

**Tillsyn av återförsäljare av  
växtskyddsmedel  
- ett samverkansprojekt**

**TILLSYN 8/18**



Kemikalieinspektionen är en myndighet under regeringen. Vi arbetar i Sverige, inom EU och internationellt för att utveckla lagstiftning och andra styrmedel som främjar god hälsa och bättre miljö. Vi har tillsyn över reglerna för kemiska produkter, bekämpningsmedel och ämnen i varor och gör inspektioner. Vi ger också tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser. Vi granskar och godkänner bekämpningsmedel innan de får användas. Vårt miljö kvalitetsmål är Giftfri miljö.

---

© Kemikalieinspektionen.

Artikelnummer: 511 295.

## Förord

Kemikalieinspektionen är central tillsynsmyndighet för regler inom kemikalieområdet. En del av myndighetens verksamhet består av att kontrollera att kemiska produkter – däribland växtskyddsmedel – är klassificerade, märkta och förpackade enligt reglerna. Att ge andra tillsynsmyndigheter vägledning inom kemikalietillsynen är också en del av Kemikalieinspektionens uppdrag.

I Sverige är tillsynsansvaret uppdelat mellan nationella och lokala tillsynsmyndigheter. Här är myndighetssamverkan avgörande för en väl fungerande tillsyn, inte minst när det gäller tillsyn i återförsäljarledet av växtskyddsmedel – det steg av tillsynen som denna rapport handlar om.

Rapporten beskriver ett tillsynsprojekt som Kemikalieinspektionens tillsynsavdelning har gjort i samverkan med åtta kommuner under 2016 och 2017. Projektet fokuserade på stora återförsäljare av växtskyddsmedel och hade som syfte att nå minskade hälso- och miljörisker för stora volymer av produkter. Ett annat syfte var att genom myndighetssamverkan ta fram ett riskbaserat och resurseffektivt vägledningsmaterial för att göra tillsynen än mer ändamålsenlig.

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>6</b>
<b>2 Metod .....</b>	<b>7</b>
2.1 Projektdeltagare .....	7
2.2 Urval .....	7
2.3 Procedur/datainsamling .....	8
2.3.1 Inbjudan.....	8
2.3.2 Vägledningsmaterial.....	9
2.3.3 Uppstartsdag .....	9
2.3.4 Inspektioner samt redovisning av tillsynsresultat.....	9
2.3.5 Projektrapport.....	10
<b>3 Resultat .....</b>	<b>10</b>
3.1 Inspektioner .....	10
3.2 Utvärdering av samverkan och vägledningsmaterial .....	12
<b>4 Diskussion.....</b>	<b>13</b>
4.1 Regelefterlevnad .....	14
4.2 Samverkan .....	15
4.3 Slutsats.....	15
<b>5 Litteraturförteckning .....</b>	<b>17</b>

## Sammanfattning

Denna rapport beskriver ett tillsynsprojekt som Kemikalieinspektionens tillsynsavdelning har gjort i samverkan med åtta kommuner under 2016 och 2017. I projektet fokuserade vi på stora återförsäljare av växtskyddsmedel. I denna rapport syftar begreppet *återförsäljare* på en ekonomisk aktör som har en svensk leverantör av växtskyddsmedel, det vill säga en som *inte själv* importerar växtskyddsmedel till Sverige.

Våra mål med detta projekt har varit att

- öka den kommunala tillsynen av återförsäljare av växtskyddsmedel
- testa, utvärdera och behovsanpassa Kemikalieinspektionens vägledningsmaterial för kemikalietillsyn – *Råd och Tips*.

Inför projektet tog Kemikalieinspektionen fram vägledningsmaterial, såsom en checklista och en vägledning. I februari 2017, strax innan den operativa fasen, arrangerade vi också uppstartsdagar på myndigheten för att ge kommuninspektörerna fördjupad information om den lagstiftning inom växtskyddsmedelsområdet och som är bakgrunden till frågorna i checklistan som inspektören ska ställa till verksamhetsutövaren för att kontrollera dennes regelefterlevnad.

Själva tillsynen (den operativa fasen) av olika återförsäljare ute i kommunerna utfördes av deltagande kommuninspektörer och pågick mellan mars och juni 2017. I samverkansprojektet deltog från början åtta kommuner. Totalt genomfördes 14 tillsynsbesök i fem av åtta kommuner i den operativa fasen av projektet.

Projektet har varit relativt begränsat i sin omfattning men urvalet av kommuner gjordes ur ett riskperspektiv och omfattade endast de kommuner med flest, det vill säga tre eller fler av vad som bedöms som stora återförsäljare av växtskyddsmedel. På så vis kom en relativt stor andel av de växtskyddsmedel som finns på marknaden att kontrolleras med trots projektets ringa omfattning.

