

Kemikalieinspektionen

Av GD beslutad version: 2012-10-17

Trycks i separat KemI-mall

Överlåtelse av viss kemikalietillsyn

– rapport från ett regeringsuppdrag

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen (KemI) har fått i uppdrag av regeringen att utreda eventuell överlåtelse av viss kemikalietillsyn till kommuner. Tillsynen i fråga benämns som "primärleverantörstillsyn" vilket betyder tillsyn av tillverkare och företag som för in kemiska produkter och bekämpningsmedel till Sverige och som säljer dem vidare. En konsult, Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter AB, har anlåtats för att utreda frågan. Konsulten har tagit fram en rapport som belyser kommunernas möjlighet att ta över tillsyn från KemI, samt ger förslag till olika avgiftskonstruktioner för att finansiera tillsynen. Rapporten tjänar som underlag för KemI:s svar till regeringen.

Utöver konsultrapportens huvudområden har KemI utrett företagsstruktur (antal och typer av företag), gjort jämförelse med överlåtelse av tillsyn av miljöfarliga verksamheter, beskrivit påverkan på EU-samarbete, och redovisat behov av resurser för fördjupad vägledning till de kommuner som eventuellt övertar tillsynen.

En referensgrupp med kommuner som visat intresse för överlåtelse och branschorganisationer har haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till denna rapport.

Av det underlag som både konsulten och KemI tagit fram görs bedömningen att tillsynen inte bör överlåtas. De viktigaste skälen för bedömningen är att:

- Det finns risk att det inte blir likvärdig tillsyn, när många myndigheter är inblandade. Detta är risker som företagen pekat på i remissvar till Reach-utredningen och även branschföreningarna i referensgruppen till detta regeringsuppdrag.
- Resurseffektiviteten bedöms som ineffektiv eftersom mycket särskild vägledning behövs till de fåtal kommuner som kan vara aktuella.
- Kostnaderna för särskilt små företag ökar kraftigt (upp till sju gånger) och den administrativa bördan ökar för alla inblandade parter; kommuner, företag och KemI.

1 Uppdraget och dess bakgrund

KemI har fått följande uppdrag från regeringen i regleringsbrevet för 2012:

Delegering av viss kemikalietillsyn

Regeringen bedömde i propositionen om Kemikalietillsynen (2009/10:167) att Kemikalieinspektionen bör ges möjlighet att överlåta viss kemikalietillsyn till kommunerna. I enlighet med vad som anfördes i propositionen bör samma krav gälla för delegering av kemikalietillsyn som i dag gäller för överlåtelse av tillsyn över verksamheter. Delegering bör i första hand komma i fråga för de kommuner som redan har bedrivit tillsyn över primärleverantörer och som har erfarenhet och kunskap av sådan tillsyn.

Kemikalieinspektionen får i uppdrag att föreslå hur en delegering av tillsynsansvar över primärleverantörer från Kemikalieinspektionen till kommunerna kan genomföras. I uppdraget ingår även att, om nödvändigt, föreslå ändringar i uttaget av avgifter. I uppdraget ingår att lämna förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen (2011:13) och, om behov finns, i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Om Kemikalieinspektionens förslag är att en delegering inte bör möjliggöras ska skälen för detta redovisas.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 1 november 2012.

Regeringen har i dialog ytterligare förtydligat uppdraget till att omfatta primärleverantörer av kemiska produkter inklusive bekämpningsmedel, samt att bevara och behålla den kompetens som kommunerna haft vid tidigare primärleverantörstillsyn. Det finns inte någon särskild avsikt med regeringsuppdraget att tillsynsfrekvensen ska öka. Full kostnadstäckning bör råda som en princip och kostnader för företag ska belysas i uppdraget.

Som orientering kan nämnas att innan miljötillsynsförordningens (2011:13) ikraftträdande 1 mars 2011 hade kommuner och KemI delat tillsynsansvar över primärleverantörerna. Detta delade ansvar försvann i och med miljötillsynsförordningen. I praktiken var det endast några få kommuner som utförde tillsyn över primärleverantörer tidigare och Reach-utredningen¹ gav förslag på att intresserade kommuner kunde få primärleverantörstillsynen överlåten.

