

# Överlåtelse av viss kemikalietillsyn

– rapport från ett regeringsuppdrag



# **Överlåtelse av viss kemikalietillsyn**

**– rapport från ett regeringsuppdrag**

ISSN: 0284 -1185

Best.nr. 361 072

Sundbyberg, november 2012

Utgivare: Kemikalieinspektionen©

Beställningsadress: CM-Gruppen, Box 11063, 161 11 Bromma

Tel: 08-5059 33 35, fax 08-5059 33 99, e-post: kemi@cm.se

Rapporten finns som nedladdningsbar pdf på [www.kemikalieinspektionen.se](http://www.kemikalieinspektionen.se)

# Förord

Regeringen uppdrog i regleringsbrev för 2012 åt Kemikalieinspektionen att utreda eventuell överlåtelse av viss kemikalietillsyn till kommuner.

För att genomföra uppdraget har Kemikalieinspektionen anlitat en konsult Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter AB för att belysa förutsättningar, och med- och motkrafter, för en överlåtelse av tillsynen. Konsultens arbete har sedan utgjort underlag för Kemikalieinspektionens fortsatta arbete med uppdraget.

Kemikalieinspektionen har utifrån vad som presenterats i konsultrapporten kompletterat och utförtegrna utredningar och underlag. Rapporten har tagits fram av Karin Rumar (projektledare), Henrik Hedlund och Barbro Sillrén, med stöd av flera olika kompetenser inom myndigheten.

En referensgrupp med kommuner, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och branschorganisationer har haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till denna rapport.



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Uppdraget och dess bakgrund .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Kemikalieinspektionens förslag .....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Huvudsakliga skäl till KemI:s bedömning .....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Likabehandling av företag .....	12
2.1.2 Ökade kostnader .....	12
2.1.3 Kemikalietillsyn som kommunerna redan har ansvar över idag .....	13
2.1.4 Sårbarhet .....	13
2.1.5 Erfarenhet av primärleverantörstillsyn .....	13
2.1.6 "Dubbla myndigheter" .....	14
2.1.7 Lokal koppling .....	14
2.1.8 Jämförelse med överlåtelse av miljöfarlig verksamhet .....	14
2.1.9 EU-samverkan .....	14
<b>3 Uppdraget och dess genomförande .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Metod och avgränsning .....</b>	<b>15</b>
3.1.1 Förutsättningar för utredningen (avgränsningar) .....	15
3.1.2 Samråd .....	18
<b>3.2 Konsultuppdrag .....</b>	<b>22</b>
3.2.1 Metod .....	22
3.2.2 Konsultrapport .....	22
<b>3.3 Övriga frågor .....</b>	<b>23</b>
3.3.1 Företagsbild i de intresserade kommunerna .....	23
3.3.2 Alternativa scenarier för överlåtelse - företagstyper .....	26
3.3.3 Fördjupad tillsynsvägledning .....	27
3.3.4 Jämförelse av överlåtelse vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter och primärleverantörer .....	30
3.3.5 EU-samverkan .....	32
3.3.6 Kemikalietillsyn som kommunerna redan har ansvar över .....	34
<b>4 Resultat och diskussion .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1 Kompetens .....</b>	<b>35</b>
<b>4.2 Kostnadseffektivitet .....</b>	<b>37</b>
<b>4.3 Finansiering .....</b>	<b>37</b>
4.3.1 Kommentarer på förslag om att KemI ska ersätta kommunerna för utförd tillsyn .....	38
<b>4.4 Övriga aspekter vid överlåtelse av primärleverantörstillsyn .....</b>	<b>39</b>
4.4.1 Företagsbild .....	39
4.4.2 Alternativa scenarier för överlåtelse - företagstyper .....	40
4.4.3 Fördjupad tillsynsvägledning .....	41
4.4.4 Jämförelse av överlåtelse vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter och primärleverantörer .....	42
4.4.5 EU-samverkan .....	42

<b>4.5</b>	<b>För- och nackdelar vid överlåtelse .....</b>	<b>43</b>
4.5.1	Kommunerna.....	43
4.5.2	Kemikalieinspektionen .....	44
4.5.3	Företagen .....	45
4.5.1	Övriga aspekter.....	46
4.5.2	Sammanfattning av för- och nackdelar .....	46
<b>5</b>	<b>Litteraturlförteckning .....</b>	<b>47</b>
<b>6</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>49</b>
6.1	Bilaga 1 – Beskrivning av Keml:s primärleverantörstillsyn .....	49
6.2	Bilaga 2 – Kompetensutvecklingsplan .....	53
6.3	Bilaga 3 – Regler under Kemikalieinspektionens ansvar .....	59
6.4	Bilaga 4 - Konsultrapport .....	61



# 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 anlitats 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.



## Summary

The Swedish Chemicals Agency (KemI) has been assigned by the Swedish Government to investigate a possible transfer of parts of the enforcement of chemicals management to the municipalities. The enforcement concerns Swedish manufacturers and importers of chemical products and pesticides for further sale. The consultants, Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter AB, were engaged to investigate this issue. The consultants have presented a report on the possibilities of municipalities to take over enforcement from KemI and have proposed a number of ways to finance the enforcement. The report will constitute background material to KemI's reply to the Government.

In addition to the main areas of the consultant report, KemI has investigated company structures (number and types of companies), compared transfer of enforcement of environmentally hazardous activities, described effects on EU cooperation and presented the need for resources on extended guidance to the municipalities possibly taking over the enforcement.

A reference group with representatives of municipalities and sector organisations, have had the opportunity to provide viewpoints on a draft of the present report.

Judging from the documentation provided by the consultants and KemI, the enforcement should not be transferred to the municipalities. The most important reasons for this assessment are:

- There is a risk of diverging enforcement when many authorities are involved. These risks have been pointed out by companies in their answers to the investigation on REACH and also expressed by sector organisations in the reference group to the government assignment.
- The efficiency with regard to resources is deemed not to be efficient since much specific guidance would be needed to the few municipalities that could come into question.
- Costs for in particular small companies would increase heavily (up to seven times) and the administrative burden would increase for all involved parties: municipalities, companies and 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-utredningen<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> SOU 2008:73 ”Kemikalietillsyn – organisation och finansiering”

### **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 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” tillsynsvägledningen 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. Där av 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-utredningen<sup>2</sup> 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-verksamheter<sup>3</sup> 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

<sup>2</sup> Kemikalietillsyn – organisation och finansiering (SOU 2008:73)

<sup>3</sup> 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.



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 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”<sup>4</sup> i Sverige), vilket förstås tar något mer tid än om bara en myndighet hade varit inblandad.

### 3 Uppdraget och dess genomförande

I avsnittet beskrivs förutsättningar och avgränsningar för uppdraget, de samråd som skett under arbetets gång, konsultens arbete, och de övriga frågor som KemI utrett.

#### 3.1 Metod och avgränsning

En arbetsgrupp på KemI har under ledning av en projektledare arbetat fram denna rapport, genomfört samråd med externa parter, och anlitat en konsult för att belysa vissa frågor (mer information om konsultuppdraget finns i avsnitt 3.2). Det material som berör företagsstrukturen i de kommuner som eventuellt övertar tillsynen, har tagits fram från KemI:s produktregister.

##### 3.1.1 Förutsättningar för utredningen (avgränsningar)

###### Primärleverantörstillsyn

Kemikalietillsyn är ett vitt begrepp som innefattar mycket, men i detta sammanhang är det viktigt att tänka på att överlåtelsen av tillsyn bara rör primärleverantörstillsyn. Sådan kemikalietillsyn som riktar sig mot andra distributionsled (ofta detaljhandeln), ”egenanvändare”<sup>5</sup> eller användare av kemikalier räknas inte med i begreppet primärleverantörstillsyn. Primärleverantör definieras i Miljötillsynsförordning (SFS 2011:13) som:

*Primärleverantör: en tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige,*

I regeringsuppdraget anges 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.” Utredningen fokuserar därför på de kommuner som har haft sådan

---

<sup>4</sup> CA står för Competent Authority. KemI är utsedd av regeringen att vara den kompetenta myndigheten i Sverige, vilket innebär att KemI t.ex. ansvarar för kontakter med Echa.

<sup>5</sup> Egenanvändare = företag som för in kemikalier till Sverige (anmälan till PR) och använder dem i sin egen produktion, men säljer inte vidare.

erfarenhet, och inte erfarenheter kring övrig kemikalietillsyn (t.ex. i användar- och detaljhandelsledet) som bedrivs hos de flesta av landets kommuner.

### **Tillsynsfrekvens**

För att kunna jämföra olika alternativ beräknar KemI att tillsynsfrekvensen är ungefär densamma oavsett om överlåtelse sker eller inte. Vid intervjuer med några intresserade kommuner, har kommunerna själva nämnt en tillsynsfrekvens som innebär tillsyn vart femte år hos objekten om tillsynen överläts till kommunen. Synpunkter från externa referensgruppen har varit att tillsynsfrekvensen i stället ligger på cirka 1-3 år. Detta torde gälla för de större objekten och där traditionell tillsyn över miljöfarliga verksamheter bedrivs.

Frågan är om det gäller även för U-verksamheter. Det mest relevanta exemplet på en U-verksamhet som även skulle falla in under begreppet primärleverantör, är en importör med ett lager där kemikalier förvaras. Den information som vi fått från kommuninspektörer i vårt dagliga arbete är att de primärleverantörer som inte är tillverkare utan företag som enbart för in produkter till Sverige, inte tillsynas lika ofta ute i kommunerna. Det är därför svårt att bedöma tillsynsfrekvensen ute hos kommunerna och den kan också ändras med tiden, precis som för KemI. Det kan vara så att kommunerna vid en överlåtelse kan tillsyna sina objekten oftare. Detta skulle dock innebära en ökad kostnad för de överlåtna företagen om frekvensen var högre hos kommunerna.

KemI har under de senaste två åren förstärkt resurserna för tillsyn. Under 2012 planeras ca 300 inspektioner genomföras på företag som importerar eller tillverkar kemiska produkter. Om detta jämförs med det totala antalet företag av den kategorin som är anmälda till produktregistret, dvs. cirka 1850 stycken, så blir KemI:s tillsynsfrekvens ca vart sjätte år. Siffran närmar sig troligen vart femte år om man även räknar med hanteringen av de miljöstraffavgifter som finns för försenade inrapporteringar till produktregistret och bekämpningsmedelsregistret. Uppgifter som kommunerna kommer att ta över för sina objekt vid överlåtelse. KemI gör därför bedömningen att kommuner och KemI kommer att ha ungefär lika tillsynsfrekvens.

### **Finansiering**

Innan miljötillsynsförordningens ikraftträdande hade kommuner och KemI delat tillsynsansvar hos primärleverantörer. För de kommuner som utövade primärleverantörstillsyn innebar det att företagen fick betala dubbla avgifter, dels den årliga kemikalieavgiften till kommunerna och dels tillsynsavgifter till kommunen. Regeringen anser att frågan behöver belysas och att avgiftsfinansieringen behöver ses över om överlåtelse av tillsyn till kommuner ska ske. Full kostnadstäckning bör råda som en princip och kostnader för företagen behöver belysas.

### **Likvärdig tillsyn**

Tillsynen skall bedrivas på så sätt att primärleverantörerna får liknande bedömningar och krav vid tillsyn, oberoende av vilken myndighet som utför den. Det medför att KemI behöver ha en fördjupad tillsynsvägledning för att detta ska vara möjligt.

### **EU-regler och verktyg**

EU-regelverket har med tiden utökats, särskilt med tanke på Reach, och nya bekämpningsmedelsförordningar (biocid och växtskydd). Den ökade trenden på kemikalieområdet med

direkt gällande EU-förordningar gör också att hög specialistkompetens krävs. De kompromisser som krävs i EU-förhandlingar medför ofta att svåra frågeställningar kvarstår vid tillämpningen. EU-förordningar har också ofta ett språk som inte alltid överensstämmer med svensk rättstradition. Det finns heller inte förarbeten som för svensk lagstiftning. Istället måste den tillämpande myndigheten fördjupa sig i vägledningsdokument till EU-rättsakten som ofta är omfattande och skrivna på en hög detaljnivå. Den kompetenta myndigheten (som är KemI för t.ex. Reach, CLP) är delaktig vid framtagande av vägledningsdokument, vilket underlättar tolkningen.

En förutsättning för att kommunerna ska ta över Reach-registreringstillsynen är att man har tillgång till det EU-gemensamma IT-systemet RIPE<sup>6</sup>. För det krävs att man införskaffar en s.k. ”RIPE-dosa”. EU-arbetet beskrivs närmare i avsnitt 3.3.5 om EU-samverkan.

## **Kompetens**

Regeringsuppdraget pekar på kommunernas kompetens inom primärleverantörstillsyn. Med miljötillsynsförordningen har en rad nya och stora regelområden tillkommit sedan tillsynsansvaret var delat hos primärleverantörerna, t.ex. fysikaliska egenskaper, arbetsmiljörelaterade delar och ändrade bestämmelser om klassificering och märkning (CLP) Dessa regler har inte granskats tidigare av kommunerna. Specialisering krävs då regelområdena är komplicerade att tillämpa, vilket har bidragit till en omorganisering på KemI där inspektörerna delats upp i olika ansvarsområden; kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. KemI har även ett tillsynsansvar för de kemiska produkter som svenska företag sätter ut på EU-marknaden.