Merparten av kommunerna är jordbruksintensiva. Resultatet visar att regelefterlevnaden bland denna typ av återförsäljare generellt sett är hög med en regelefterlevnad på 97 procent sett över alla regler som kommunerna kontrollerat. Högst var regelefterlevnaden för de regler som kopplar till produkt, exempelvis märkningsregler med en efterlevnad på drygt 98 procent. Störst brister återfinns i den kategori regler som berör verksamhetens rutiner för utlämnande och dokumentering av information. Här var regelefterlevnaden 92 procent. Skillnaden i efterlevnad mellan dessa regelkategorier kan vara en följd av att den tillsyn som bedrivs på importör- och tillverkarnivå har en positiv effekt på regelefterlevnaden.

Kemikalieinspektionen upplever att kommuninspektörerna har uppskattat och haft användning för vägledningsmaterialet. Den återkoppling vi ändå fått kring förbättringsmöjligheter har framför allt gällt utformningen av checklistan så att användningen av den ska vara så enkel som möjligt. Vissa synpunkter har vi redan fört in i materialet och andra kommer vi att föra in vid kommande revidering. Kommuninspektörerna har även framfört att det finns viss förbättringspotential i det sakmässiga innehållet i tillsynsverktygen. Det gäller exempelvis att vissa av bestämmelserna är komplexa och kan vara svåra att kontrollera när de är ute och inspekterar. Därför är det av vikt att vägledning och lathund för hur inspektören ska agera utformas så att dessa problem överbryggas samt att samarbetet mellan vägledande och tillsynande myndigheter upprätthålls.

# 1 Inledning

Den offentliga kemikaliekontrollens<sup>1</sup> huvudsakliga syfte är att tillse en hög regelefterlevnad hos tillverkare och så väl som nedströmsanvändare. Med hög regelefterlevnad finns en god chans att kemikalielagstiftningens övergripande mål kan uppnås – det vill säga en hög skyddsnivå för människors hälsa och för miljön. Offentlig kemikaliekontroll ska även verka för att optimera förutsättningarna för en väl fungerande inre marknad, exempelvis genom att harmonisera kontrollinsatserna såväl inom som mellan EU:s medlemsländer.

I det svenska systemet är en väl utvecklad myndighetssamverkan mycket betydelsefull för att den offentliga kemikaliekontrollen ska fungera på ett ändamålsenligt vis, eftersom varje kommun avgör vad som ska prioriteras inom den tillsyn som kommunen ansvarar för. En väl utvecklad samverkan ger en möjlighet att effektivisera och harmonisera tillsynen genom att konkret ta fram och sprida ett riskbaserat och standardiserat arbetssätt bland annat genom behovsanpassade och användarvänliga tillsynsverktyg för den kommunala och statliga operativa tillsynen.

Kemikalieinspektionen tog därför under 2016 initiativ till ett kommungemensamt tillsynsprojekt om växtskyddsmedel i detaljhandeln. Tillsynsprojektet vände sig uteslutande till miljöinspektörer i kommuner med stora återförsäljare av växtskyddsmedel. Inriktningen grundar sig framförallt på ett riskbaserat urval av kommuner – stora återförsäljare når potentiellt sett fler användare och således leder kontroll i detta led sannolikt till en större riskminskning än motsvarande insats i ”vanlig” detaljhandel. Valet av objekt beror också på att Kemikalieinspektionen har behov av att klargöra vilken roll dessa aktörer har – vissa är enbart återförsäljare medan andra är både importörer och återförsäljare. En ekonomisk aktörs roll avgör bland annat vilken myndighet som har dess tillsynsansvar.

Utöver det som nämns inledningsvis har projektet haft två konkreta syften:

- 1) Öka den kommunala tillsynen av återförsäljare av växtskyddsmedel.

EU-kommissionen, Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor, har vid upprepade tillfällen uppmanat Kemikalieinspektionen att öka omfattning och frekvens av tillsynen över företag som tillhandahåller växtskyddsmedel<sup>2</sup>. Man anser att tillsynen inte är tillräckligt omfattande för att kunna säkerställa att den är ändamålsenlig<sup>3</sup>. Vidare anser Kommissionen att detta skulle kunna uppnås genom att öka antalet inspektioner i kommunernas regi. Enligt miljötillsynsförordningen (SFS nr: 2011:13) har Kemikalieinspektionen ingen möjlighet att påverka kommuners tillsyn annat än genom vägledning. Kemikalieinspektionen har därför i detta projekt valt att samverka tillsammans med en mindre grupp utvalda kommuner där merparten kan betecknas som jordbruksintensiva och med många återförsäljare av växtskyddsmedel. Projektets fokus har varit produkter i behörighetsklass 1L och 2L<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> I rapporten används offentlig kontroll och tillsyn som synonyma begrepp.