2 Kemikalieinspektionens förslag

Kemikalieinspektionens förslag till regeringen är att tillsyn av primärleverantörer inte ska kunna överlåtas till kommunerna.

2.1 Huvudsakliga skäl till KemI:s bedömning

I regeringsuppdraget anges att "Om Kemikalieinspektionens förslag är att en delegering inte bör möjliggöras ska skälen för detta redovisas". Eftersom KemI:s förslag är att överlåtelse inte bör ske så redovisas skälen för detta nedan.

2.1.1 Likabehandling av företag

- Det finns risk att tillsynen av primärleverantörerna inte blir likvärdig. Företag har i remissvar till Reach-utredningen angett en farhåga över att kommunerna har olika nivåer på kravställande. Samma åsikt framträder från branschföreningarna i

¹ SOU 2008:73 "Kemikalietillsyn – organisation och finansiering"

referensgruppen till detta regeringsuppdrag. Det är alltid en risk att ju fler myndigheter som är inblandade desto större sannolikhet för olika tolkningar av regler eller olika kravnivåer på företagen. Det är speciellt viktigt med likabehandling i detta sammanhang eftersom detta gäller utsläppande av produkter på hela den svenska och europeiska marknaden med tillämpning och tolkningar som inte påverkas av lokala förhållanden.

- Det finns få primärleverantörer av bekämpningsmedel i respektive kommun vilket gör det svårt att behålla kompetensen hos kommunerna. Det är ett komplext regelområde och dessutom uppdelat på olika lagstiftningsområden för biocid- respektive växtskyddsmedel. Det finns risk att olika bedömningar görs och därmed ökar risken för att företagen i Sverige behandlas olika beroende på vilken myndighet som har den operativa tillsynen.

2.1.2 Ökade kostnader

- För de mindre företagen kommer tillsynsavgifterna att öka kraftigt om överlåtelse sker. Enligt konsultens beräkningar blir tillsynsavgiften upp till sju gånger högre än idag. Dessutom kan kommunernas tillsynsavgifter, till skillnad från KemI:s kemikalieavgifter, variera beroende på vilken kommun som företaget befinner sig i.
- En överlåtelse av tillsynen av primärleverantörerna ger ökade kostnader för tillsyn, och i förlängningen för staten. Det är konsulten och KemI:s bedömning att för samma kostnad blir det mindre tillsyn om överlåtelse sker. Detta beror på den utökade tillsynsvägledningen som behövs vid överlåtelse, som beräknas i tid till cirka en och en halv tjänst. Tid som inte behöver tas i anspråk om inte överlåtelse sker. Endast fyra kommuner är enligt KemI:s bedömning aktuella att kunna komma ifråga för en överlåtelse eftersom ett visst antal företag behövs för att kunna upprätthålla kompetensen. Åtminstone 60 primärleverantörer behövs enligt resonemanget i avsnitt 4.2, vilket endast Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg har. Enligt de beräkningar som gjorts skulle det enligt det här resonemanget ge upphov till cirka fyra heltidstjänster för tillsyn av primärleverantörer i kommunerna. KemI anser inte att det är rimligt att avsätta en och en halv heltidstjänst till att ge en fördjupad vägledning till fyra heltidstjänster.
- En överlåtelse av tillsyn skapar en mer komplex avgifts- och ansvarsstruktur oavsett vilket av de tre alternativ, som beskrivs i konsultrapporten, man väljer. Kemikalieavgifterna som företagen betalar idag är baserade på antal produkter och volym av produkterna, medan kommunernas tillsynstaxa är timbaserad med en avgift per tillsynstimme. Att hantera denna olikhet i debiteringsunderlagen medför ökad administrativ börda för företag, kommuner och Kemikalieinspektionen. Att genomföra ändringar i avgiftssystemet bedömer KemI bli krångligt och kräver omfattande arbetsinsatser framförallt initialt att arbeta med ett nytt förslag, men även kontinuerligt att räkna om avgifterna för företagen belägna i de kommuner som fått överlåtelse. Att genomföra de omfattande ändringar i avgiftssystemet som krävs anser KemI inte skäligt, när endast fyra kommuner bedöms ha tillräckligt många objekt för att vara aktuella för en överlåtelse. Det är också svårt att finna en lösning på hur man skall hantera företag (juridiska enheter) med flera verksamhetsorter, eller om ett företag flyttar när debitering för tillsyn skall ske från flera myndigheter.
- Det finns en risk för att KemI:s egen tillsyn minskar i och med överlåtelse och att det även kan finnas mindre resurser för den "vanliga" tillsynsvägledningen till