För att få en överblick över kompetensbehoven för nya KemI-inspektörer bifogas KemI:s kompetensutvecklingsplan för Tillsyn– se bilaga 2.

## **Kemikalieinspektionens primärleverantörstillsyn**

För att få en uppfattning och förståelse för den tillsyn som eventuellt ska överlåtas ges en närmare beskrivning i bilaga 1.

Det är viktigt att förstå att det är skillnad på den kemikalietillsyn som alla kommuner redan bedriver idag och som rör användarledet och detaljhandelsledet, och den tillsyn som berör primärleverantörerna. KemI har tillsynsansvar över det första distributionsledet (primärleverantörer) som släpper ut kemiska produkter och bekämpningsmedel på svenska marknaden. KemI:s tillsyn rör således produkter som släpps ut på hela den svenska marknaden. KemI har även ett tillsynsansvar för de kemiska produkter som svenska företag sätter ut på EU-marknaden. Tillsynsansvaret för användningen av kemikalier som kan orsaka utsläpp till den yttre miljön ligger hos länsstyrelser och kommuner, med Naturvårdsverket som vägledande myndighet (t.ex. användningsdelarna i Reach). Användningen är enbart relaterad till platsen för användandet. Även Länsstyrelsen har ett tillsynsvägladande ansvar gentemot kommunerna i länet avseende användningen av kemikalier.

Mer information om KemI:s tillsyn finns i Årsredovisning 2011<sup>7</sup> och Tillsynsplan 2012<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> RIPE är EU:s gemensamma tillsynsdatas och det står för Reach Information Portal of Enforcement

<sup>7</sup> Årsredovisning 2011 - [http://www.kemi.se/Documents/Om\\_Kemi/Docs/KemI\\_AR\\_2011\\_web.pdf](http://www.kemi.se/Documents/Om_Kemi/Docs/KemI_AR_2011_web.pdf)

<sup>8</sup> Tillsynsplan 2012- <http://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/Tillsyn/KemI-Tillsynsplan-2012.pdf>

### 3.1.2 Samråd

Till detta regeringsuppdrag bildades en extern referensgrupp med deltagare från intresserade kommuner, SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) och branschföreningar. Detta för att KemI skulle kunna ta del av externa synpunkter i uppdraget. De intresserade kommuner som deltagit i den externa referensgruppen är Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Lund, Landskrona, Kristianstad och Hässleholm. Berörda branschföreningar som deltagit är Plast- och kemiföretagen, Sveriges färgfabrikanters förening (Sveff), Branschföreningen för industriell och institutionell hygien (IIH), Kemisk-tekniska leverantörförbundet (KTF), Svenskt växtskydd, Teknikföretagen, och Sveriges byggindustrier.

KemI har bistått konsulten med material och KemI har i det sammanhanget utfört fördjupade intervjuer med kommunerna om vilka områden som kommunerna behöver ha kompetensutveckling inom och vilken typ av primärleverantörstillsyn som bedrivits tidigare hos kommunerna. För den egna utredningen skickades en särskild fråga ut per mail om huruvida de objekt som fanns i respektive kommun också var objekt som kommunerna redan hade tillsyn över s.k. A-, B- och C-verksamheter. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1.

Ett referensgruppsmöte hölls den 28 maj, där KemI informerade om uppdragets innehåll och tidsramar. Konsultens preliminära resultat presenterades och diskuterades under mötet. Den externa referensgruppen har vid två tillfällen fått möjlighet att skriftligt inkomma med synpunkter på förslaget, dels i augusti och dels i september. Nedan ges en summering av de synpunkter som inkommit från den externa referensgruppen

Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna	KemI:s kommentarer
<b>Sveriges färgfabrikanters förening (SVEFF)</b> <b>Kemisk-tekniska leverantörförbundet (KTF)</b> <b>Branschföreningen för industriell och institutionell hygien (IIH)</b> <b>Sveriges fog- och limleverantörers förening (Lim)</b>	
<p>Sammanfattning:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Vi stöder fördelar och nackdelar av tillsynsaspekter, så som de redovisas i rapporten.</li><li>• Vi stöder huvudargumenten till att överlåtelse av viss kemikalietillsyn till kommuner inte bör genomföras, så som de redovisas i rapporten.</li><li>• Vi ställer oss också bakom KemI:s förslag till regeringen, att tillsyn av primärleverantörer inte ska kunna överlätas till kommunerna.</li></ul> <p>För våra medlemsföretag är det viktigt att kunna känna sig säkra på att den tillsyn som utövas över deras verksamhet är av hög kvalitet och sköts av personer med hög kompetens på alla de områden som tillsynen omfattar. Att detta handlar om lagstiftning av stor komplexitet och med ett ständigt flöde av förändringar är helt klart och lyfts också fram i KemI:s utredning</p> <p>Även om det vore positivt med en höjd <b>kunskapsnivå</b> på kommunal nivå, har vi svårt att se att fördelarna skulle uppväga nackdelarna om inspektionsansvaret spreds ut. Därför stödjer vi KemI:s slutsats att inspektion för primärleverantörer inte bör delegeras till kommuner.</p> <p>Vår uppfattning är att tillsynsstrukturen till varje pris måste organiseras så att administrationen för såväl företag som myndigheter hålls på en så låg nivå som möjligt för att inte orsaka onödiga kostnader. Vi gör därför samma bedömning som konsulten</p>	<p>Synpunkterna föranleder inga ändringar i sak. Vissa argument som ges har lagts in i rapporten</p>

<p>och Keml när det gäller <b>kostnadseffektivitet</b> och <b>finansiering av tillsynen</b>.</p> <p>Samverkan mellan EU och Keml samt gemensamma EU-projekt som beskrivs i rapporten, är viktiga för företag verksamma inom EU. Gemensam tolkning av lagstiftningen och likvärdighet i bedömningar vid inspektioner runt om i EU är en nödvändighet för att undvika konkurrensbegränsning.</p>	
<b>Plast- och kemiföretagen</b>	
<p>Vi anser inte att överlåtelse av primärleverantörstillsyn ska ske till kommunerna. Vi delar de synpunkter och slutsatser som framkommer i rapporten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ju flera aktörer desto större risk för olika tolkningar och bedömningar, vilket inte är acceptabelt. Likadana verksamheter måste oberoende av vilken kommun de är verksamma i att bedömas på samma sätt. Det enklaste och effektivaste sättet att uppnå detta är att inte överlåta tillsynen till kommunerna.</li> <li>• För att undvika ovan nämnda olikheter ställs mycket stora krav på god tillsynsvägledning och hög och likvärdig kompetens. De resurser som måste avsättas för detta kan sannolikt användas på ett bättre sätt, exempelvis till mer frekventa inspektioner utförda av Keml. Bättre resursutnyttjande erhålls alltså om tillsynen inte överläts till kommunerna.</li> <li>• Om beslut om tillsynsavgifternas storlek får fattas av kommunerna kan kostnaderna för företagen komma att variera mellan de olika kommunerna, vilket inte är acceptabelt. För att undvika denna variation finns olika lösningar som dock innebär ökad administration och därmed ökade kostnader och mindre resurser till själva tillsynen. Bättre resursutnyttjande erhålls alltså även här om tillsynen inte överläts till kommunerna.</li> </ul>	<p>Synpunkterna föranleder inga ändringar i sak. Vissa argument som ges har lagts in i rapporten</p>
<b>Sveriges kommuner och landsting (SKL)</b>	
<p>SKL lämnar inget eget yttrande, utan ser att kommunerna kommer att skicka in egna yttranden.</p>	
<b>Helsingborgs kommun</b>	
<p>Tillsynsfrekvensen är tätare med A, B och C-verksamheter än vart femte år. Verksamheterna besökt allt mellan ett till tre års mellanrum. Den fördjupade tillsynsvägledningen behöver förtydligas</p> <p>I rapporten anges att överlappningen sker med 15 procent om man räknar med A, B och C-verksamheter. I det sammanhanget bör även U-verksamheter inräknas.</p> <p>Kommunerna har i många år bedrivit primärleverantörstillsyn. Det är inga nya tillsynsområden som nämns.</p> <p>Det behöver beskrivas tydligare hur kostnaderna ökar för tillsynen och vad som ger en ökad administrativ börda</p> <p>Importörer kommer att kunna få delad tillsyn. Keml har tillsyn över importerade produkter och kommunen har tillsyn över produkter som köpts in i Sverige och säljs vidare till övriga led. Detta behöver nämnas i rapporten.</p> <p>Vi anser att kommunerna ska kunna ta över tillsynen över primärleverantörerna. Vi lämnar gärna våra synpunkter efter det att den slutliga rapporten presenterats.</p>	<p>Ändringar har gjorts i rapporten.</p> <p>Förtydligande har gjorts i rapporten.</p> <p>Förtydligat texter om kommunernas kompetens.</p> <p>Förtydligande har gjorts i rapporten.</p> <p>Texter är införda i rapporten.</p>

<b>Malmö stad</b>	
<p>Tillsynsfrekvensen är tätare med A, B och C-verksamheter än vart femte år. Verksamheterna besökt allt mellan ett till tre års mellanrum.</p> <p>I rapporten anges att överlappningen sker med 15 procent om man räknar med A, B och C-verksamheter. I det sammanhanget bör även U-verksamheter inräknas.</p> <p>Det bör konkretiseras i vilket avseende kommunerna lider brist på kompetens</p> <p>Den fördjupade tillsynsvägledningen verkar vara överdriven. Beskrivningen som står i bilagan synes utgå från att kommunen inte har någon egen vidareutbildning av sina inspektörer, eller exempelvis juridisk vägledning. De fyra största kommunerna har 1-2 miljöjurister som är specialiserade på detta område och har lång erfarenhet.</p> <p>Det är egentligen inte uppenbart att regeringens uppdrag bara avsåg kemikalietillsynen och inte även varutillsynen, och KemI borde ha gjort vissa paralleller med denna i sin analys. Storstadskommunerna har utvecklat ett fungerande samarbete med bland annat varutillsyn, i gott samarbete med KemI. Detta bör nämnas i rapporten.</p> <p>En butik kan både köpa produkter från svenska och utländska leverantörer. I dagsläget gäller då att kommunerna ansvarar för de "inhemska produkterna" och KemI för de produkter som köpts utanför Sverige. Vid en överlåtelse skulle kommunen ansvara för alla produkterna.</p> <p>Det saknas en analys vad avser en överlåtelseform som innebär delat ansvar mellan KemI och kommunen, eller överlåtelse av utpekade objekt (eller alla objekt förutom särskilt utpekade).</p>	<p>Ändringar har gjorts i rapporten</p> <p>Förtydligande har gjorts i rapporten.</p> <p>Förtydligat texter om kommunernas kompetens.</p> <p>KemI anser att beräkningarna är relevanta.</p> <p>KemI har tolkat att uppdraget bara gäller primärleverantörer av kemiska produkter och bekämpningsmedel p.g.a. Reach-utredningens förslag och efter dialog med Miljödepartementet.</p> <p>Förtydligat i rapporten.</p> <p>KemI anser att uppdraget inte berör delat tillsynsansvar. Reach-utredningen pekar på att delat tillsynsansvar ska undvikas.</p>
<b>Landskronas kommun</b>	
<p>I rapporten anges att överlappningen sker med 15 procent om man räknar med A, B och C-verksamheter. I det sammanhanget bör även U-verksamheter inräknas.</p> <p>Tillsynsfrekvensen är tätare med A, B och C-verksamheter än vart femte år. Verksamheterna besökt allt mellan ett till tre års mellanrum.</p> <p>Konsultrapporten baseras på ett feltänk som är grundläggande för konsultens rekommendation. Konsulten konstaterar att "kommunerna saknar i hög utsträckning den erfarenhet och kompetens som uppdraget från regeringen talar om". Överlåtelse är enbart aktuell för de kommuner som redan har denna erfarenhet och kompetens, och hela konstaterandet faller därför.</p> <p>Bedömningen att det ska behövas 1,5 heltidstjänst för att tillsynsvägleda ett fåtal kommuner bedöms vara rejält överdriven och ger även den ett felaktigt konstaterande. Betänk återigen att det rör sig om kommuner som redan har bedrivit den här tillsynen, redan har rutiner och lokal kunskap om hur man utför arbetet.</p> <p>Det kan vara viktigt att belysa om KemI:s tillsynsresurser minskas på grund av överlåtelse eller om den bibehålls. Om resurserna bibehålls så ökar primärleverantörstillsynen i Sverige.</p>	<p>Förtydligande har gjorts i rapporten</p> <p>Ändringar har gjorts i rapporten.</p> <p>Förtydligat texter om kommunernas kompetens.</p> <p>KemI anser att beräkningarna är relevanta.</p> <p>Hur KemI:s anslag eventuellt påverkas vid en överlåtelse har inte ingått i uppdraget och har därför inte undersökts närmare.</p>

