsammans med Folkhälsoinstitutet genomförde förbundet utbildningar i allergiförebyggande arbete i kommunerna. Ett allergitåg gick genom landet till 23 orter. 22 000 personer besökte tåget och 55 % var icke allergiker. Föreläsningar, utställningar ägde rum. Tidningen Allergia publicerade artiklar.

Livsmedelsverket ansvarar för livsmedelstillsyn och kontrollerar att livsmedlen svarar mot de krav som ställs. Inför Allergiåret 95 fick samtliga kommuners miljö- och hälsoskyddsförvaltningar erbjudande om utbildning om livsmedelsallergier. Information om livsmedelsallergier gavs också till olika branscher som livsmedelsindustri och handel. I Vår Föda och i Livstecknet skrevs om Allergiåret.

Svenska Läkaresällskapet har ca 18 500 läkare organiserade i ett 60-tal områdesföreningar. Inför Allergiåret 95 bildades en referensgrupp med representanter för Svensk förening för Allergologi och elva andra specialistföreningar, som (delvis) arbetar med allergifrågor. Läkarna deltog i stor utsträckning i information och utbildning under Allergiåret 95.

Läkartidningen publicerade sammanfattningar på Folkhälsoinstitutets kunskapssammanställningar.

Allergiåret 95 – Folkhälsoinstitutets informationsstrategi på tre ben

Informationsstrategin för själva kampanjarbetet i Allergiåret 95 vilade i huvudsak på tre ben, dvs. tre vägar att nå de målgrupper som "äger" problemen, t.ex. föräldrar, byggare, dagis- och skolpersonal, men också patienter, kunder m.fl. Listan kunde göras lång eftersom målgruppen utgörs av alla dem som möter allergiker eller barn och som behöver kunskap om hur man förebygger och lindrar.

Ett ben omfattade direktinformation till hushållen genom en folder som skickades ut till hushållen under februari, mars och april samtidigt som 6 korta informationsfilmer visades på TV:s "Anslagstavlan" under temat "Stäm i bäcken". Under våren 95 visade TV/Utbildningsradion serien Allergivarning, 6 utbildningsprogram om allergi och överkänslighet. De sex halvtimmesprogrammen byggde på den vetenskapliga kunskap som sammanställts inom Folkhälsoinstitutet. Studiebok utgjorde Allergiboken (såld i 12 000 ex) som Folkhälsoinstitutet gav ut på Liber december 1994.

Ett viktigt ben utgjorde den vidare information som skedde via alla de människor som engagerat sig i att föra ut allergiinformation under året. Till deras hjälp har en "eldsjälsväska" tagits fram med fakta- och informationsmaterial, filmer, OH-material, affischer, hjälpmedel i form av checklistor m.m. Tidningen Alprosen har varit ett gemensamt kampanjblad för Allergiåret 95 och har distribuerats till alla vidareinformatörer.

Folkhälsoinstitutets sakkunniga på allergiområdet har deltagit och föreläst på ett stort antal kurser, utbildningar, temadagar m.m. (totalt ca 50 000 deltagare.)

"Eldsjälar"

Inför Allergiåret 95 inbjöds till ett särskilt nätverk av "Eldsjälar" som framförallt skulle vara informatörer under allergisatsningen. Ett stort intresse fanns och ett 70-tal eldsjälar utsågs. Personer från olika professioner som hälsoplanerare, astma-allergisköterskor, skolsköterskor, förskollärare, lärare, apotekare, hälso- och miljöskyddsinspektör m.fl. från olika delar av landet åtog sig arbetet.

Dessa arbetade utan annan ersättning än möjlighet att beställa informations- och utbildningsmaterial för sina behov. Dessutom erbjöds eldsjälarna utbildning och utbyte av erfarenheter inför varje kampanjkvartal. Syftet med denna grupp var också att skapa en kontaktyta till de lokala medierna samt att ge en återkoppling till Allergiprogrammet om hur material och insatser fungerade i det lokala

arbetet. Varje kvartal återrapporterades aktiviteterna till Folkhälsoinstitutet.

Det tredje benet bestod av ett målmedvetet samarbete med media. Syftet var att massmedia skulle hjälpa till att få upp allergifrågorna på dagordningen samt att föra ut "rätt" information till allmänheten. "Eldsjälarna" försågs med pressinformation och tog kontakt med lokala medier. Mediakontakterna påbörjades redan våren 94 och har resulterat i ett stort antal välskrivna artiklar och initierade TV/radioprogram av kunniga och intresserade journalister inom alla våra media. Utan detta goda samarbete hade inte Allergiåret 95 kunnat få det stora genomslag som det fick. I genomsnitt har ca 115 artiklar per månad kunnat härröras från Allergiåret 95. Ett tiotal allergibilagor i dagspress och fackpress samt flera specialeditioner har tryckts. Flera TV- och radioprogram har belyst allergifrågorna, t.ex. Livslust, Medix, Kropp och Själ, barnprogram m.fl.