kommunerna om tillsyn i detaljhandeln (även för varor) och i användarledet. Här ser istället KemI ett behov av en utökning av den "vanliga" tillsynvägledningen till kommunerna. Detta skulle även främja den tillsyn som kommunerna redan ansvarar för, vilket gynnar alla Sveriges kommuner.

2.1.3 Kemikalietillsyn som kommunerna redan har ansvar över idag

- Man skulle kunna säga att om Reach-lagstiftningen följs så uppnås en del av miljömålet Giftfri miljö. För att Reach-lagstiftningen ska få ordentlig genomslagskraft behövs kraftfulla åtgärder i användarledet och därför behöver tillsynen öka och utvecklas på detta område. Den tillsyn som kommunerna redan har gäller bl.a. hantering, utsläpp till yttre miljö och substitution av kemikalier. I och med Reach ökar tillsynsbehovet hos användarna, bland annat ska villkoren i Reach-tillstånd och användningsdelarna i de nya exponeringsscenarierna kontrolleras av kommuner och länsstyrelser. Kommunerna har redan tillsyn av detaljhandeln och grossister för alla produktkategorier; kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Mer om kommunernas tillsynsansvar finns i avsnitt 3.3.6.

2.1.4 Sårbarhet

- Sårbarheten avseende kompetensbevarande ökar då färre personer på de myndigheter som tar över tillsynen kommer att jobba med kemikalietillsyn. I intervjuer med kommuner har de uppgett att ungefär två personer (totalt ca 1 tjänst) kommer att arbeta med primärleverantörstillsyn i varje kommun på deltid, till skillnad från KemI som har cirka 27 inspektörer.

2.1.5 Erfarenhet av primärleverantörstillsyn

- I regeringsuppdraget står att "*Delegering bör i första hand komma i fråga för de kommuner som redan har bedrivit tillsyn över primärleverantörer och som har erfarenhet och kunskap av sådan tillsyn*". I djupintervjuer med de fyra stora kommunerna framträder en bild av att den erfarenhet som kommunerna haft av primärleverantörstillsyn varierar. Spektrat rör sig mellan en kommun som har haft en systematisk och omfattande primärleverantörstillsyn, till en kommun som inte alls haft någon primärleverantörstillsyn. Kommunerna däremellan har haft en viss primärleverantörstillsyn, men inte fullständig (där alla regelområden tillsynats) eller så har tillsynen inte varit så systematisk t.ex. djupare granskning har enbart gjorts vid misstanke om felaktigheter, men inte annars. En kommun hade haft ett projekt, medan en annan bara har haft tillsyn sporadiskt. Det har också tillkommit regelområden i och med införandet av miljötillsynsförordningen 1 mars 2011 som innan dess inte ingick i kommunernas ansvarsområde, t ex fysikaliska egenskaper, arbetsmiljörelaterade frågor, och förändrade regler om klassificering och märkning (CLP) och bekämpningsmedel. Av konsultrapporten kan man utläsa att kommunerna i hög utsträckning saknar den erfarenhet och kompetens som uppdraget från regeringen talar om. Därav konsultens, och även KemI:s, bedömning, att kompetensen inte finns hos kommunerna i den omfattning som regeringen hänvisar till, vilket gör att behovet av att bevara den kompetensen hos kommunerna inte är så stort.