<b>Hässleholms kommun</b>	
<p>Själva hanterandet av kemiska produkter faller många gånger utanför den ordinarie, anmälda och klassade, miljötillsynen. Vinsten med en möjlighet till överlåtelse av tillsynen (avsnittet 2.1.6 'Dubbla myndigheter') tror vi är underskattad, även om det är svårt att uppskatta antalet U-anläggningar.</p> <p>Den lokala kopplingen och närheten vill vi gärna hävda utgör en stor fördel i tillsynsarbetet.</p> <p>Det skulle vara rationellt att i vissa fall möjliggöra en överlåtelse till kommunerna också av de led som nu tillsynas av KemI, dvs. utsläppande på markanden, införsel och utförsel via primärleverantörer. Sådana fall skulle kunna vara primärleverantörer där kommunens tillsyn av hanteringen och miljöaspekterna enligt kap 9 MB inklusive ämnesbegränsningar etc. i produktionsledet/emissioner är den helt dominerande tillsynsinsatsen och utsläppandet på markanden av kemiska produkter är av underordnad omfattning. Miljökontoret förordar därför att miljötillsynsförordningen skall utformas så att operativ tillsyn av kemiska produkter av en primärleverantör ska kunna överlåtas. Att helt utesluta möjligheten till ovan nämnda överlåtelse av tillsyn verkar vara ett synsätt som saknar önskvärd flexibilitet i myndigheternas framtida tillsynsarbete.</p>	<p>KemI anser att detta har bemötts i rapporten</p> <p>KemI anser att detta har bemötts i rapporten</p> <p>Förtydligande har gjorts i rapporten.</p>
<b>Lunds kommun</b>	
<p>Miljöförvaltningen/nämnden i Lund anser att kommunerna ska kunna ta över tillsynen över primärleverantörerna. Vi lämnar gärna ytterligare synpunkter efter det att den slutliga rapporten presenterats.</p>	
<b>Göteborgs stad</b>	
<p>Miljöförvaltningen upplever att det finns en ambition från regeringens sida om att tillsynen ska kunna överlåtas/delegeras. Denna ambition har KemI tyvärr inte tagit tillvara. KemI har lagt mycket kraft och tid på att rada upp argument emot eventuell överlåtelse och inte det omvända.</p> <p>Sammantaget anser vi att den slutsats KemI drar, att ingen tillsyn ska kunna överlåtas, är för drastisk. Vi anser att det är bra om möjligheten till överlåtelse/delegering finns men att den kan vara förknippad med ett antal krav. Dessa skulle kunna vara kring kompetens, tillsynsfrekvens och dylikt. KemI ska även ha en möjlighet att ta tillbaka tillsynen om en kommun inte lever upp till kraven i överlåtelsen.</p> <p>Vi anser att eftersom det är få objekt i respektive kommun så bör inte tillsynen av primärleverantörer av bekämpningsmedel överlåtas.</p> <p>KemI skriver i sin rapport att för det fall viss tillsyn skulle överlåtas till kommunerna, sker den lämpligaste finansieringen av kommunernas tillsyn genom kemikalieavgiften. KemI ska alltså ersätta kommunerna för deras tillsyn från kemikalieavgiften. Miljöförvaltningen anser inte att det är möjligt för KemI, att som statlig myndighet på detta sätt ersätta en kommunal myndighets tillsyn.</p> <p>Miljöförvaltningen argumenterar för att konsultens andrahandsalternativ vad gäller finansieringen ska väljas.</p> <p>Miljöförvaltningen ser positivt på att beräkningen om 1,5 tjänst för fördjupad tillsynsvägledning är väl tilltagen och tror att det skulle ge möjlighet till en mycket bra och likvärdig tillsyn. En djupare kostnadsanalys behövs.</p>	<p>Om KemI inte förordar en överlåtelse behöver skälen till det anges enligt regeringsuppdraget. Förtydligande har gjorts i rapporten.</p> <p>Förtydligande har gjorts i rapporten.</p> <p>KemI delar synpunkten</p> <p>Det är inte KemI:s förslag utan konsultens. KemI delar synpunkten.</p> <p>Om överlåtelse ska ske behöver en utredning göras om hur finansiering ska gå till.</p> <p>KemI anser att förtydligande har gjorts i rapporten.</p>

<p>Vi bedömer att det redan idag är en god kompetens i de kommuner som är aktuella för övertag. Om så inte är fallet kan kompetenskravet regleras i villkoren för överlåtelse.</p> <p>Förvaltningen har vid sin tillsyn av varor i detaljlistledet stött på problem eftersom det ganska ofta visar sig att detaljisterna genom att importera vissa varor själva, blir "primärleverantörer" enligt definition. I dessa fall måste både kommunen och KemI agera, om tillsynen ska vara legal. Detta försvårar tillsynen avsevärt och innebär även mer krångel för den enskilde detaljisten/primärleverantören. Detta måste lösas genom att t.ex. införa dubbelt ansvar för både KemI och kommunen. Kommunen har tillsammans med Läkemedelsverket ett sådant dubbelt ansvar, enligt nuvarande bestämmelser, när det gäller varor som är avsedda för kosmetiska och hygieniska ändamål.</p>	<p>KemI anser att förtydligande har gjorts om kommunernas kompetens i rapporten.</p> <p>KemI delar synpunkten.</p>
---	--

Tabell 1 Summeringar av referensgruppens synpunkter och kort beskrivning av KemI:s respons.

Andra mer detaljerade synpunkter från ovanstående kommuner har inkommit men tas inte upp i tabellen. Synpunkterna är beaktade och relevanta ändringar har gjorts i rapporten.

Stockholm, Kristianstad, Svenskt Växtskydd, Teknikföretagen eller Sveriges byggindustrier har inte inkommit med synpunkter.

## 3.2 Konsultuppdrag

En konsult, Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter AB, har anlåtats i uppdraget.

Syftet med stödet från konsulten är *"att belysa förutsättningar, både med- och motkrafter, för en delegering av tillsynen på ett sådant sätt att Kemikalieinspektionen kan redovisa sitt uppdrag till regeringen."*<sup>9</sup> Konsulten tar fram en rapport som belyser kommunernas möjlighet att ta över tillsyn från Kemikalieinspektionen, samt ger förslag till olika avgiftskonstruktioner för att finansiera tillsynen. Rapporten skall sedan tjäna som underlag för KemI:s svar till regeringen.

### 3.2.1 Metod

Konsulten har arbetat med kartläggning som genomförts med hjälp av dokumentgranskning, arbetsmöten med KemI och intervjuer med kommuner, medarbetare på KemI och företag.

Urval av kommuner att intervjua har skett med utgångspunkten att större kommuner troligen haft den erfarenhet och kompetens som regeringsuppdraget uttrycker, samt tillräckligt många tillsynsobjekt för att kunna upprätthålla kompetens och erfarenhet. Detta har i praktiken medfört att de kommuner som intervjuats varit "storstadskommuner".

Ett referensgruppsmöte anordnades den 28 maj, där konsulten bidrog med struktur, rollen som ordförande, presentation av sina slutsatser och efterföljande diskussion.

### 3.2.2 Konsultrapport

Efter genomförda intervjuer och möten har konsulten skrivit en rapport som finns i sin helhet i bilaga 4.

<sup>9</sup> Ur uppdragsbeskrivning från Kemikalieinspektionen.



## **Tre fokusfrågor: Kompetens, Kostnadseffektivitet, Finansiering**

Konsulten har inriktat sin rapport på tre huvudfrågor; kompetens, kostnadseffektivitet och finansiering. Dessa huvudinriktningar använder också KemI som struktur bland annat för att de båda rapporterna ska gå att läsa jämsides.

### **Kompetens**

Av regeringsuppdraget framgår 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.”* Denna formulering ger vägledning om att genomlysna frågan om den kompetens som finns idag hos kommunerna.

Konsulten har därför intervjuat både KemI:s inspektörer och inspektörer i de fyra största kommunerna. Som en kort orientering i vad som belystes i intervjuerna var inspektörernas utbildning, kunskapsinhämtning, erfarenhet från primärleverantörstillsyn och vilka stödstrukturer de olika myndigheterna har eller kommer att ha för att kunna genomföra primärleverantörstillsyn.

### **Kostnadseffektivitet**

Den viktigaste frågeställningen som undersöks under denna rubrik är om den överlåtna tillsynen blir kostnadseffektiv. Hur skiljer sig kostnaderna för tillsynen åt om den överlåts eller blir kvar hos KemI? Vilka övriga konsekvenser medför det, för till exempel kommunernas utökade vägledningsbehov? Vad finns det för olika för- och nackdelar, inte bara ekonomiska, med att överlåta respektive att inte överlåta tillsyn?

### **Finansiering (uppbörsstruktur och avgifter)**

Enligt regeringsuppdraget *” I uppdraget ingår även att, om nödvändigt, föreslå ändringar i uttaget av avgifter.”*

De frågeställningar som undersöks är hur ett sådant uttag av avgifter bör se ut vid överlåtelse, och vad avgifterna får för konsekvenser hos företagen. Ekonomistyrningsverket har vissa grundläggande principer om hur avgifter bör konstrueras som behandlas i är till hjälp vid undersökningen.

## **3.3 Övriga frågor**

I avsnittet beskrivs övriga frågeställningar som konsulten inte belyst i sin rapport, men som är viktiga komponenter för att beskriva alla delar som kan beröras vid överlåtelse, t ex frågor om mängd och typer av företag som kan komma ifråga vid överlåtelse av tillsyn, vilken EU-samverkan som kan behövas, samt omfattningen av en fördjupad tillsynsvägledning.

### **3.3.1 Företagsbild i de intresserade kommunerna**

KemI har gjort ett utdrag från produktregistret, bekämpningsmedelsregistret och RIPE för att se hur många tillsynsobjekt som kan komma ifråga vid överlåtelse för de olika tillsynsområdena. Nedan ges en tabell på hur många företag som finns i de kommuner som visat intresse att överta primärleverantörstillsynen. Det kan förstås finnas fler kommuner som är intresserade även om KemI inte känner till det.

	<b>Företag totalt</b> (produkt-registret)	<b>Företag som överlåter</b> (produkt-registret)	<b>Bekämpnings-medelsföretag</b> (bekämpning-medelsregistret)	<b>Registrerade företag</b> (Reach-IT) 2010 - < 1000 ton	<b>Förhands-registrerade företag</b> (Reach-IT) 2013 100-1000 ton	<b>Förhands-registrerade företag</b> (Reach-IT) 2018 1-100 ton	<b>A, B eller C verksamhet</b> som också är primär-leverantörer
Stockholm <sup>10</sup>	270	169	11	21	27	38	18
Göteborg <sup>10</sup>	246	152	11	2	17	28	9
Malmö <sup>10</sup>	151	98	3	7	13	16	13
Helsingborg <sup>10</sup>	100	59	9	5	10	14	33
Lund	34	22	1	1	1	1	-
Landskrona	34	21	2	4	7	6	-
Kristianstad	23	10	0	0	1	2	-
Hässleholm	16	10	1	0	0	0	-
<b>Summa – intresserade kommuner</b>	<b>874</b>	<b>541</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>76</b>	<b>105</b>	<b>73</b>
<b>Totalt för hela landet</b>	<b>3 136</b>	<b>1 848</b>	<b>187</b>	<b>124</b>	<b>231</b>	<b>291</b>	

Tabell 2 Antal företag i de intresserade kommunerna och totalsumma i Sverige

### Företag som överlåter

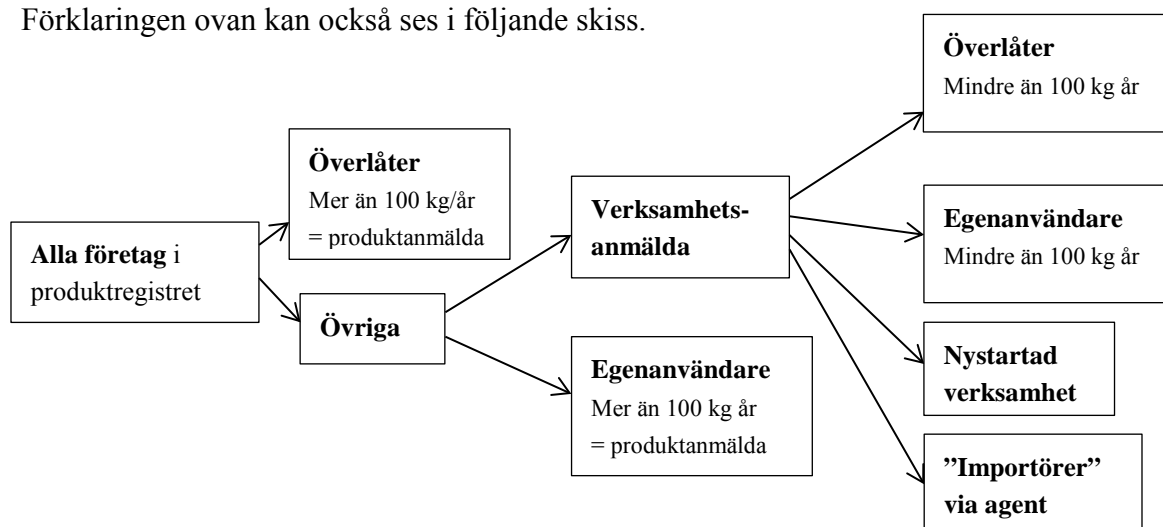
Med företag som överlåter kemiska produkter menas i huvudsak företag som saluhåller och säljer kemikalier, och det är dessa företag som primärt är aktuella för överlåtelse av tillsynen. Företagen som finns i dessa kommuner representerar knappt en tredjedel (541/1848) av KemI:s tillsynsobjekt. Även om det finns fler kommuner än de ovan angivna som är intresserade så torde inte andelen på en tredjedel ändras nämnvärt eftersom det är de tre största kommunerna som står för den stora andelen.