Allergiåret 95 – mobilisering för långsiktighet

Ett viktigt instrument för långsiktighet är att bygga upp samarbetsformer över sektorsgränserna. En rad samarbetsgrupper och nätverk har initierats och kommit igång under året, såväl lokalt som centralt. En myndighetsgrupp under ledning av Folkhälsoinstitutet diskuterar och planerar fortsatt samarbete inom bl.a. inomhusmiljö/sunda hus.

Ca 100 tvärsektoriella samarbetsgrupper, allergigrupper och hälsoråd har startat. Flera kommuner anmäler sig till projektet Allergianpassad kommun och flera vill bli Årets Allergikommun. Många kommuner har arbetat fram handlingsplaner för bl.a. allergianpassning av skolor och daghem. Vårdhögskolor har visat intresse för att få in allergi i utbildningarna. Flera landsting har påbörjat arbete med utbildningsplaner för att utbilda personalen i allergi. Många nätverk har tillkommit före och under Allergiåret.

Dokumentation och utvärdering pågår under våren 96. Alla kampanjorganisationer gör sina utvärderingar utifrån sina mål.

4. Utveckling av nätverk/samarbetspartners

Nätverk

För att främja det allergiförebyggande arbetet utgör uppbyggnaden av nätverk en väsentlig del av Folkhälsoinstitutets strategi. Exempel på

detta är sakkunniga knutna till programmet, som inbjudit kollegor att ingå i nätverk, t.ex. hudläkare, barnallergologer, lungläkare, och för att medverka i utbildning. Andra exempel på nätverk är samarbetsparterna under Allergiåret och nätverken/vidareinformatörer kring var och en av dessa organisationer och myndigheter samt Folkhälsoinstitutets samarbetspartner. Allergiårets journalistbank och "eldsjälar" hålls löpande informerade.

Ett stort kontaktnät med Allergikommittéer, vilket Allergiutredningen också föreslog, hålls informerade om allergifrågorna.

Utvecklingen av samarbetet med kommuner i det allergiförebyggande arbetet i projektet Allergianpassad kommun är ytterligare exempel på nätverksuppbyggnad. Allergiprogrammet har inbjudit landets samtliga kommuner att bli en allergianpassad kommun. För att delta ska vissa kriterier ha uppfyllts: Ett politiskt beslut ska ha fattats om att arbeta allergiförebyggande i samverkan med bl.a. primärvården, en allergikommitté ska ha bildats och ett handlingsprogram upprättats.

Avtal med samarbetspartners

Samarbetsavtal har tecknats med några som redan har erfarenhet av allergiförebyggande arbete för att därigenom relativt snabbt få en bredd på verksamheten i landet.

Ett samarbetsavtal har skrivits med *Folkhälsa i Sundsvall* som har i uppdrag att sprida det allergiförebyggande arbetet till andra kommuner i landet, att hålla samman allergiprogrammets utbildningsverksamhet, och att medverka i nätverksuppbyggnaden i landet.

Med *Skaraborgsinstitutet* tecknades ett avtal om utbildning och metodutveckling och med *Miljömedicinska enheten i Stockholms läns landsting* har avtalats om utveckling av ett regionalt allergipreventivt program.

Folkhälsoinstitutet har också inlett samarbete med *Folkhälsosekretariatet i Göteborg,* där fortbildning i allergiprevention av BVC-personal inom ramen för ordinarie verksamhet samt utvärdering är en del.

5. Utveckling av metoder och koncept för allergiprevention

Allergianpassning av barns miljöer

Folkhälsoinstitutets kunskapsunderlag visar att barns miljöer både i hem, daghem och skolor ur allergisynpunkt är sämre än vuxnas. Daghem och skolor är sämre ventilerade än kontor och barns sovrum är ofta sämre ventilerade än vuxnas. Städningen är oftare bristfällig liksom lokalunderhåll. Det ska ses med utgångspunkt i att barn dessutom är känsligare än vuxna.

Folkhälsoinstitutet fick hösten 1994 ett särskilt regeringsuppdrag att sprida kunskap om sambanden mellan innemiljön och allergi/överkänslighet. Syftet var att få kommuner och andra beställare samt byggare och brukare att åstadkomma en sund och allergikeranpassad inomhusmiljö för barnen. Uppdraget gavs mot bakgrund av de ROT-pengar för ombyggnad om 580 miljoner kr som inriktades mot miljöförbättringar i lokaler för undervisning, vård och omsorg under budgetåret 1994/1995.