2.1.6 "Dubbla myndigheter"

- Ett av huvudargumenten i Reach-utredningen² var att företagen skulle ha så få tillsynsmyndigheter som möjligt. Kommunerna har redan tillsyn av miljöfarliga verksamheter (i detta fall räknat på A-, B- och C-verksamheter enligt förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd) och om överlåtelse av tillsyn över primärleverantörer sker, behöver inte företagen få två tillsynsmyndigheter, utan istället endast en. Vid överlåtelse beräknas dock endast 15 procent av företagen i de fyra största kommunerna, vara både A-, B- och C-verksamhet och primärleverantör. (siffran kan dock vara högre om även relevanta U-verksamheter³ räknas med). Det är alltså inte så stor andel av företagen som får färre tillsynsmyndigheter, vilket annars skulle vara ett argument för att kommunerna ska överta tillsynen. Detta gör att primärleverantörstillsynen inte i så stor utsträckning kan samordnas med tillsyn av miljöfarliga verksamheter hos kommunerna, eftersom siffran är relativt låg.

2.1.7 Lokal koppling

- Tillsyn av primärleverantörer sker i kontexten att utsläppandet sker på hela den svenska marknaden och den inre marknaden inom EU. Den lokala kopplingen kan därför vara svag, eller till och med obefintlig, vilket annars är ett argument för att kommunerna bör överta tillsynen. Vid tillsyn enligt miljöbalken av miljöfarliga verksamheter ska en bedömning göras i det enskilda fallet. Man ska ta hänsyn till lokala betingelser och aspekter., t ex hur känslig en recipient är vid utsläpp eller avstånd till skolor och bostäder beträffande risk för bullerstörningar. Vidare ska en skälighetsbedömning göras i det enskilda fallet d.v.s. väga miljönyttan mot kostnaden för åtgärden. Detta är inte fallet vid tillsyn av primärleverantörer. Den lokala anknytningen saknas helt vid tillsyn av kemiska produkter som släpps ut på den svenska marknaden.

2.1.8 Jämförelse med överlåtelse av miljöfarlig verksamhet

- Överlåtelse av tillsyn av miljöfarliga verksamheter skiljer sig väsentligt från överlåtelse av primärleverantörstillsyn. Till exempel är tillsyn av primärleverantörer inte knutna till lokala hänsyn då produkterna säljs både nationellt och internationellt. Kommunerna bedriver redan miljötillsyn över C- och U-verksamheter. Detta ger erfarenhet som kommunerna kan dra nytta av vid ett övertagande av tillsynsansvaret för A- och B-verksamheter. Detta är inte fallet för området primärleverantörstillsyn, där kommunerna enbart delvis har erfarenhet från den tillsyn som ska utföras (se konsultrapport).

2.1.9 EU-samverkan

- De EU-gemensamma tillsynsprojekten som finns inom olika nätverk i EU, är viktiga för en enhetlig tillämpning av lagstiftningen inom EU. KemI har årligen ca två till sex olika EU-gemensamma tillsynsprojekt. Därtill kommer ett antal nationella projekt som KemI genomför varje år. Ett problem vid överlåtelse av kemikalietillsynen till kommunen kan då vara att antalet objekt per projekt troligtvis blir väldigt litet. Det betyder att mycket kompetensutveckling måste till för relativt få inspektioner i varje

² Kemikalietillsyn – organisation och finansiering (SOU 2008:73)

³ Miljöfarliga verksamheter som har en verksamhet vars omfattning inte omfattas av någon kod i FMH-bilagan. Som exempel är företag som förvarar kemiska produkter att betrakta som miljöfarliga verksamheter.

projekt. Kommunerna är självstyrande och behöver inte delta i de olika projekten, men då lämnas vissa företag utanför i ett specifikt projekt och risken finns att tillsynen inom landet inte blir likvärdig. När tillsynen var delad mellan KemI och kommun fanns inte den här problematiken eftersom KemI ändå kunde utföra sina projekt och inspektera alla primärleverantörer i landet. Den möjligheten försvinner i och med en överlåtelse av tillsynen.

- Echa och andra medlemsländer bidrar också med ärenden som måste tas om hand av medlemsländerna. Vid överlåtelse behövs KemI som mellanhand (eftersom KemI är utsedd av regeringen att vara "CA-myndighet"⁴ i Sverige), vilket förstås tar något mer tid än om bara en myndighet hade varit inblandad.