<sup>2</sup> Slutlig rapport om en revision utförd i Sverige den 13–20 maj 2014 för att utvärdera kontrollerna av bekämpningsmedel. 2014. Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd, Europeiska Kommissionen

<sup>3</sup> Säkerställa att kraven om godkännande och märkning av bekämpningsmedel i artikel 28 respektive 65 i växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 är uppfyllda.

<sup>4</sup> Produkterna i dessa klasser får bara användas yrkesmässigt av den som har aktuell utbildning.

2) Prova, utvärdera och behovsanpassa tillsynsvägledningmaterialet *Råd och Tips*<sup>5</sup>.

Som ett led i att öka den kommunala tillsynen tog Kemikalieinspektionen fram en uppsättning hjälpmedel som ska underlätta arbetet för kommuninspektören vid en besöksinspektion – tillsynsvägledning i form av exempelvis checklistor, mallar, FAQ:er (frågor och svar). I och med denna samverkan fick vi ett första tillfälle att pröva, utvärdera och förbättra tillsynsvägledningen så att den i framtiden är så behovsanpassad och bra som möjligt.

I framtiden kommer mer praktiska tillsynsverktyg troligtvis förenkla den kommunala tillsynen av återförsäljare av växtskyddsmedel så att även omfattningen av denna tillsyn ökar till en nivå som är ändamålsenlig.

## 2 Metod

### 2.1 Projektdeltagare

Tabell 1 Beskrivning av deltagarna i projektet

Projektledare	Kemikalieinspektionen
Projektdeltagare (kommuner) – uppstartsfas	Enköping, Gotland, Halmstad, Kristianstad, Lidköping, Linköping, Mjölby, Staffanstorps
Projektdeltagare (kommuner) – operativ fas	Kristianstad, Lidköping, Linköping, Mjölby, Staffanstorps

### 2.2 Urval

Kemikalieinspektionen bedriver kontinuerligt projekt i samverkan med andra berörda myndigheter. För att utveckla myndighetens samverkan med kommunerna och samtidigt öka omfattningen av tillsynen bland återförsäljare av växtskyddsmedel bestämde vi inför 2017 att genomföra ett mindre samverkansprojekt med en grupp utvalda kommuner. Syftet med ett mindre antal deltagare var ett försök att förbättra dialogen och öka utbytet av samverkan i projektet (se även avsnitt 4 för en diskussion om små stickprov).

Försäljningen av växtskyddsmedel i behörighetsklass 1 och 2 sker mestadels hos ett fåtal aktörer som specialiserat sig på produkter till lantbruk. Preparat i behörighetsklass 3<sup>6</sup> finns till försäljning i vanlig detaljhandel och då rör det sig om avsevärt lägre volymer. Under sommaren/hösten 2016 kartlade vi de kommuner där flest av de större återförsäljarna av växtskyddsmedel återfinns och vi tillfrågade därför endast dessa kommuner om att delta i projektet. Utifrån erfarenhet från tidigare inspektionsprojekt på Kemikalieinspektionen valde vi ut fem stora aktörer att ingå i projektet. Urvalskriteriet var att vi endast tillfrågade de kommuner som hade verksamhet av tre eller fler av denna typ av aktörer att ingå i projektet.

<sup>5</sup> Kommuninspektörer får tillgång till vägledningen genom Ning-nätverket, en kanal för Kemikalieinspektionens tillsynsvägledning – [www.kemi.se](http://www.kemi.se)

<sup>6</sup> Preparat i behörighetsklass 3 får användas av allmänheten utan användarutbildning och tillstånd.

Enligt undersökningen var det åtta kommuner som hade tre eller fler av dessa aktörer. Två kommuner hade inte möjlighet att delta, men under hösten tillkom två andra kommuner via andra kanaler. Dessa åtta kommuner utgjorde projektets urval/stickprov (tabell 1).

**Tabell 2.** Urval kommuner. Tabell över de kommuner som hade tre eller fler stora aktörer.

Teckenförklaring:

Endast uppstartsträff (U), operativ fas (O)

Kommun	Antal aktörer	Deltagande i projektet
Enköping	4	U
Eslöv	3	Nej
Gotland	4	U
Halmstad	Kontaktades efter visat intresse i annat projekt	U
Kristianstad	3 (4 aktörer inspekterades)	U, O
Lidköping	4 (2 aktörer inspekterades)	U, O
Linköping	3 (1 aktör inspekterades)	U, O
Mjölby	2 (tog kontakt efter kännedom om projektet)	U, O
Skurup	3	Nej
Staffanstorps	3 (5 aktörer inspekterades)	U, O

## 2.3 Datainsamling

Delmomenten i projektet har tidsmässigt fördelats på följande sätt under 2016–2017:

**Figur 1.** Samverkansprojektets arbetsgång och delmoment under 2016–2017.



### 2.3.1 Inbjudan

I oktober 2016 skickade vi en första inbjudan i form av en telefon- eller mejlförfrågan om att delta i projektet till aktuella kommuner (se tabell 1). Kort därefter skickade vi en formell inbjudan till de kommuner som visat intresse för att delta i projektet. Den innehöll en kort projektbeskrivning och en inbjudan till en uppstartsdag för genomgång och vidareutveckling av vägledningsmaterialet.