De företag KemI framför allt bedriver tillsyn över idag är de som överlåter kemiska produkter (1848 företag). Övriga kan vara s.k. egenanvändare och verksamhetsanmälda till produkt-registret (tillverkade eller införda mängder under 100 kg/år). Egenanvändare är företag som kommunerna idag redan har tillsynsansvar över, som bara för in kemiska produkter till Sverige för eget bruk i sin verksamhet och som inte säljer kemikalierna vidare. Egenanvändarna kan vidare delas in i sådana som gör produktanmälan (över 100 kg/år) och de som gör s.k. verksamhetsanmälan (mindre än 100 kg/år). Utöver egenanvändarna (över 100 kg/år) kan de verksamhetsanmälda delas in i följande kategorier:

- Företag som säljer kemiska produkter i mycket små volymer mindre än 100 kg per produkt och år.
- Egenanvändare (som kommunerna idag redan har tillsynsansvar över) och som bara importerar för eget bruk i sin verksamhet och som inte säljer vidare (mindre än 100 kg/år).
- Verksamheten har just startats och produktanmälningar kommer in året därefter.
- Företag som till Sverige för in produkter via agent och där agenten ansvarar för produktregisteranmälan.

<sup>10</sup> De kommunerna som har intervjuats av konsulten. Närmare beskrivning kan ses i konsultrapporten – se bilaga 2.

Förklaringen ovan kan också ses i följande skiss.



Figur 1 Uppdelning av företag i produktregistret

Ett problem är att man i produktregistret under gruppen "Övriga" inte kan se vilket företag som hör till vilken kategori. Det gör att det till exempel inte går att särskilja hur många "egenanvändare" som varje kommun har tillsynsansvar över idag.

### Bekämpningsmedelsföretag

Antalet företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden, är taget från bekämpningsmedelsregistret för godkända produkter. Erfarenhet från tillsynsprojekt indikerar att det kan finnas upp till 100 företag till i landet som säljer produkter utan godkännande trots att sådant krävs. Det kan vara värt att notera att i och med att övergångsreglerna till biociddirektivet upphör (alla produkttyper fasas in i "godkännandesystemet") kan antalet bekämpningsmedelsföretag i Sverige komma att öka med cirka 65 företag (baserat på utdrag från produktregistret för företag som enbart registrerat biocidprodukter).

### Reach registrering

Många av de företag som registrerat ämnen enligt Reach är desamma som de förhandsregistrerade, ca 40 procent. Registreringsomgången för 2010 visade att många av de förhandsregistrerade företagen, sedan inte registrerade alls. Det betyder att många har förhandsregistrerat ämnen för säkerhets skull och därför troligen väljer att inte fullfölja en registrering vid år 2013 eller 2018 heller. Det betyder att antalet företag som kommer att registrera ämnen inte borde bli lika högt som antalet förhandsregistrerade. Det gör att antal objekt i tabellen för de förhandsregistrerade troligen blir färre. Mer om detta diskuteras i avsnitt 3.9.

### Miljöfarliga verksamheter

Sista kolumnen i tabell 2 beskriver de företag som finns upptagna i bilaga till Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (A-, B- och C-verksamheter) och som samtidigt är primärleverantörer. Uppgifterna har lämnats av de intervjuade kommunerna som har ett större antal primärleverantörer. Tillsyn av A- och B verksamhet förutsätter att

länsstyrelsen har överlåtit sådan tillsyn till kommunen. Vid en överlåtelse beräknas dock endast 15 procent<sup>11</sup> av företagen i de fyra stora kommunerna, vara både A-, B- och C-verksamhet och primärleverantör.

Mindre verksamheter som också är miljöfarliga verksamheter i kommunerna, s.k. U-verksamheter, har inte tagits med i beräkningen. De mest relevanta verksamheterna av U-verksamheter som även är primärleverantörer borde vara företag som för in kemiska produkter till Sverige och har ett lager där kemikalier förvaras. Att dessa verksamheter inte har tagits med beror dels på att de rimligen inte får lika frekvent tillsyn som A-, B- och C-verksamheter. Vidare anser KemI att fördelarna med att kombinera tillsyn av miljöfarliga verksamheter med kemikalietillsyn är mer begränsad för dessa objekt än för verksamheter som har kemikalietillverkning.

### **3.3.2 Alternativa scenarier för överlåtelse - företagstyper**

Under arbetet med rapporten har det funnits förslag på att KemI ska presentera några alternativa scenarier för överlåtelse, dvs. vad ska tillsynas och vad blir konsekvenserna i de olika alternativen. Nedan ges två olika scenarier och ett försök till jämförelser mellan olika parametrar.

1. All primärleverantörstillsyn överläts för intresserade kommuner
2. Vissa begränsningar – företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden och registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen, tas bort från överlåtelsen.

#### **Bekämpningsmedel**

Anledningen till att välja bort företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden i alternativ två är att kommunerna endast haft begränsad primärleverantörstillsyn tidigare på bekämpningsmedel, och de kommuner som tillfrågats och visat intresse för överlåtelse själva inte har uttryckt intresse att ta över den tillsynen. KemI:s bedömning är också att det är en komplex lagstiftning med gränsdragningsproblem och tolkningsdiskussioner vilket försvårar en likvärdig tillsyn, samt att en fördjupad tillsynsvägledning därför blir mycket resurskrävande inom detta område. Dessutom är det relativt få objekt idag – se tabell 2 – med högst elva företag per kommun, vilket inte räcker till för att upprätthålla en bra kompetens på området. Bekämpningsmedel finansieras i särskild ordning (se förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken) och kommer överlåtelse att ske så behöver även dessa regler revideras. Under denna utrednings gång är bekämpningsmedelsavgifterna under översyn, och det kan dröja med en ny uppdatering av reglerna.

#### **Reach-registrering**

Anledningen till att välja bort registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen i alternativ två är att även detta är ett komplext regelområde. Det kan till en början tyckas relativt enkelt, men av erfarenhet från bland annat Reach-upplysningen, finns många gråzonsområden för vad som ska registreras som komplicerat. Det krävs en RIPE-dosa för att få tillgång till uppgifter i Reach-IT-databasen vilket är nödvändigt för att kunna utöva denna tillsyn – se mer i avsnitt 3.3.5. Vid tidigare möten har inte kommunerna varit intresserade av

---

<sup>11</sup> 73/478=15%

att använda sig av dessa dosor. Även här är objekten relativt få – se tabell 2. De företag som gjort registreringen i Reach-IT ofta är samma företag som redan gjort förhandsregistreringen, vilket betyder att antalet företag blir lägre än vad siffrorna i tabell 2 anger.

### **3.3.3 Fördjupad tillsynsvägledning**

Avsnittet beskriver den fördjupade tillsynsvägledning som KemI bedömer behövs för de kommuner som eventuellt övertar primärleverantörstillsynen, om kommunerna (se tabell 2) skulle överta tillsynen för cirka 29 procent av KemI:s tillsynsobjekt för kemiska produkter och 20 procent av KemI:s tillsynsobjekt för bekämpningsmedel.

Nedan ges en tabell över fördjupad tillsynsvägledning och andra aktiviteter som KemI bedömer att det behövs vid överlåtelse för att en likriktad tillsyn ska kunna uppnås. Beräkningarna bygger på de intresserade kommunernas behov, men antalet kommuner är inte avgörande eftersom det tar ungefär samma tid med vägledningen nedan oavsett om det är 4 eller 10 personer som ska vägledas. Tidsåtgången är beräknad i personveckor, för att kunna bedöma hur mycket extra resurser denna verksamhet kommer att ta för KemI. Resurser som inte behövs om inte överlåtelse sker.

Aktivitet	Tidsåtgång p/år	Uppstart	Kontinuerligt	Bkm	Reach - registrering <sup>12</sup>
<b>Fördjupad vägledning</b>	17	23	7	2,5	
<p><b>Ordna uppstartsutbildning.</b> Behöver anpassas till de kommuner som vill överta tillsynen - ska vara på högre nivå än 7,5 p kursen. Innehåll: t.ex. Reach, säkerhetsdatablad (SDB) med särskilt fokus på arbetsmiljö och fysikaliska egenskaper, VOC, tillstånd, detergent, klassificering &amp; märkning (både KIFS och CLP).</p> <p>Bkm och Reach-registrering om det ska överlätas.</p>	5		2	0,5	
<p><b>Kontinuerlig intern kompetensutveckling;</b> CLP, kravnivåer, ny lagstiftning. Detta sker med KemI:s befintliga vägledning, men mycket sker utanför dessa utbildningar t ex vid interna möten, diskussioner, möten med andra myndigheter mm. Detta kan behöva samordnas och ges på annat sätt till kommunerna</p>		2	0,5	0,5	
<p><b>Koordineringsansvariga</b> (minst 2 personer). Övergripande ansvar för kommunkontakterna. Förmedla samsyn, ståndpunkter och tolkningar från KemI:s dagliga diskussioner och göra ensade bedömningar. Hålla dokument uppdaterade - kravnivåer, checklistor, mallar, juridiska frågor, lathundar. Svaren måste oftast kvalitetskontrolleras med kollegor/jurister. Kommunerna önskar även en chat-funktion, som måste kollas dagligen. Ett alternativ kan vara en e-postbrevlåda. Samverkan med Echa.</p> <p>Ta in åsikter från kommunerna och förmedla ut i organisationen.</p>	5	15	2	0,5	
<p><b>Dubbelarbete vid inspektion</b> – Vägledning, avstämningar av regeltolkningar och bedömningar kan ske regelbundet genom att kommuninspektörer och KemI-inspektörer medverkar på varandras inspektioner. Då kan många frågor uppstå. Internt inom KemI stämmer vi av ärenden med varandra ända upp till ett år efter nyanställning, för att se att man gör liknande bedömningar och ställer samma krav. Det bör också göras i detta fall. Av erfarenhet vet vi att det tar tid, t.ex. granskas SDB och märkning då dubbelt.<sup>13</sup></p>	7	4	2	1	
<p>Förmedla <b>Echa-kontakter</b> vid förfrågningar eller ärenden. KemI är utsedd att vara kompetent myndighet avseende Reach och CLP och behöver förmedla sådana frågor till kommunerna.</p>		2	0,5		

<sup>12</sup> Vägledningsinsats med anledning av de företag som registrerar ämnen enligt Reach

<sup>13</sup> Beräkning – KemI följer med på kommunernas inspektioner. 3 inspektioner/inspektör. Om fyra kommuner får detta ansvar med två personer på varje kommun, så blir det 8 personer. 8x3= 24 inspektioner. Med resor och vissa förberedelser t ex titta igenom säkerhetsdatabladerna räknar vi på ca 1 dag per inspektion. Det blir 5 personveckor. 2 veckor läggs till på att kommuner följer med KemI (förberedelse och koordinering).

<b>Revisioner av kommuner</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>1,5</b>
Göra revisioner av kommunernas kemikalietillsyn	2	5	2	0,5
RIPE- revision (som rekommenderas av Echa)	1	3		1
Skriva kriterier som behöver uppfyllas för att kommunerna ska kunna överta tillsynen. Frågan kan behöva stämmas av med andra myndigheter.	3			
<b>Planering uppföljning</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Koordinera årsplanering och uppföljningar.		3		
Samla in och sammanställa statistik från kommuner till olika projekt		1		
Varje projekt kostar mer tid i planering för samordning t ex att förmedla information under projektets gång och ta in synpunkter och frågeställningar från kommunerna. Ta in erfarenheter från projekten från kommunerna som läggs in i rapporten från projektet.		1		
Kommuner vill ha egna projekt och de kommer att få våra tips som ligger i deras kommuner - här kan KemI få frågor		1		
<b>Resurser utanför avdelningen Tillsyn</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Produktregistret - ta ur registerutdrag vid behov till kommunerna. T ex för årliga uttag eller vid särskilda projekt. Samarbete krävs också vid miljöskaktionsavgifter vid försent inkomna mängduppgifter enligt punkt 6.8.1 i SFS 1998:950		2		
Juriststöd. Ev. kan det bli färre frågor från KemI som kompenserar lite		5	2	1
Stöd från Avdelning för Industri och Konsumentkemikalier; riskbedömning, exponeringsscenarier, kemifrågor, regelkunskap		2		2
Stöd från Avdelningen för bekämpningsmedel; riskbedömning, fysikalisk verkan, tolkningsfrågor			2	
IT-stöd behövs om olika slag av dokument ska delas. Olika brandväggar, servrar m.m.		1		
<b>SUMMA</b>	<b>23</b>	<b>47</b>	<b>13</b>	<b>7</b>
<b>Totalsumma - alla</b>				<b>90</b>

Tabell 3 Fördjupad tillsynsvägledning för KemI vid överlåtelse

KemI räknar att planeringsbar tid för en heltidstjänst är 40 personveckor. Om överlåtelsen kommer att ske för alla regelområden kommer det att innebära drygt 2 tjänster. Startsträckan kräver ca en halv tjänst. Notera att om företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden och registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen exkluderas i överlåtelsen (se alternativa scenarion i avsnitt 3.3.2.) så minskar behovet av fördjupad tillsynsvägledning med ca en halv tjänst (20 personveckor).