Uppdraget genomfördes genom regionala konferenser i samverkan med kommuner och andra myndigheter. Hjälpmedel för allergianpassat byggande togs fram i form av planeringsunderlag, checklistor m.m.

I en proposition sommaren 95 beslutade regeringen om ytterligare satsningar på renovering av daghem och skolor. 1,8 miljarder beviljades.

Samhällsekonomiska beräkningar av allergiprevention

Inför Allergiåret beställdes av Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi i Lund en beräkning av "Samhällsekonomiska kostnader avseende allergiska besvär för barn/vuxna i Sverige 1983–1993". En fortsättning av samhällsekonomiska analyser av allergi och överkänslighet har bedömts som angeläget och ett projekt har startats för att göra samhällsekonomiska beräkningar av preventiva åtgärder inom områdena Luften vi andas inomhus, Luften vi andas utomhus och Huden. Under vintern/våren har seminarier och arbetsgruppsmöten med Folkhälsoinstitutets experter ägt rum för att formulera problemområdena och finna möjliga modeller för analys. Arbetet med projektet är långsiktigt, ca 3 år, och samarbete har inletts med samhällsmedicinska institutionen i Malmö (Lund).

6. Samverkan kring forskning och forskningsbehov

I dag vet vi tillräckligt för att i stor utsträckning kunna skydda våra barn från att utveckla allergi samt förhindra att de som redan är allergiska får besvär. Allergiforskningsbehoven är dock fortfarande stora. Hittills har blygsamma belopp satsats på allergiforskning, i synnerhet sådan som är av betydelse för prevention, i förhållande till t.ex. annan folkhälsoforskning eller forskning för utveckling av läkemedel.

I en långsiktig strategi för Folkhälsoinstitutet ingick redan initialt att med hjälp av en forskargrupp inventera forskningsfronten, behov av forskning, samt att föreslå en plan för uppbyggnad av allergiforskning i landet. Folkhälsoinstitutet uppmärksammade regeringen 1994 på det stora forskningsbehovet och 250 miljoner avsattes samma år i en särskild stiftelse för allergiforskning, VÅRDAL.

7. Utvärdering

Utvärdering av allergiprogrammets insatser pågår fortlöpande. Det gäller såväl samarbetsavtal, utbildningsinsatser som informationsinsatser. Allergiåret utvärderas utifrån dess syfte – att höja kunskaps- och medvetenhetsnivån om allergi – genom en SIFO-mätning 94 och 96. En extern utvärdering planeras för att ge en samlad beskrivning av allergiprogammet och dess kunskapsbas. Den ska också belysa hur andra aktörer har eller kan fortsätta det allergipreventiva arbetet inom den egna organisationen.

8. Allergi år 2000 – nationell handlingsplan mot allergi

Målsättningen med nästa steg i Folkhälsoinstitutets strategi på allergiområdet är att kunskaperna om att förebygga allergi också ska leda till förändrat beteende i enlighet med allergipreventiva budskap. Att hejda allergiutvecklingen och att minska allergierna är en målsättning på längre sikt. Det kan bara uppnås om det som har satts igång får en fast förankring i organisationer, myndigheter, kommuner och landsting. Ansvarstagande för fortbildning av personalgrupper måste tas inom ramen för olika organisationer. Allergi bör ingå i alla grundutbildningar. Till år 2000 bör vi ha nått så långt att vi tillsammans format en nationell handlingsplan mot allergi, som omfattar

verksamhet på lokal, regional och central nivå. I Folkhälsoinstitutets uppgift ingår den samordnande rollen och att ta fram användbara redskap i det allergiförebyggande arbetet. Ingen kan således stanna upp och tro att det allergiförebyggande arbetet nu sköter sig självt. Det allergiförebyggande arbetet har just börjat.

Referenser

Allergiutredningen SOU 1989:76 Att förebygga allergi/överkänslighet; åtgärder, information och utbildning, forskning

Folksam, Riksförbundet mot astma-allergi och ABF: Sätt stopp för allergi, 1991

Hela folkets hälsa – En nationell strategi. Folkhälsogruppen nr 8, 1991. Folkhälsoinstitutets Allergiprogram

Allergiprogrammets kunskapssammanställningar:
Formgren H: Omfattningen av allergi och annan överkänslighet
Björkner B: Allergi och annan överkänslighet i huden
Bylin G, Boström C E: Luften vi andas utomhus.
Edberg U: Matallergier och annan överkänslighet.
*Persson U, Svarvar P, Ödegaard K, /*IHE, *institutionen för hälso- och sjukvårdsekonomi i Lund*: Samhällsekonomiska kostnader avseende allergiska besvär för barn/vuxna i Sverige 1983 1993.
Sundell J, Kjellman M: Luften vi andas inomhus.
Folkhälsoinstitutet, Liber Utbildning: Allergiboken