### **2.3.2 Vägledningsmaterial**

Inför projektet har vi vidareutvecklat följande vägledningsmaterial:

- Vägledning kring tolkning av växtskyddsmedelslagstiftningen ur ett tillsynsperspektiv.
- Checklista vid inspektion.

Vi skickade ett utkast av materialet som underlag till respektive deltagande kommun inför uppstartsdagen i februari. Därefter omarbetades materialet utifrån deltagarnas synpunkter och en reviderad version skickades ut till deltagarna i mars 2017.

När den operativa fasen var slut fick kommuninspektörerna ge ytterligare återkoppling kring hur tillsynsverktygen fungerat i inspektionsituationen. (se avsnitt 3.2 och 4.2). Vi bad också kommuninspektörerna att återkoppla vilken påverkan de bedömde att samverkansprojektet haft på tillsynen inom deras organisation. Det skedde som svar på direkta frågor (nedan). Denna återkoppling kommer Kemikalieinspektionen att använda vid nästa revidering av vårt vägledningsmaterial under 2018.

- 1) *På en skala 1–5, hur sannolikt bedömer du att det är att den typ av tillsyn som bedrevs inom projektet*
  - a. *hade blivit av utan samverkan (1 = liten sannolikhet, 5 stor sannolikhet)?*
  - b. *kommer att upprepas eftersom tillsynsvägledningsmaterialet – checklista/lathund/vägledning – gjort tillsynen av distributörer enklare (1 = liten sannolikhet, 5 stor sannolikhet)?*
- 2) *På en skala 1–5, hur sannolikt bedömer du att det är att den kunskap och erfarenhet du fått genom projektet kommer att spridas i din organisation eller andra forum? (1 = liten sannolikhet, 5 stor sannolikhet)*
- 3) *Nämna minst en sak som måste förbättras/tas bort om ett liknande projekt startas i framtiden.*

### **2.3.3 Uppstartsdag**

Den aktiva tillsynsfasen i projektet började med uppstartsdagen på Kemikalieinspektionen den 1 februari 2017 då åtta kommuner närvarade – nio kommuninspektörer och tre medarbetare från Kemikalieinspektionen. Upplägget planerades som en workshop kring vägledningsmaterialet med fokus på ömsesidigt utbyte och samverkan.

Vi från Kemikalieinspektionen höll en allmän genomgång av tillsyn av växtskyddsmedel och presenterade materialet – en genomgång av vägledningen ”Råd och tips”, checklistor för verksamhet och för produkter – under den första delen av dagen. Efter den teoretiska genomgången inleddes den mer praktiska delen av dagen med en första återkoppling från kommuninspektörerna och en beskrivning av deras tidigare tillsynserfarenhet av växtskyddsmedel. Den praktiska delen fortsatte sedan med en kontrollövning på existerande produkter med hjälp av vägledningsmaterialet. Dagen avslutades med återkoppling och förslag på vidareutveckling av materialet.

### **2.3.4 Inspektioner samt redovisning av tillsynsresultat**

Den operativa fasen pågick mellan 29 mars och 7 juni. Fokus var att använda och utvärdera det framtagna tillsynsvägledningsmaterialet vid tillsyn av stora återförsäljare av växtskyddsmedel i behörighetsklass 1 och 2. Efter samråd har vissa kommuner ändå kontrollerat preparat i klass 3 som tillhandahålls av två aktörer utöver de fem som urvalet baserades på (se avsnitt 2.2 för urvalsprincip).

De fem kommuner som tillslut deltog i den operativa fasen planerade själva sina insatser, exempelvis antal besök och utskick av inspektionsmeddelande om stundande inspektion. Kemikalieinspektionen bistod med ett informationsbrev att skicka till företagen som skulle tillsynas inför inspektionstillfället.

Den checklista som vi tog fram samt reviderade inför projektet är indelad i en del för verksamhetsrelaterade regler och en del för produktrelaterade regler. I den första delen kontrolleras verksamhetens regelefterlevnad (13 regler) i fråga om rutiner för spridning och dokumentering av information om en säker användning av växtskyddsmedel. I den andra delen av checklistan kontrolleras nio produktspecifika regler avseende godkännande, märkning och förpackning. Produktreglerna är kategoriserade i två grupper där den ena gruppen (tabell 2 i bilaga 1) kan vara svår att genomföra på plats åtminstone om tiden är begränsad eftersom kontrollerna exempelvis avser användarvillkor som i vissa fall kan vara omfattande och kräver en jämförelse med beslutet om godkännande.