Upptarstid kan behövas för att få igång de nya systemen för vägledningen, IT-system, nya rutiner, samplanering, och medföljare vid inspektioner inledningsvis – vilket beräknas ta ca en halv tjänst. Vidare kommer tillsynsvägledning att behövas kontinuerligt, vilket beräknas till cirka en och en halv tjänst. Om upptarstiden räknas in det första året så blir det drygt två tjänster. Exempel på vägledning som kan behövas är jurist-, produktregister- och riskbedömningsstöd från KemI, frågeställningar runt tillsynen om tolkningar, koordinering,

samplanering, revisioner av kommunerna med mera. Beroende på om bekämpningsmedels- och Reach-registreringstillsynen ska överlåtas så bidrar det med cirka en halv tjänst. Kommunernas tillsyn behöver bedömas och utvärderas vilket görs i form av revisioner. Bedömningarna av resursbehovet för den fördjupade vägledningen har ifrågasatts av kommuner i referensgruppen, men det är KemI:s erfarenhet att vägledningsarbete är resurskrävande. Utgångspunkten vid KemI:s bedömning har varit att tillsynen vid en överlåtelse ska vara likvärdig och att samma bedömning och krav ställs oberoende vem som är tillsynsmyndighet.

### ***3.3.4 Jämförelse av överlåtelse vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter och primärleverantörer***

I detta avsnitt beskrivs kortfattat de skillnader i förutsättningar som föreligger mellan överlåtelse av tillsynen avseende miljöfarliga verksamheter och kemikalietillsyn hos primärleverantörer. Kriterierna är hämtade från Statskontorets rapport (2006:12) om flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner. Statskontoret anser att dessa kriterier och bedömningsgrunder borde användas av statsmakterna, i samband med att man överväger att överlåta tillsyn. De kriterier som tagits med i detta avsnitt är de som belyser de grundläggande förutsättningar som finns.

Tabell 4 beskriver skillnaderna närmare för de två olika typerna av överlåtelse av tillsyn.



Kriterier	Tillsyn av miljöfarlig verksamhet	Tillsyn av primärleverantörer
<b>Verksamhetens karaktär</b>		
	Verksamheten är bunden till en viss lokalitet, fastighet	Ansvar för klassificering, märkning m.m. är bundet till organisationsnummer. Detta betyder att det kan vara en miljöfarlig verksamhet t.ex. en formulerare, som kommunen redan har tillsyn över. Men oftast kan det vara ett försäljningskontor, enmansföretag med kontor i hemmet. Lager kan de ha i annan kommun, eller så går produkterna direkt till kund från en leverantör utanför Sveriges gräns.
<b>Värden som ska främjas</b>		
Effektivitet	Tillsynen blir mer frekvent när kommunerna tar över tillsynen från länsstyrelsen. Detta beror bl.a. på att kommunerna kan ta betalt för tillsynen.	Enligt denna rapport kommer tillsynsfrekvensen troligen bli ungefär densamma om kommunerna tar över tillsynen. Det blir enligt de antaganden som görs alltså ingen ökad tillsyn vid en överlåtelse av tillsynen.
Lokaldemokratiskt inflytande	Verksamheterna har en lokal påverkan i form av bl.a. utsläpp, buller och transporter. Detta innebär att det kan vara av vikt att man har inflytande över verksamheten på en lokal nivå.	De kemiska produkterna släpps ut på en nationell/internationell marknad utan någon direkt lokal påverkan. Detta innebär att det inte finns någon större vikt i att ha ett lokalt inflytande över verksamheten. Eftersom utsläppandet på marknaden sker nationellt/internationellt är det istället av vikt att man kan bedriva tillsyn på hela den svenska marknaden.
Rättsäkerhet, enhetlighet och likvärdighet	Miljöbalken är en ramlag. Bedömning av vilka åtgärder som krävs för att leva upp till lagstiftningen skall göras i det enskilda fallet. En viktig faktor i de bedömningar som görs är lokala förhållanden.	Kemikalielagstiftningen är till stora delar gemensam inom EU. De lagar och förordningar som finns är specifika och detaljerade. Reglerna som finns om att sätta ut kemiska produkter på marknaden är helt oberoende av lokala faktorer. Att samma bedömning görs av produktinformationen för likvärdiga kemiska produkter är därför mycket angeläget.
<b>Kommunernas förutsättningar</b>		
	Kommunerna bedriver redan tillsyn på miljöfarliga verksamheter. Många av de delar som kontrolleras är de samma oavsett om det rör sig om en tillstånd- eller anmälningspliktig verksamhet t.ex. kemikalier, avfall, utsläpp och rutiner.	De intresserade kommunerna har tidigare bedrivit viss del av denna tillsyn, men långtifrån allt. Med miljötillsynsförordningen har ytterligare delar i tillsynsansvaret tillkommit t.ex. fysikaliska faror, exponeringsscenarier och CLP. Vidare har inte arbetsmiljöfrågor i SDB varit kommunernas ansvar tidigare. Kommunerna bedriver fortfarande kemikaliatillsyn hos detaljhandel och nedströmsanvändare. Vid denna tillsyn kontrolleras endast begränsade delar av det som kontrolleras vid tillsyn av primärleverantörer. Många av objekten är sådana där kommunerna inte tidigare bedrivit tillsyn, 85 % enligt kapitel 2.3.

Tabell 4 Jämförelse mellan överlåtelse av miljöfarliga verksamheter och kemikaliatillsyn hos primärleverantörer

### **3.3.5 EU-samverkan**

#### **RIPE (Echas tillsynsdatabas)**

Det finns två IT-system inom EU som kan komma ifråga vid tillsyn av primärleverantörer på Reach-området. Den databasen, där företagen gör sin Reach-registrering, kallas Reach-IT. Reach-IT kräver inloggning via en kryptobox, och det systemet är inte tillgängligt för kommuner. På KemI har ett fåtal personer tillgång till Reach-IT via en kryptobox. En sådan tillhandahålls av Echa (den europeiska kemikaliemyndigheten) och det är enbart behörig myndighet som kan få tillgång till en sådan, d.v.s. KemI.

KemI har, förutom tillgång till Reach-IT, även tillgång till ett specialanpassat system, RIPE (Reach Information Portal for Enforcement). RIPE "ägs" av Echa och nås via en internet-uppkoppling och en personlig dosa, vilken Echa administrerar tillsammans med en nationell administratör på KemI. RIPE kan ta fram vissa data på nationella företag från Reach-IT och systemet måste hanteras med nästan samma säkerhetskrav som för Reach-IT. Det kräver t.ex. att man skriftligt godtar säkerhetsrekommendationer, utbildningar, och att revisioner utförs vartannat år, som måste bekostas av kommunen.

Alternativet är att kommuner får nödvändig informationen av KemI på begäran, vilket också kräver resurser, precis som begäran om uppgifter från produktregistret. Information som lämnas ut från Reach-IT/RIPE måste också skickas på säkert sätt (inte via mail t.ex.) och hanteras som konfidentiella handlingar av kommunen.

#### **Samverkan Kemikalieinspektionen och Echa**

Echa skickar kopior på beslut som rör svenska företag till KemI, via Reach-IT och/eller RIPE. Det kan gälla beslut om att Echa ställt krav på redovisning/uppdatering av registreringsdossier. Echa förväntar sig också att KemI, både som utsedd kompetent myndighet och som nationell tillsynsmyndighet kontrollerar om företaget fullgjort sina skyldigheter samt vidtar nödvändiga åtgärder om så inte gjorts. Då nya beslut, eller annan information, kommer från Echa skicka det via Reach-IT-systemet. Hittills har en handfull beslut kommit från Echa, men det förväntas öka i takt med att Echa fortsätter sitt arbete bl.a. med utvärderingar av dossierer.

Echa sänder även ut s.k. "quality observation letters" (QOBLs) till företagen med kopia till relevant kompetent myndighet. Här förväntar sig Echa att nationell tillsynsmyndighet tar med de observationerna i tillsynen över företagen. Echa har också, både i Reach-IT och i RIPE, uppmanat nationella tillsynsmyndigheter att kontrollera bl.a. varför det är så många företag som förhandsregistrerat och inte fullföljt en fullständig registrering 2010 eller varför det är ett antal företag som registrerat direkt och inte först skickat en förfrågan till Echa om ämnet redan är registrerat.

Samverkan med Echa, då det gäller ärenden som kan mynna ut i en inspektion, blir omständligare om en kommun ska ha denna kontakt med Echa eftersom kontakten sker via Reach-IT/RIPE. Om en kommun ska ha denna kontakt måste kommunikationen ske via KemI, vilket ökar resursåtgången för KemI. Kommunen behöver dessutom ha möjlighet att prioritera sådana ärenden.

## **Gemensamma projekt inom EU**

Inom Forum<sup>14</sup>, där chefen för tillsynsavdelningen på KemI är utsedd av regeringen att representera Sverige, drivs bl.a. gemensamma tillsynsprojekt. Projekten är framtagna så att i princip alla länder ska kunna ha möjlighet att delta. Två projekt har genomförts och det tredje att genomföras under 2012/2013. Alla projekt hittills har berört Reach-frågor men i några fall även CLP-frågor. Önskemål och förväntningar från kommissionen och Echa på att kontrollera registreringar är stort. Kommunen måste också prioritera att delta i gemensamma Forum-projekt för att det inte ska bli ”geografiska” luckor i tillsynen.

Det tredje gemensamma projektet inom Forum kommer att fokusera på registrering och kommer utföras i ett nära samarbete med tullmyndigheterna. KemI har möjlighet att få ut handlingar från tullen, men om tillsynen överläts till en kommun, är det med nuvarande lagstiftning tveksamt om en kommun kan få tillgång till samma information på grund av tullsekretessen. Inom Cleen<sup>15</sup> förekommer också gemensamma tillsynsprojekt, liksom i det nordiska samarbetet. Här kan man dra paralleller till arbetssättet med Forum-projekt.

Gemensamma projekt bestäms på Forum-möten, Cleen-möten och på Nordiska Kemikaliegruppens tillsynsmöten. För att tillsynen ska bli likvärdig vid en överlåtelse skulle kommunerna behöva kunna prioritera att delta på mötena eller att ge input till t.ex. projektmanualer, checklistor, rapporteringsformulär samt även delta i den operativa fasen av projekten.

Om överlåtelse sker är det mycket viktigt att kommunerna kan tänka sig att delta i de gemensamma projekten (både nationella och internationella), så att inte vissa företag lämnas utanför i ett specifikt projekt.

## **Samverkan med andra medlemsländer**

Det har till KemI kommit in förfrågningar direkt från andra EU-medlemsländer om t.ex. tveksamheter i registrering/förhandsregistrering, säkerhetsdatablad, rätt att använda generiska namn, klassificering, enda representanters skyldigheter m.m. där svenska företag är inblandade. Dessa ärenden är relativt snabba att hantera eftersom KemI har tillgång till både Reach-IT och RIPE. I framtiden kommer Echa och Forum att ta fram ett system för att kunna kommunicera mellan medlemsländerna och i vissa fall med inspektörerna i ärenden som rör flera länder eftersom företag agerar på hela EU-marknaden. Nationella tillsynsmyndigheter kan enbart agera i sitt eget land. För närvarande så anpassar Echa RIPE-systemet för viss kommunikation, och det finns en möjlighet att det systemet används i framtiden, alternativt tas ett annat system fram. En annan möjlighet är att kommunicera/ge information via CIRCABC<sup>16</sup>, som är ett system som drivs av kommissionen, främst som ett dokumenthanteringssystem.

Vid en eventuell överlåtelse till kommun, så måste det finnas möjlighet för kommunen att prioritera och ha resurser för att ta hand om sådana ärenden.

---

<sup>14</sup> ”Forum för informationsutbyte om verkställighet” – inrättat i och med Reach-förordningen. Är en obligatorisk del av Echa och ska samordna ett nätverk bestående av de myndigheter i medlemsstaterna som är ansvariga för att kontrollera att Reach-förordningen följs. Arbetsuppgifterna anges i artikel 77.4 i Reach.

<sup>15</sup> CLEEN är ett frivilligt nätverk inom EU för tillsyn av vissa kemikaliereregler. Beteckningen står för Chemicals Legislation European Enforcement Network.

<sup>16</sup> CIRCABC är en gemensam arbetsyta för kommunikation och information för samarbetspartners inom EU.

## **Begränsningar av ämnen i produkter**

Det är ett uttalat önskemål från kommissionen att begränsningsreglerna i Reach ska kontrolleras. I vissa fall krävs analyser, och då måste resurser finnas för t.ex. analyskostnader. KemI och kommunerna har möjlighet att ta ut analyskostnaderna från företagen.