Viktiga händelser

1986: Regeringen tillsätter en utredning med uppgift att kartlägga allergiutvecklingen och föreslå åtgärder för att förebygga allergi och annan överkänslighet.
1989: Allergiutredningen redovisas SOU 1989:76, med en medicinsk och miljömässig expertbilaga, SOU 1989:77 och en statistikbilaga, SOU 1989:78. Utredningsmaterialet redovisades också i en forskningsbilaga samt i skrifterna Sjuk av huset, Sjuk av dagis, Sjuk av skolan och Rebella en sminkrebell. Förslagen presenterades i videon Sätt stopp för allergi.
1990/91: Regeringen föreslår i en proposition till riksdagen att ett Folkhälsoinstitut inrättas med uppgift att främja hälsa och förebygga

ohälsa. Institutet ska ges status som myndighet. Riksdagen beslutar i juni 1991 att institutet ska inrättas enligt förslaget.
1992: Folkhälsoinstitutet startar sin verksamhet den 1 juli 1992.
1993: Regeringen beslutar att allergifrågorna ska inrymmas i Folkhälsoinstitutets verksamhet och där ges ett eget program.
1994: **Kunskapsuppbyggnadsår** inför Allergiåret 95 då centrala yrkesgrupper erbjuds utbildning och fortbildning i allergiprevention.
I regeringens kompletteringsproposition om s.k. ROT-pengar – sysselsättningsskapande medel för reparation och ombyggnad - under våren anslås 580 miljoner kronor till **allergisanering av daghem och skolor**.
Nationell allergikonferens i Stockholm den 14 april och ett startskott för kunskapsuppbyggnadsåret inför Allergiåret 95.
Folkhälsoinstitutet får ett regeringsuppdrag att sprida den kunskap som finns inom programmet om sambanden mellan inomhusmiljö och allergi/överkänslighet samt hur detta kan förebyggas. En konferens på temat **Det lönar sig att förebygga barns allergier** hålls i Stockholm den 4 maj.
Vetenskapliga sammanställningar som tagits fram på uppdrag av Allergiprogrammet presenteras i samband med en konferens – "Vad vet vi om allergi?" – i Stockholm den 10 maj.
Sverige får **en skärpning av tobakslagen.** Lagen ger rätt till rökfrihet på arbetsplatser, rökfri del i restauranger samt förbjuder rökning också utanför skolor och daghem. Lagen träder i kraft den 1 juli.
Internationell konferens för epidemiologer och allergologer hålls i Stockholm i juni.
Den s.k. **Elibrapporten** – en landsomfattande undersökning av inneklimatet i bostadsbeståndet – konstaterar att ventilationen ligger under ventilationsnormen i fyra av fem småhus och i ungefär hälften av lägenheterna i flerbostadshusen.
Vårdalstiftelsen inrättas enligt regeringsbeslut i juni. Stiftelsen ska främja forskning inom vård- och allergiområdet.
Landets **första professur i barn- och ungdomsallergi** inrättas vid universitetet i Linköping. Som adjungerad professor utses docent Max Kjellman.
1995: Den 16 januari invigs **Allergiåret 95** i närvaro av Hennes Maj:t Drottning Silvia, som också är beskyddare för Allergiåret, samt av socialminister Ingela Thalén.
1995: **ALFOG-rapporten** överlämnas till Vårdalstiftelsen. ALFOG – en forskargrupp inom allergiområdet – har tillsatts av Folkhälsoinstitutet och har inventerat forskningsbehov och presenterar en plan för allergiforskning i landet.

Riksdagen beslutar att 1,8 miljarder kronor ska anslås för allergisanering i skolor, daghem, fritidshem och bostäder. Anslaget ges till kommunerna med 30 % av kostnaden.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

STOCKHOLM

Miljöhälsoutredningen presenterade i oktober 1996 ett förslag till nationellt handlingsprogram för att minska miljörelaterade hälsorisker. I denna bilaga diskuteras de insatser som näringslivet, statliga myndigheter, kommuner, landsting, folkrörelser och enskilda kan utföra. Bland verktygen diskuteras bl a Agenda 21, lagar, miljörelaterad hälsoövervakning, miljö- och hälsokonsekvensbeskrivningar, ekonomiska styrmedel, utbildning och forskning. I en annan bilaga till Miljöhälsoutredningen presenteras det vetenskapliga underlaget för bedömning och värdering av miljörelaterade hälsorisker.

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm • Tel 08-690 91 90 • Fax 08-20 50 21

ISBN 91-38-20361-8 • ISSN 0375-250X