Det finns även en tredje del med frågor om verksamheten som inte är kopplade till regler. De regler som inkluderats i checklistan är de som bedömts vara de allra viktigaste att följa för att uppnå en säker användning av växtskyddsmedel samt är relativt enkla att kontrollera med undantag från reglerna i tabell 2 i checklistan (se ovan samt bilaga 1).

Kommunerna återrapporterade efter inspektioner genom att skicka in kopior av checklistor och vad som kommunicerats skriftligen med respektive företag i fråga om krav på åtgärder. Utvärdering av tillsynsvägledningmaterialet gjordes muntligen och/eller via e-post i form av personlig återkoppling kring hur materialet upplevts ifråga om omfattning och användarvänlighet.

### **2.3.5 Projektrapport**

Projektet redovisas i denna rapport. Medverkande kommuner har fått möjlighet att kommentera rapporten.

## **3 Resultat**

### **3.1 Inspektioner**

I 5 kommuner utfördes sammanlagt 14 besök hos återförsäljare (7 olika aktörer/butikskedjor) och 60 produkter kontrollerades. 6 av de 14 återförsäljarna hade både svenska och utländska leverantörer och resterande enbart svenska. Två av återförsäljarna – båda från samma aktör – var helt utan brister och för övriga 12 varierade antalet brister mellan 1 och 4. Mer än hälften, 8 av 14 brister, gäller företagets rutiner för kraven enligt Reach-förordningen om utlämnande av säkerhetsdatablad. Alla de krav om åtgärder (11 st) som kommunerna ställt till den verksamhet som inspekterats avsåg bristande verksamhetsrutiner för utlämnande eller dokumentering/registerföring av information för en säker användning av växtskyddsmedel. Ingen av bristerna som identifierats gällande regelkraven för produkter var av sådan allvarlighetsgrad att krav om åtgärd av bristen var nödvändig.

Ingen brist ledde till åtal eller utdömning av miljöstraffavgift.

För alla regler som kontrollerats (722 observationer) var efterlevnaden 97 procent. Störst brister återfinns i den kategori regler som berör verksamhetens rutiner för utlämnande och dokumentering av information. Här var regelefterlevnaden 92 procent (182 observationer). Bäst var regelefterlevnaden för reglerna som kopplar till produkt, exempelvis märkningsregler, med 98 procent regelefterlevnad (540 observationer).



**Tabell 3.** Sammanfattande statistik för omfattning och utfall av kontrollinsatsen. I tabellen redovisas antalet för de olika kategorierna.

Kommuner	Återförsäljare	Produkter	Brister verksamhet	Brister produkt	Krav om åtgärder	Sanktioner (MSA*/anmälan)
5	14	60	14	9	11	0

\* Miljösanktionsavgift

### 3.2 Utvärdering av samverkan och vägledningsmaterial

Av de inspektörer som återkopplat – fem av åtta – uppfattades samverkan generellt som positiv och tillsynsverktygen som användbara och att de gjorde både själva tillsynen och efterarbetet med skrivelser effektiva. Av svaren (fyra av åtta) i tabell 3 att döma är samverkan mycket betydelsefull för att tillsynen ska bli av för två av fyra kommuner, medan den har liten påverkan i de andra två. På frågorna om tillsynen kommer att upprepas till följd av vägledningsmaterialet, respektive om kunskap och vägledningsmaterialet kommer spridas inom respektive organisation var svaren mer enhetliga. Det vill säga, att det är relativt sannolikt att tillsynen kommer att upprepas tack vare att vägledningsmaterialet finns till handa, respektive att det samma kommer att spridas till fler personer inom organisationen. Det bör dock poängteras och några slutsatser är svåra att dra med tanke på att svarsfrekvens bara är omkring 50 procent i ett redan litet stickprov (åtta av totalt 290 kommuner).

Dock finns en hel del praktiska förslag till ytterligare förbättringar för att förenkla tillsynssituationen:

- Komplettera med ytterligare kryssruta ”ej aktuellt” där så är lämpligt.
- Komplettera materialet med mall för inspektionsskrivelse.
- Förenkla checklistan genom att frågor med ”ja” eller ”nej”-svar endast innebär att sätta ”x”. Ta bort följdfrågor och kommentarer.
- ”Snåla inte med laghänvisningar”.
- Större kommentarsfält.
- Ge fylligare underlag och fler exempel på lämpliga formuleringar av frågor för fler kontrollpunkterna – lathund till checklistan.

Förslag till förbättringar som har bäring på det sakmässiga innehållet i vägledningsmaterialet inkom också. Det gäller flera kontrollpunkter: regler om betat utsäde; möjliga åtgärder för produkter som är äldre än två år; kopplingen mellan kravet om förstahjälpen-anvisningar och skyddsfraser. Här vill kommuninspektörerna antingen ta bort kontrollpunkten helt eller att vägledningen/lathunden för kontrollpunkten utvecklas så att inspektören lättare kan avgöra vilket beslut hen ska ta. Flera kommuner har uttryckt sig positivt kring formen för samverkan – att samtalsklimatet varit positivt och att det är lättare att delta och ge direkt återkoppling i en liten grupp.