## **Rapporteringskrav till EU**

Med tiden har det kommit fler krav från EU om att medlemsländerna ska rapportera in olika tillsynsresultat, och fler sådana krav kan förväntas. Exempel på krav som nu hanteras av KemI är inom områdena växtskyddsmedel, VOC, Reach, CLP och marknadskontroll. Uppgifter som ska in är mängden inspektioner, vilka regler (på relativt detaljerad nivå) som kontrollerats, vilka åtgärder myndigheterna vidtagit etc. Detta statistikinsamlande tar tid, både för varje inspektör som ska redovisa och sedan för att sammanställa och skriva rapport till EU. Vid överlåtelse av tillsynen innebär det att även kommunerna måste bidra med uppgifter vid rapportering om tillsynen.

### **3.3.6 Kemikalietillsyn som kommunerna redan har ansvar över**

I sammanhanget kan det vara värt att peka på all övrig kemikalietillsyn som inte ingår i begreppet primärleverantörstillsyn och som inte är föremål för diskussionen om överlåtelse. KemI vill särskilt trycka på det stora behovet för framtiden att dels utveckla tillsynsvägledningen för KemI:s del och därmed även bidra med att utveckla kommunernas tillsyn.

Alla kommuner har ansvar för kemikalier i senare led än primärleverantörerna. Där finns mycket att göra, även utifrån perspektivet Reach.

Tillsyn av detaljhandel och grossister har kommunerna redan och det gäller för alla produkt-kategorier; kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. På senare år har behovet av tillsynen på varor ökat, vilket gör att KemI planerar att öka samverkan med kommunerna. KemI:s nästa nationella projekt kommer att handla om varor.

På KemI:s vägledningsområde har det funnits färre regler för tillsyn hos användare av kemikalier än för primärleverantörer och detaljhandelsledet. Tidigare har kommunerna utövat kemikalietillsyn med hjälp av egenkontrollsförordningen, PRIO-databasen<sup>17</sup> för utfasning av prioriterade ämnen, och vissa användningsbegränsningar etc. 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

I övrigt kvarstår den tillsyn som kommunerna har sedan tidigare och som inte ligger under KemI:s vägledningsansvar bl.a. hantering, utsläpp till yttre miljö och substitution av kemikalier.

## **Reach-tillsyn i användarledet**

Kommunerna och länsstyrelserna som lokala och regionala tillsynsmyndigheter har stora uppgifter då det gäller att utföra tillsynen enligt Reach, som redan nu faller på dem enligt miljötillsynsförordningen. Några av nedströmsanvändarnas viktigaste skyldigheter är (kommunerna och länsstyrelserns tillsynsansvar idag):

---

<sup>17</sup> Prioriteringsguiden. PRIO är ett webbaserat verktyg för att kunna arbeta förebyggande med att minska risker från kemikalier.

- att följa de anvisningar företagen får från sin(a) leverantör(er) via säkerhetsdatablad och bifogade exponeringsscenarier. Om användningen inte omfattas av ett exponeringsscenario behöver företaget vidta åtgärder för att visa att deras användning av kemikalien är säker. Detta kan uppnås genom att man t.ex. kontaktar sin leverantör som utarbetar ett scenario som gäller för företagets användning eller att upprätta en nedströmsanvändares kemikaliesäkerhetsrapport
- att informera sina leverantörer om det finns ny riskinformation eller om de anser att de rekommenderade riskhanteringsåtgärderna inte är lämpliga
- att lämna information till sina kunder om säker användning av varor som innehåller ämnen som inger mycket stora betänkligheter och som anges i kandidatförteckningen (tillverkare av varor)
- att anmäla ett ämne i en vara till Echa om det finns med i kandidatförteckningen och inte har registrerats för denna användning, om mängden av ämnet i dessa varor överstiger ett ton per tillverkare och år, och det ingår i varan ovan i en koncentration på över 0,1 viktprocent
- att ansöka om tillstånd för användning av ett ämne som finns med i förteckningen över ämnen (bilaga XIV) om de inte kan förlita sig på ett tillstånd som har givits till en aktör längre upp i distributionskedjan. De måste även följa eventuella användningsvillkor som angivits i tillståndet.

I det som beskrivs ovan och även vid kontroll av begränsningar har kommuner och länsstyrelser en viktig uppgift i arbetet för nå miljö kvalitetsmålet en Giftfri Miljö. Detta kräver troligtvis både prioritering och mer resurser av kommunerna/länsstyrelserna.

### **Samarbete med kommuner**

I samrådsförfarandet nämner Malmö kommun att tre av de fyra städer som utpekats i rapporten som aktuella för överlåtelse - Malmö, Stockholm och Göteborg - har inom bland annat kemikalietillsyn för varor ett utvecklat och fungerande samarbete. Här har det hela tiden förts en dialog med Kemikalieinspektionen som varit positiv och utvecklande för båda parter och där kommunernas erfarenheter lämnats till KemI.

Denna form av samarbete, d.v.s. tillsynsvägledning i senare led än primärleverantörer, är KemI vana vid. Naturligvis kan ett sådant positivt samarbete ske även om tillsynen överläts. Resurseffektiviteten kan dock ifrågasättas då det endast berör ett fåtal större kommuner.

## **4 Resultat och diskussion**

I detta avsnitt belyses möjligheter och hinder vid överlåtelse av kemikalietillsyn. De frågeställningar som är aktuella är de som angivits i tidigare avsnitt; kompetens, kostnadseffektivitet, finansiering (uppbörsstruktur och avgifter), fördjupad tillsynsvägledning, EU-samverkan, kemikalietillsyn som kommunerna redan har ansvar över och alternativa scenarier vid överlåtelse.

### **4.1 Kompetens**

Självklart finns det möjlighet för kommunerna att uppnå den kompetens på primärleverantörstillsynen som KemI anser krävs. Konsultrapporten pekar på att kompetensen har luckor idag, men att den kan förvärfas. Förutsättningar för det är att de kommuninspektörer

som tar sig an uppgiften ges tillräcklig tid att sätta sig in i frågorna, och att KemI avsätter tillräcklig tid till fördjupad tillsynsvägledning.

I samrådsförfarandet har kommunerna kommit in med synpunkter på att de inte anser sig ha kompetensbrist i primärleverantörstillsynen och att de inte tidigare behövt en sådan omfattande vägledning som beskrivs i rapporten. I de djupintervjuer som gjorts med de kommunerna framträder dock en annan bild. Spektrat rör sig mellan en kommun som har haft en systematisk och omfattande primärleverantörstillsyn, till en kommun som inte alls haft någon primärleverantörstillsyn.

Några kommuner 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. Alla delar av lagstiftningen har för dessa inte kontrollerats. Kommunerna har även uppgett att de utför liknande kontroll som vid primärleverantörstillsyn t.ex. granskning av en kemikalies klassificering vid annan tillsyn av kemikalier. Denna granskning har gjorts när något har verkat ”konstigt”. Kontrollen har dock inte granskat produktinformationen i sin helhet utan bara valda delar. Det är inte heller något som utförs med systematik. Till det tillkommer regelområden som inte var kommunernas ansvarsområde då tillsynsansvaret var delat. En hel del kompetensutveckling krävs för områden som fysikaliska egenskaper (tillsyn som övertagits från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), arbetsmiljörelaterade frågor som kommunerna inte tidigare haft ansvar för och de förändrade reglerna om klassificering och märkning (CLP). Därav konsultens, och även KemI:s, bedömning att kompetensen idag inte finns i den omfattning som krävs.

En fördel med att kommunerna får både användningstillsyn och primärleverantörstillsyn är att de får en bättre samlad bild av hur de olika regelverken fungerar och företagen får färre tillsynsmyndigheter, vilket gäller för cirka 15 procent av företagen – se tabell 2. Kommunerna kan bidra med erfarenheter om vad som kan behöva förändras i regelverken ur ett användarperspektiv, samtidigt som man får bättre kunskap vad som krävs i första ledet. Man kan då ge KemI tips på hur t.ex. exponeringsscenarioer kan bli bättre i praktiken. Detta borde i och för sig kommunerna kunna bidra med även om överlåtelse inte sker.

Reach och CLP-upplysningarna bidrar med kunskapsinhämtning för KemI:s inspektörer som kommer till användning vid primärleverantörstillsyn. Många frågor i gråzoner och med hög komplexitet tas om hand och är en viktig del i inspektörernas utveckling till att lära sig nya regler. Denna kompetensutveckling kan vara svårt rent praktiskt för kommunerna att ta del av vid en överlåtelse. KemI kan förstås delge den kunskapen, men det tar tid.

Inom kemikalietillsynen är EU-rätten dominerande. Juristerna på KemI jobbar dagligen med tolkningar av EU-lagstiftningen och kan ge bra stöd till KemI:s inspektörer. Detta stöd kan även kommunerna behöva om överlåtelse sker. Kommunernas jurister behöver också ha denna kompetens för att en överlåtelse ska vara effektiv. Det kan finnas svårigheter med att kommunjuristerna har många andra regelområden att vara insatta i, vilket kan minska graden av specialistkompetens inom den kemikaliebaserade EU-lagstiftningen.

Göteborg har framfört synpunkter att de en del av de risker med kompetensförsörjning, sårbarhet av att vara få inspektörer med primärleverantörskompetens som KemI anger i rapporten kan lösas genom att ställa krav kopplade till överlåtelsen. Det skulle kunna omfatta t.ex. kompetens och tillsynsfrekvens. KemI anser också att det är en förutsättning för att en överlåtelse ska ske, men pekar samtidigt på de svårigheter som kan finnas med

tillbakadragande av tillsyn. Frågorna är ofta mycket känsliga och det ska till stor misskötsel innan detta kan komma ifråga. Som exempel på denna svårighet kan nämnas Länsstyrelsen i Västernorrland som drog tillbaka tillsyn av Örnsköldsviks kommun.

## 4.2 Kostnadseffektivitet

En överlåtelse av tillsynen av primärleverantörerna ger ökade kostnader för tillsyn i landet (detta förutsätter att KemI:s tillsynskostnader minskar i samma grad som kostnaden för kommunernas tillsyn ökar). I avsnitt 3.3.3 kan man se att KemI bedömer att den utökade fördjupade tillsynsvägledningen till de kommuner som övertar tillsynen till ungefär en och en halv tjänst för den kontinuerliga vägledningen. Vägledningsresurser som inte skulle behövas tas i anspråk om inte överlåtelse sker, utan som istället kan användas till KemI:s tillsyn. Om man räknar på att de fyra största kommunerna övertar tillsynen så framstår det som orimligt att KemI skall avsätta en och en halv tjänst för att vägleda och koordinera fyra tjänster. I stycket nedan förklaras varför det bara är de fyra största kommunerna som enligt KemI:s bedömning blir aktuella.

KemI:s bedömning utifrån den egna tillsynserfarenheten, är att det behövs en lägsta nivå på antal tillsynsobjekt för att kunna upprätthålla kompetensen i kommunen för primärleverantörstillsyn. I intervjuerna har kommunerna sagt att det kan vara bra att ha två personer på cirka 50 procent var som arbetar med den överlåtna tillsynen. KemI:s bedömning (av den egna tillsyn) är att det kan krävas en till två inspektioner i månaden för att upprätthålla kompetensen, vilket blir 10-20 inspektioner per år och person. Det i sin tur innebär att kommunen behöver ha minst 100 primärleverantörer i sin kommun, beräknat på en tillsynsfrekvens på vart femte år. Kommunerna anger i svar inom samrådet i referensgruppen att de kan ha tätare tillsyn på vissa objekt mellan varje till vart tredje år. Det gör att färre tillsynsobjekt behövs eftersom man tillsynar med tätare intervall. Om man räknar på något lägre antal och som någon kommun själva angett (i intervjuerna) på så behövs minst 60 objekt. Därför gjordes ett utdrag från produktregistret på alla landets kommuner för att se vilka kommuner som har mer än 60 objekt totalt (jfr den vänstra spalten i tabell 2). Resultatet blev att det bara är de fyra intervjuade kommunerna som har över 60 objekt; Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg. Näst efter det kom Uppsala med 49 objekt.

## 4.3 Finansiering

En överlåtelse av tillsyn skapar en mer komplex uppbindsstruktur i princip oavsett vilken struktur man väljer. En ändrad uppbindsstruktur medför ökad administrativ börda för företag, kommuner och KemI.

För de mindre företagen kommer tillsynsavgifterna att öka kraftigt om överlåtelse sker. Enligt konsultens beräkningar upp till sju gånger högre avgifter än idag. Det beror på att kemikalieavgifterna som företagen betalar idag är baserade på antal produkter och volymer av produkterna. Kommunernas tillsynsavgift är istället uppbyggd på hur mycket tillsyn som företaget får, ofta en timavgift, enligt konsultrapporten. Dessutom kan tillsynsavgifterna, till skillnad från kemikalieavgifterna, variera för företagen beroende på vilken kommun som företaget befinner sig i, eftersom kommunerna har olika avgiftssystem.

För KemI:s del uppstår en administrativ börda, när kemikalieavgiften ska räknas om för företagen i de kommuner som övertagit tillsyn, som också konsulten pekar på. Exempelvis kommer det att kräva olika handläggning och eventuellt två separata avgiftssystem. Det är

svårt att finna en lösning på hur man skall hantera företag med flera verksamhetsorter, eller om ett företag flyttar när debitering för tillsyn skall ske från flera myndigheter.

Bekämpningsmedelsavgifterna belyses inte i konsultrapporten. Idag betalas KemI:s bekämpningsmedelstillsyn av bekämpningsmedelsavgifterna som finns i SFS 1998:940. Om bekämpningsmedelstillsynen kommer att överlåtas innebär det att även bekämpningsmedelsavgifterna som företagen betalar in till KemI måste förändras i likhet med kemikalieavgiften. Exempelvis kommer det att kräva olika handläggning och eventuellt två separata avgiftssystem, beroende på om objektet överlåtit eller inte. Tillsyn av biocidprodukter som idag inte kräver godkännande betalas av KemI:s kemikalieavgifter.

Om regeringen beslutar att överlåtelse ska ske, behöver en utredning göras om vilken avgiftsstruktur som kan komma ifråga.

#### **4.3.1 Kommentarer på förslag om att KemI ska ersätta kommunerna för utförd tillsyn**

I konsultrapporten anges en uppboresstruktur som går ut på att primärleverantörstillsynen finansieras med kemikalieavgiften, och staten ersätter de kommuner som utför den tillsynen (förslag 3).

Det är inte brukligt att staten överlämnar pengar till kommunerna på detta sätt. Det finns inte heller något exempel, som KemI känner till, på någon annan myndighet som gör detta. Frågor uppstår om det kommunala självstyret och hur staten kan styra och följa upp kommunernas verksamhet så att man får det man betalar för. Om staten överlämnar pengar till kommunerna i form av riktade pengar uppstår frågan om det kan sägas att kommunerna egentligen har övertagit tillsynen. KemI är osäkra på om det i sådant fall innebär att tillsynen bara har delegerats och kommunerna gör tillsyn på KemI:s uppdrag. Detta betyder att KemI i så fall helt och hållet bör kunna styra kommunernas resurser, planering, uppföljning och rapportering, vilket inte borde vara förenligt med det kommunala självstyret.

Staffan Wikell på Sveriges kommuner och landsting (förbundsjurist) menar att det inte finns några principiella hinder – i kommunallagen eller liknande – om att det skulle vara möjligt för KemI att överföra en summa till kommunerna om det föreskrivs så i åtminstone en förordning. Däremot menar han att det antagligen blir i praktiken omöjligt om det inte blir tydligt för företagen vad företagen betalar till KemI i avgift respektive till kommunen. Eftersom kemikalieavgiften inte är konstruerat som en exakt direktfinansiering verkar det klart olämpligt och krångligt. Han drog paralleller till livsmedelstillsynen där avgiftssystemet är konstruerat så att staten och kommunerna tar ut avgifter av olika objekt; det finns ingen möjlighet till överlåtelse och avgiften blir aldrig dubbel.

Lasse Henricson på Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att det är en mycket ovanlig konstruktion att staten betalar kommuner för löpande tillsyn. Av det ESV känner till finns ingen sådan konstruktion idag. Det finns vissa några fall där staten betalat kommuner för utfört uppdrag, men de är av engångskaraktär. Det finns dock inga tekniska eller formella hinder.



## 4.4 Övriga aspekter vid överlåtelse av primärleverantörstillsyn

### 4.4.1 Företagsbild

#### Företag med många roller

Företagens struktur och roll kan vara mer komplexa än vid en första granskning. Till exempel kan en detaljhandel som säljer ”svenska” produkter även köpa in produkter från utlandet och sälja. Då blir denne både en primärleverantör och en vanlig leverantör (detaljhandelsledet). Utan överlåtelse får denna butik både KemI och kommunen som tillsynsmyndighet, och vid överlåtelse av tillsynen bara kommunen. Det skulle vara önskvärt att alla kommuner kunde kontrollera alla produkter i detaljhandeln, eftersom kommunerna redan har tillsynsansvar i det ledet. Denna fråga har kommit in sent i utredningen av detta uppdrag, varvid frågan inte hunnit behandlas med tänkbara lagförslag. Om regeringen ställer sig positiv till att alla kommunerna i landet skulle kunna utöva tillsyn på alla produkter i detaljhandelsledet, kan ett nytt uppdrag om konkreta lagförslag ställas till KemI. KemI anser att det är till fördel om det är ett delat tillsynsansvar och inte en överlåtelse, så att kommuner kan titta på samma delar som de traditionellt gör i detaljhandelsledet, medan KemI ändå ha möjlighet att kontrollera alla primärleverantörer.

Samma resonemang som ovan gäller för de överlappande miljöfarliga verksamheterna i avsnittet nedan. Förutsättningen är dock att kommunerna övertar all tillsyn, även för bekämpningsmedel och för Reach-registrering. Om inte så blir det dubbla myndigheter på många objekt vid överlåtelse av tillsyn istället. Se mer om detta i nästa avsnitt 4.4.2.

#### Företag med flera produktställen

En juridisk enhet kan ha verksamhet på flera platser och varje plats kan ha gjort en anmälan till Produktregistret. Varje sådan plats går under benämningen produktställe. Vid en överlåtelse av tillsynen innebär det att vissa företag kommer få fler tillsynsmyndigheter. Hur ansvaret ser ut på de olika produktställena varierar. Ibland ligger ansvaret för registrering, klassificering, märkning m.m. på företagets centralort medan ansvaret i andra fall ligger ute hos varje produktställe. KemI:s erfarenhet är att det kan finnas många företag med huvudkontor i en kommun och lager i en annan kommun.

#### Kommuner tar både primärleverantörs- och användningstillsyn på samma objekt

Företag som finns upptagna i bilaga till Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (A-, B- och C-verksamheter) och som samtidigt är primärleverantörer uppgår till cirka 15 procent i de kommuner som har mer än 60 primärleverantörer i sin kommun; Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg.

Mindre verksamheter som också är miljöfarliga verksamheter s.k. U-verksamheter<sup>18</sup> har inte tagits med i beräkningen. De mest relevanta verksamheterna av U-verksamheter, som även är primärleverantörer, bör vara företag som för in kemiska produkter till Sverige och har ett lager där kemikalier förvaras. Att dessa verksamheter inte har tagits med beror dels på att de rimligen inte får lika frekvent tillsyn som A-, B- och C-verksamheter. Vidare anser KemI att fördelarna med att kombinera tillsyn av miljöfarliga verksamheter med kemikalietillsyn är mycket mer begränsad för dessa objekt än för verksamheter som har kemikalietillverkning.

---

<sup>18</sup> 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.

Ett huvudargument från kommunernas sida har varit att kunna dra fördel av att både ha användningstillsynen och primärleverantörstillsynen på samma objekt. Det finns fördelar att myndigheten känner till lagstiftningen som gäller för både användare och primärleverantör, och kan tillsyna dessa regler vid samma inspektionstillfälle. Även för företagen som får färre tillsynsmyndigheter kan det innebära fördelar. Företag och branschorganisationer har dock uttryckt att företagen hellre vill ha tillsyn av en central myndighet med samlad kompetens och där chansen för likriktat kravställande är större, vilket inte talar för överlåtelse.

I samrådet har ett förslag från Hässleholm inkommit om att kommunernas ska kunna överta tillsynen av vissa primärleverantörer där kommunerna redan har hanteringen och miljöaspekter enligt 9 kap. i miljöbalken. KemI tolkar detta som att det är främst tillverkarna man tänker på i första hand, men kanske även några relevanta U-verksamheter. En konsekvens kan vara att tillsynobjekten blir ännu färre än om man tar alla objekten enligt tabell 2 (de företag som överlåter), vilket leder till svårigheter med kompetensförsörjning på samma sätt som beskrivs i avsnitt 4.2. Det vill säga att ett visst antal objekt behövs för att kunna upprätthålla kompetensen.

#### **4.4.2 Alternativa scenarier för överlåtelse - företagstyper**

I avsnitt 3.3.2 redovisas två alternativa scenarier för överlåtelse av kemikalietillsyn. I scenario ett överläts all primärleverantörstillsyn till kommunerna, medan i scenario två exkluderas företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden och registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen. Det finns komplikationer åt båda hållen, eftersom det kan vara bra att kommunerna får all tillsyn, samtidigt som dessa delar av tillsynen är resurskrävande och kräver specialistkompetens. Att upprätthålla kompetensen för relativt få objekt kan vara svårt och kan innebära att mer stöd från KemI kan behövas i dessa frågor. Dessutom behöver även bekämpningsmedelsavgifterna ses över om kommunerna tar över denna tillsyn eftersom KemI:s bekämpningsmedelstillsyn finansieras av bekämpningsmedelsavgifterna. På KemI finns idag tre inspektörer som enbart arbetar med bekämpningsmedelstillsyn, vilket kan ge en indikation på specialiseringen. Kommunerna har inte heller visat stort intresse av att ta över bekämpningsmedelstillsyn och har vissa tveksamheter för att överta tillsyn av registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen. KemI ser ingen möjlighet att olika kommuner väljer olika alternativa scenarier eller olika typer av företag. Detta för att det skulle bli resursineffektivt att vägleda om t.ex. bara en kommun väljer bekämpningsmedelstillsyn.

Beroende på vilket scenario som väljs, i avsnitt 3.3.2 Alternativa scenarier för överlåtelse, blir resultatet olika antal företag som tillsynsobjekt för kommunerna. Nedan ges en detaljerad beskrivning av skillnaderna.

#### **Antal objekt – kemiska produkter**

Antalet tillsynsobjekt som överlåter kemiska produkter inom de åtta intresserade kommunerna är 541 enligt tabell 2. Om Reach-registranter och bekämpningsmedelsföretag exkluderas från överlåtelsen minskar antalet till 393 (om man även räknar med de förhandsregistrerade företagen vilka sammanlagt är 138 företag – se avsnitt 3.3.1, och bekämpningsmedelsföretagen är 10 stycken). Det innebär att antalet objekt blir färre i detta scenario.

## **Antal objekt - bekämpningsmedel**

I och med biocidförordningens gradvisa infasning av nya produkttyper fram till 14 maj 2014 kommer fler biocidprodukter att behöva ett godkännande. Detta ökar antalet objekt (uttag i produktregistret pekar på ett antal runt 65 företag) och det kan vara en fördel om tillsynen ska överlåtas helt, eftersom kommunerna då kommer att få fler objekt och att kompetensen därmed lättare kan bibehållas. Om däremot alternativ 2 väljs får de bekämpningsmedelsföretag som även har kemiska produkter både KemI och kommunen som tillsynsmyndighet när det gäller tillsyn av bekämpningsmedel (cirka 28 företag av 38).

## **Antal objekt – registranter**

Enligt tabell 2 kommer cirka 221 (40 + 76+105) företag att registrera sig enligt Reach. Många av dessa är dock samma företag, vilket gör att det sammanlagt blir 138 företag istället för 221 vid en närmare kontroll av dessa företag. Det troliga är att det kan bli ännu färre eftersom många förhandsregistrerar för säkerhets skull. Det gör att om alternativ 2 väljs så kommer antal tillsynsobjekt att minska med upp till 138 företag för kommunerna vid överlåtelse av tillsynen.

### **4.4.3 Fördjupad tillsynsvägledning**

I samrådsförandet har tidsomfattningen för den fördjupade tillsynsvägledningen som beskrivs i avsnitt 3.3.3. ifrågasatts av kommunerna. Kommunerna anser sig ha utfört primärleverantörstillsyn och då har inte denna omfattande vägledning behövts. Det är riktigt att vägledningen inte utförts i den omfattningen som beskrivits i rapporten. Även tiden för den fördjupade tillsynsvägledningen blir mindre omfattande så kvarstår det faktum att extra vägledning behövs till de kommuner som övertar tillsynen. I tillsynsarbetet på KemI avsätts internt mycket tid till olika tolkningsdiskussioner, utformande av interna vägledningsdokument, förankring hos jurister och specialister och i vissa fall andra centrala myndigheter etc. Sådant kräver utbildningsinsatser och en förankringsprocess. IT-system som för frågeställningar behöver byggas upp för frågeställningar m.m., men räcker troligtvis inte fullt ut. Det är skillnad på att ha delat tillsynsansvar och att ha helt överlåten tillsyn. I den delade tillsynen har KemI fortfarande kvar ansvaret för tillsynsobjekten i hela landet och kan bedriva tillsyn på alla objekten. Vid särskilda projekt (som är den vanligaste formen av tillsyn som KemI bedriver) är det viktigt att kunna nå alla företag inom en bransch för att kunna ställa lika krav. KemI har därför lågprioriterat den typen av vägledning eftersom KemI ändå kunnat tillsyna dessa objekt i olika projekt. KemI har istället prioriterat vägledningen till kommunerna som rört kemikalietillsyn i detaljhandel och i användarledet eftersom de flesta kommuner utför sådan tillsyn, och primärleverantörstillsynen endast utförts av ett fåtal. Även om den fördjupade tillsynsvägledningen minskas med hälften betyder det att omfattande resurser behöver läggas hos KemI för att en likvärdig tillsyn ska kunna upprätthållas i landet.

Omfattningen på den fördjupade vägledningen är beräknad utifrån målsättningen att tillsynen vid en överlåtelse ska bli likvärdig och att liknande bedömningar görs oavsett vem som är tillsynsmyndighet.

Det finns en risk för att KemI:s egen tillsyn minskar i och med överlåtelse och att det även betyder mindre resurser för den ”vanliga” tillsynsvägledningen till kommunerna rörande tillsyn i detaljhandeln (även för varor) och i användarledet. Här ser istället KemI ett behov av en utökning av den ”vanliga” tillsynsvägledningen till kommunerna. Detta skulle även främja den tillsyn som kommunerna redan ansvarar för, vilket gynnar alla Sveriges kommuner.