Alla synpunkter redovisas inte ovan men kommer att beaktas vid nästa revidering av tillsynsverktygen.

**Tabell 4.** Här återges inspektörernas återkoppling på Kemikalieinspektionens direkta frågor (1a, 1b, 2) om samverkans effekt på deras tillsyn.

På en skala 1–5, hur sannolikt bedömer du att det är att den **1)** typ av tillsyn som bedrevs inom projektet **a)** hade blivit av utan samverkan; **b)** kommer att upprepas eftersom tillsynsvägledningmaterialet – checklista / lathund / vägledning – gjort tillsynen av distributörer enklare; **2)** kunskap och erfarenhet du fått genom projektet kommer att spridas i din organisation eller andra forum (1 = liten sannolikhet, 5 stor sannolikhet)?

Kommun	Fråga 1a	Fråga 1b	Fråga 2
x	1	3	4
y	4	2	2
z	4	5	4
w	1	4	5
<b>Medelvärde</b>	<b>2,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,75</b>

## 4 Diskussion

Det har funnits flera syften med detta samverkansprojekt. Framför allt har det handlat om att upprätthålla och utveckla myndighetssamverkan mellan Kemikalieinspektionen och kommuner samt att kartlägga och kontrollera regelefterlevnaden hos de största återförsäljarna av växtskyddsmedel i jordbruksintensiva kommuner.

Med tanke på projektets begränsade omfattning behövs en diskussion om hur det påverkar de slutsatser som man kan eller inte kan dra utifrån resultatet (se avsnitt 4.1, 4.2), men även vilket mervärde ett mindre projekt kan ha jämfört med ett stort i form av sparade resurser och kvalitativ tillsynsvägledning, bara det är väl planerat enligt de olika syften som tillsynsverksamheten har. En effekt av ett litet antal deltagande kommuner har varit att urvalet (stickprovet) av företagen som inspekterades blev relativt litet och således blev styrkan i den statistiska analysen sämre. Men förutom värdet av samverkan i sig, bedöms projektet trots det kunna få värde som pilot/utvecklingsprojekt, eftersom ett av målen – utvärdering och förbättring av vägledningmaterialet – kommer att effektivisera en mer omfattande samverkan med kommunerna kring bekämpningsmedelstillsynen i framtiden. Dessutom, för att göra den operativa delen så ändamålsenlig som möjlig, har vi tillämpat ett så kallat riskbaserat urval enligt förordning (EU) 2017/625<sup>7</sup>. Här vågar vi anta att projektet på ett resurseffektivt sätt har haft en riskminskande effekt, detta därför att:

- 1) vi bedömer att effekterna av tillsynsinsatsen kommer en stor andel slutanvändare till gagn – kommunerna som ingår är de med flest stora återförsäljare av växtskyddsmedel, vilket i sin tur beror på att kommunerna ligger i de mest jordbruksintensiva regionerna i landet
- 2) projektet var avgränsat till kontroll av återförsäljare i behörighetsklass 1 och 2, det vill säga tillsyn av de preparat som har störst inneboende fara.

Om man antar att en återförsäljare inom den specifika kategorin *stora återförsäljare med försäljning av preparat för professionell användning* kan representera en annan återförsäljare inom samma distributionskedja fastän de ligger i olika kommuner, bedömer vi att resultatet kan säga en del om regelefterlevnaden inom gruppen. Detta trots ett litet antal observationer. Man kan också anta att effekterna av en tillsynsinsats påverkar även de delar hos en aktör/butikskedja som inte varit direkt inspekterade. Av tidigare erfarenhet här på

<sup>7</sup> Förordning om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

Kemikalieinspektionen och i vår kontakt med branschen är det få aktörer som säljer preparat i behörighetsklass 1 och 2 i Sverige. Vår gissning är att vi med urvalet av fem stora aktörer täcker in en stor andel av den svenska försäljningsvolymen av dessa preparat.

## 4.1 Regelefterlevnad

Generellt sett verkar regelefterlevnad bland denna kategori återförsäljare vara hög. Ingen av inspektionerna ledde till åtalsanmälan eller utdömande av miljöstraffavgift och av alla regler som tillsynats bland alla de 14 verksamheter som ingick var efterlevnaden 97 procent. Det finns få liknande undersökningar och ingen har samma förutsättningar – exempelvis gällde annan lagstiftning innan 2009 och regler och urvalet av företag som skulle inspekteras har varit olika – så en direkt jämförelse av efterlevnad med tidigare undersökningar är svår att göra.

I den årliga rapporteringen till EU-kommissionen 2015 rapporterades 53 inspektioner av återförsäljare in av Sveriges kommuner, varav en ledde till åtal och en till miljöstraffavgift (Kemikalieinspektionen, 2016). Uppgifter om mindre brister på regelnivå och som inte lett till någon sanktion återges inte i underlaget för rapporteringen, så den jämförelsen kan inte göras. Möjligen är efterlevnadsgraden hög för branschen generellt, vilket denna undersökning såväl som rapporteringen för 2015 antyder, eller så kan den höga efterlevnaden förklaras av det urval bland återförsäljare som varit projektets fokus. Den typ av företag som varit fokus för inspektionerna i detta projektrepresenterar troligtvis verksamheter som hör till de med både stora möjligheter och kunskaper vad gäller hög regelefterlevnad, eftersom medvetenhet om regler och möjlighet att avsätta resurser från övrig verksamhet till efterlevnad av dessa vanligtvis korrelerar med företagets storlek (EU-kommissionen, 2017).

Detta samband – att eftersträvd riskminskande effekt av tillsyn påverkas både positivt och negativt av storleken på företaget – har förstås även bäring på en diskussion om det aktuella urvalet är så riskminskande som möjligt. Det är dock svårt, för att inte säga omöjligt, att avgöra var den optimala brytpunkten ligger, det vill säga valet mellan att med en liten förbättring i regelefterlevnad hos en stor aktör och som påverka många slutanvändare, eller en stor förbättring i regelefterlevnaden hos en liten aktör som påverkar få slutanvändare. Om resurser inte tillåter en heltäckande tillsyn – det vill säga att alla typer av aktörer tillsynas, stora som små – skulle en växelverkan mellan dessa båda ytterligheter i urval kunna vara en framgångsstrategi för effektiv riskreduktion. Kontrollen av informationskvaliteten för växtskyddsmedel i handeln skulle då ha goda förutsättningar att bli ett effektivt styrmedel för att minska risker både kvalitativt och kvantitativt.

Reglerna som kontrollerats kan delas in i två kategorier. Efterlevnaden var lägre för de regler vars syfte är att säkerställa att verksamhetens rutiner för att distribuera och dokumentera information är tillfredsställande jämfört med regler som syftar till att säkerställa att produktinformationen är korrekt – 92 respektive 98 procent. En möjlig förklaring till skillnaden i efterlevnad mellan dessa regelkategorier kan vara en följd av att den tillsyn av produktinformation som bedrivs på importör- och tillverkningsnivå har en positiv effekt på regelefterlevnaden.

Om reglerna för verksamhetsrutiner delas upp ytterligare enligt regelverk – *Reach*<sup>8</sup> samt *Bekämpningsmedelsförordningarna*<sup>9</sup> – framkommer att kraven enligt artikel 31 och 34 i *Reach-förordningen*, om att lämna ut säkerhetsdatablad till kunder respektive att spara information om sålda produkter, har flest brister. Vad det kan bero på är dock svårt att

---

<sup>8</sup> Förordning (EG) nr 1907/2006

<sup>9</sup> Förordning (2014:425) om bekämpningsmedel.

spekulera i. Enligt denna undersökning verkar däremot kontrollpunkterna i *Bekämpningsmedelsförordningen* ha tagits emot väl av branschen. Dessa regler ställer bland annat krav på att återförsäljare ska säkerställa att alla yrkesmässiga kunder ska ha tillbörlig användarutbildning vid köp av preparat i behörighetsklass 1 och 2. De brister som påträffats i denna regelkategori gäller främst att verksamheten ska ha en rutin att kontrollera att även verksamhetens underleverantörer i sin tur ställer samma krav på sina kunder.

Att 6 av 14 återförsäljare importerar växtskyddsmedel stärker Kemikalieinspektionens farhågor om att det finns en missuppfattning om att endast registreringsinnehavaren behöver anmäla om registrering i Kemikalieinspektionens produktregister. Denna information är viktig för oss då importerande (och tillverkande) ekonomiska aktörer är myndighetens ansvarsområde.

## 4.2 Samverkan

Återkopplingen från inspektörerna vad gäller detta projekt har varit övervägande positiv, även om det också funnits kritik och framkommit många förbättringsförslag, både avseende de konkreta tillsynsverktygens utformning och innehåll och hur själva projektet utformats. Det kanske tydligaste exemplet på att formen för samverkan där inspektören tar del i utvecklingen av tillsynsverktyg också effektiviserar tillsynen, är kanske önskemålen om att materialet behövde kompletteras med mer utförlig instruktion för varje kontrollpunkt i checklistan. Detta ledde till att en *Lathund till checklistan* togs fram inför den operativa fasen.

Återkoppling under uppstartsdagen medförde också att vi tog fram *Informationsbrev till tillsynsobjekt inför inspektion* för att underlätta i kommunikeringen med berörda företag. Inspektörerna uttrycker att checklista och informationsbrev sparar tid och mestadels varit det stöd som kan förväntas. För vissa kommuner är samverkan med Kemikalieinspektionen av stor betydelse för denna typ av tillsyn ska bli av överhuvudtaget, medan samverkan för andra avgör när i tiden det prioriteras. Det är dock uppenbart både genom kommundeltagarnas kommentarer och bifogade inspektionsskrivelser att de kontrollpunkter som kräver en mer omfattande bedömning skapar mer jobb för både inspektör och tillsynsobjekt i form av kompletterande kommunikering efter inspektionen. Punkterna i checklistan med en mer omfattande bedömning har genererat en del frågor och diskussioner under projektet. Det är inte konstigt i sig men kan vara ett uttryck för att risken för godtycklighet i bedömningen då är högre.

## 4.3 Slutsats

Återkopplingen antyder att myndighetssamverkan har stor kvalitativ såväl som kvantitativ betydelse för kommuntillsynen, mycket kanske därför att en kommuninspektörs vardag är full av prioriteringar där den insats som är mest effektiv, både vad gäller tid och kostnader, blir det självklara valet i planeringen. Detta är förstås också den primära orsaken till varför arbetet med att stimulera och underlätta kommuntillsynen mellan kommun och statlig myndighet bör fortsätta att utvecklas, men det är inte den enda.

Ur Kemikalieinspektionens perspektiv är en positiv återkoppling kring samverkan som styrmedel viktig information för en fortsatt prioritering. Detta eftersom den är ett av fåtalet statliga styrmedel som genom tillsyn kan påverka kemikaliesäkerheten bland återförsäljare. Även om en positiv återkoppling kring formen för samverkan indikerar att arbetet är på rätt väg är all typ återkoppling avgörande för att göra tillsynen ändamålsenlig. Både kommentarer om vägledningens utformning på detaljnivå och sakinnehåll har lett till löpande revideringar av materialet och kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med vägledningen. Mot bakgrund av att en kommuninspektörs arbete är så omfattande i fråga om olika tillsynsområden och

regelverk, är tydliga och uttömmande laghänvisningar såväl som beskrivande text till de regler som ska kontrolleras enligt checklisten av stor vikt för en effektiv tillsyn. Detta är en viktig lärdom som även den tas med i det fortsatta arbetet.

Myndighetssamverkan skapar en förutsättning för att förstå berörda parter inbördes beroende av varandra i en viss samhällsprocess. Därigenom skapas också förutsättningar att optimera förändringsarbetet via samverkan om den är heltäckande i avseendet att den omfattar alla berörda parter. Samverkan utanför myndighetssfären är tämligen utvecklad. Exempelvis branschorganisationer och nätbaserade distribuerande mellanhänder kan vara viktiga plattformar för myndigheter att utöka samarbetet med. Exempelvis skulle en branschorganisation sannolikt vara en möjlig kanal för att påverka efterlevnaden för verksamhetsrelaterade regler som var den regelkategori med flest brister i detta projekt.

Vad gäller den operativa delen är det som redan tidigare konstaterats svårt att dra säkra slutsatser eftersom underlaget begränsas av få observationer, men resultatet indikerar en hög regelefterlevnaden inom denna del av branschen. Vidare antyder den höga (98 procent) efterlevnaden av produktrelaterade regler att det är en effektiv strategi att verka tidigt i distributionskedjan om så är möjligt. En medvetenhet om detta finns redan i vår verksamhet men den stärks ytterligare av dessa resultat. I Centraleuropa är tillsyn av verksamheter som är centrum för distribution av bland annat växtskyddsmedel en framgångsrik strategi. Även om det finns omständigheter som antyder att denna typ av verksamhet inte är så omfattande i Sverige bör en kartläggning som kan klarlägga den svenska situationen initieras.

För att kunna dra säkrare slutsatser om regelefterlevnaden bland återförsäljare av växtskyddsmedel bör ett liknande, men mer omfattande, projekt utföras. Ett omfattande samverkansprojekt med alla kommuner inbjudna är troligtvis nödvändigt för att denna typ av tillsyn ska nå ändamålsenliga nivåer och att användningen av ”Råd och tips” ska nå utanför gruppen av de åtta kommuner som nu deltagit.



## 5 Litteraturförteckning

EU-kommissionen. (2017). *[http://ec.europa.eu/environment/sme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/sme/index_en.htm)*, hämtad 2018-07-12, kl. 10:59. Europeiska Kommissionen.

Kemikalieinspektionen. (2016). *Annual Report on control measures according to Article 68 of Regulation (EC) No. 1107/2009*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.

# KEMI

Kemikalieinspektionen

Box 2, 172 13 Sundbyberg  
08-519 41 100

**Besöks- och leveransadress**  
Esplanaden 3A, 172 67 Sundbyberg

[kemi@kemi.se](mailto:kemi@kemi.se)  
[www.kemikalieinspektionen.se](http://www.kemikalieinspektionen.se)