#### **4.4.4 Jämförelse av överlåtelse vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter och primärleverantörer**

I tabell 4 ges en jämförelse av överlåtelse vid tillsyn av miljöfarliga verksamheter och primärleverantörer. KemI:s sammanfattande bedömning är att de fördelar som finns vid överlåtelse av tillsyn av miljöfarliga verksamheter inte föreligger vid överlåtelse av kemikalietillsynen. Tillsynen tros inte bli mer frekvent, vilket är fallet för överlåtelse av miljöfarliga verksamheter och det finns inga skäl till ökat lokaldemokratiskt inflytande eftersom produkterna sätts ut på hela svenska marknaden och inte har samma lokala relevans som gäller för miljöfarliga verksamheter med tanke på till exempel hur känslig en recipient är vid utsläpp eller avstånd till skolor och bostäder beträffande risk bullerstörningar.

Argument finns att det fungerar bra med överlåtelse av miljöfarliga verksamheter, och det borde inte heller finnas några hinder för överlåtelse av kemikalietillsynen. KemI anser att det är skillnad. De intresserade kommunerna har tidigare bedrivit viss del av denna primärleverantörstillsyn, men långtifrån allt. Sedan dess har även ytterligare delar i tillsynsansvaret tillkommit t.ex. fysikaliska faror, exponeringsscenarier och CLP. Vidare har inte arbetsmiljöfrågor i säkerhetsdatablad varit kommunernas ansvar tidigare, vilket innebär ökat ansvar och större kompetensbehov.

Tillsyn av primärleverantörer sker i kontexten att utsläppandet sker på hela den svenska marknaden. Den lokala kopplingen kan därför vara svag, eller till och med obefintlig.

#### **4.4.5 EU-samverkan**

Harmoniserad lagstiftning, som t.ex. Reach och CLP, är tänkt att tillämpas lika inom EU och därför har olika fora bildats för att säkerställa detta. Till exempel tas EU-gemensamma vägledningar för Reach fram, ett nätverk för de olika ländernas Reach-upplysningar (Helpex) finns, samt ett Forum för tillsyn för att formalisera samarbetet mellan medlemsstaterna och stärka kontrollen av att Reach och CLP. KemI har deltagit i olika expertgrupper för framtagande av vägledningar, och deltar aktivt i Forum och Helpex. En överlåtelse av tillsyn medför ett extra steg i informationskedjan och ställer därmed krav på ökade resurser för vägledning hos KemI.

#### **Gemensamma EU-projekt**

Av ovanstående följer att Forums tillsynsprojekt blir viktiga för en enhetlig tillämpning av lagstiftningen inom EU. KemI har årligen cirka 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 gör att för ett speciellt projekt, låt säga inspektioner i en bransch som bilvårdsprodukter, måste kommunerna ta del av kompetensutvecklingen inom projektet samtidigt som kommunen endast har ett fåtal objekt i den branschen. Det kan alltså bli svårt att avsätta resurser till kompetensutvecklingen för ett fåtal inspektioner och för ett relativt stort antal projekt. Kommunerna är dock självstyrande och behöver inte delta i de olika projekten. Då bildas luckor (så att vissa företag lämnas utanför i ett specifikt projekt) inom olika branscher eller projektinriktningar och risken finns 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 företagen i landet. Den möjligheten försvinner i och med en överlåtelse.

### **Ärenden där Echa kräver att tillsynsmyndigheterna agerar**

Det kommer att finnas fall där Echa vill att medlemslandet ska vidta vissa kontrollåtgärder. Exempel på detta är de fall då Echa skickar ut beslut till företag med kopia till KemI där t.ex. redovisning/uppdatering av registreringsdossierer krävs. Om inte företagen redovisar till Echa kommer medlemslandets tillsynsmyndighet behöva inspektera det företaget. En annan variant är s.k. ”quality observation letters” (QOBLs) till företagen med kopia till relevant kompetent myndighet. Här förväntar sig Echa att nationell tillsynsmyndighet tar med de observationerna i tillsynen över företagen. Echa kommunicerar enbart med behörig myndighet alternativt med nationell Forum-medlem via Reach-IT, och förväntar sig att medlemsstaten vidtar åtgärder då så krävs. I båda fallen behöver KemI vid en eventuell överlåtelse vara en mellanlänk mellan kommun och Echa i det fall en tillsynsåtgärd behövs, vilket förstås tar något mer tid än om bara en myndighet hade varit inblandad.

Det finns också fall där förfrågningar kommer från andra medlemsländer till KemI om t.ex. tveksamheter i registrering/förhandsregistrering, säkerhetsdatablad, rätt att använda generiska namn, klassificering, enda representanters skyldigheter m.m. där svenska företag är inblandade. Kommunen behöver ha möjlighet att även prioritera sådana ärenden.

### **RIPE**

En EU-gemensam tillsynsdatabas RIPE behövs för att utföra Reach-tillsyn. Det krävs att man skriftligt godtar säkerhetsrekommendationer, utför revisioner (av extern revisor) som bekostas av tillsynsmyndigheten, utbildningar m.m. Alternativt är att kommuner får nödvändig informationen av KemI på begäran, vilket i sådana fall kräver resurser för KemI.

### **Rapportering av tillsyn till EU**

Vid överlåtelse av tillsynen innebär det att även kommunerna måste bidra med uppgifter vid rapportering om tillsynen till EU.

## **4.5 För- och nackdelar vid överlåtelse**

Eftersom överlåtelse utreds i detta uppdrag ges en bedömning av konsekvenserna för kommuner, KemI och företag om överlåtelse kommer att ske. Notera att allt som anges i detta stycke kan ha beskrivits noggrannare under andra delar av rapporten.

### **4.5.1 Kommunerna**

#### **Fördelar**

Tillsynen kan i vissa fall samordnas med tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Kommunerna får ökad kunskap om kemikalielagstiftningen vilket kan främja övrig kemikalietillsyn.

En butik kan både köpa produkter från svenska och utländska leverantörer. I dagsläget gäller då att kommunerna ansvarar för tillsynen av de ”inhemska produkterna” och KemI för de produkter som köpts utanför Sverige. Vid en ändring av tillsynsansvaret skulle alla kommuner ansvara för tillsynen av alla produkterna i detaljhandelsledet.

## **Nackdelar**

Kommunerna får delvis nya regler att kontrollera bl.a. arbetsmiljörelaterad information och fysikaliska faror i säkerhetsdatablad och de nya reglerna för klassificering och märkning (CLP). Dessa regler har kommunerna inte haft ansvar för tidigare och en hel del kompetensutveckling kan behövas.

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 kommer att arbeta med frågorna i varje kommun.

Frågan är om tillsyn av bekämpningsmedel och Reach-registrering ska överlåtas. Båda dessa lagstiftningar är mycket komplicerade, objekten är relativt få, vilket gör det svårare att hålla en hög kompetens på området, vilket gör att mycket kompetensutveckling behövs för kommunerna på båda dessa områden. Om denna tillsyn inte överlåts blir det en ökad grad av dubbla myndigheter eftersom bekämpningsmedels- och registreringsföretag ofta även omfattas av KemI:s övriga regelverk och därför kommer i fråga för primärleverantörstillsyn.

### **4.5.2 Kemikalieinspektionen**

#### **Fördelar**

Vid bibehållna resurser skulle tillsynen kunna utökas på KemI:s kvarvarande objekt, eftersom KemI beräknas få en tredjedels färre objekt.

En butik kan både köpa produkter från svenska och utländska leverantörer. I dagsläget gäller då att kommunerna ansvarar för tillsynen av de ”inhemska produkterna” och KemI för de produkter som köpts utanför Sverige. Vid en ändring av tillsynsansvaret av just detaljhandelsledet för alla kommuner i landet, skulle kommunen kunna ansvara för tillsynen av alla produkterna i detaljhandelsledet. Det är en fördel eftersom kommunerna redan idag har tillsynsansvar för butikerna.

#### **Nackdelar**

Arbets sättet på KemI behöver anpassas till den nya organisationen för tillsyn av primärleverantörer. Stora krav på kommunikation och kunskapsöverföring mellan KemI och kommuner krävs och utökade resurser för fördjupad vägledning och samordning med kommunerna behövs, som KemI bedömt tar cirka en och en halv tjänst (se avsnitt 3.3.3).

KemI bedömer att endast fyra kommuner kan komma ifråga för överlåtelse (se avsnitt 4.2), därför att ett visst antal primärleverantörer behövs i kommunen. Enligt beräkningar skulle det krävas ca 4 heltidstjänster för att utföra tillsynen i dessa kommuner. Vidare görs en bedömning om att den fördjupade tillsynsvägledningen till de intresserade kommunerna kräver cirka en och en halv tjänst hos KemI. Det betyder att det skulle behövas cirka en och en halv tjänst för vägledning till cirka fyra tjänster hos kommunerna. KemI bedömer inte det som resurseffektivt.

KemI bedömer att tillsyn av bekämpningsmedel och Reach-registrering är mycket komplicerat och objekten är relativt få, vilket gör att mycket resurser krävs för fördjupad tillsynsvägledning hos KemI.

Det finns en risk att både KemI:s egen tillsyn och den ”vanliga vägledningen” till kommunerna minskar på grund av att den fördjupade vägledningen kräver stora resurser. Den ”vanliga” tillsynsvägledningen innebär vägledning om tillsyn i detaljhandel och i användarled vilket också inkluderar varor.

KemI kommer att behöva lägga betydande resurser på att utarbeta ett nytt avgiftsfinansieringssystem för kemikalietillsynen. För KemI:s del uppstår en administrativ börda, när kemikalieavgiften ska räknas om till företagen i de kommuner som övertagit tillsyn. Exempelvis kommer det att kräva olika handläggning och eventuellt två separata avgiftssystem. Det är svårt att finna en lösning på hur man skall hantera företag med flera verksamhetsorter, eller om ett företag flyttar när debitering för tillsyn skall ske från flera myndigheter. Om KemI dessutom ska ta ut tillsynsavgifter ökar bördan mångfalt.

Om bekämpningsmedeltillsynen kommer att överlåtas innebär det att även bekämpningsmedelsavgifterna som företagen betalar in till KemI måste ändras i likhet med avgifterna för kemiska produkter. Exempelvis kommer det att kräva olika handläggning och eventuellt två separata avgiftssystem, beroende på om objektet överlåtits till kommunen eller inte.

### **4.5.3 Företagen**

#### **Fördelar**

De företag som redan har kommunen som tillsynsmyndighet när det gäller miljöfarlig verksamhet kommer att få färre tillsynsmyndigheter - cirka 15 procent enligt utförda beräkningar. Siffran kan dock vara högre om man räknar in vissa U-verksamheter.

En butik kan både köpa produkter från svenska och utländska leverantörer. I dagsläget gäller då att kommunerna ansvarar för de ”inhemska produkterna” och KemI för de produkter som köpts utanför Sverige. Vid en överlåtelse skulle dessa företag få färre tillsynsmyndigheter.

#### **Nackdelar**

Det finns en risk att tillsyn inte blir likvärdig. Företagen har i remissyttranden till Reach-utredningen uttryckt farhågor över att kommunerna har olika nivåer på kravställande. Samma åsikt framträder från branschföreningarna i referensgruppen till detta regeringsuppdrag. Det är alltid en risk att ju fler myndigheter som är inblandade desto större sannolikhet för olika arbetssätt, tolkningar avregler eller att olika kravställs på företagen.

De företag som omfattas av en överlåtelse, framförallt de små, kommer troligen att få en högre avgift för tillsynen än de som har kvar KemI som tillsynsmyndighet. Enligt beräkningar som konsulten i detta uppdrag utfört blir kostnaden, särskilt de små företagen, upp till sju gånger högre. Detta gör att avgiftssystemet inte blir ”rättvist” och förutsägbart då företagen får olika villkor för avgifter beroende på om objektet är överlåtet eller inte.

Kostnaden för företagen kommer även att variera beroende på i vilken kommun som företaget är beläget. Det är upp till varje kommun att upprätta sin egen taxa vilket gör att bl.a. timavgiften för hur mycket tillsynen kostar varierar i kommunerna.

När det gäller företag som sätter ut bekämpningsmedel på den svenska marknaden och registreringspliktiga företag enligt Reach-förordningen finns argument mot en överlåtelse då det är komplexa regelområden, som kräver mycket specialistkompetens. Det finns få primärleverantörer av bekämpningsmedel i respektive kommun vilket gör det svårt att hålla i

kompetensen och till det kommer att det är olika lagstiftning för biocid- respektive växtskyddsmedel. Detta ökar risken att olika bedömningar görs och därmed ökar risken för att företagen i Sverige behandlas olika beroende på vilken myndighet som har den operativa tillsynen.

Tillsynsansvaret på de företag som har flera produktställen kan bli otydligt. KemI ifrågasätter lämpligheten att dela upp samma juridiska enhet på flera olika tillsynsmyndigheter. Det överensstämmer inte heller med regeringens strävan att regelförenkla för företagen och att undvika flera olika tillsynsmyndigheter på samma objekt. Detta torde röra objekt som har fler produktställen i landet och huvudkontor och lager i olika kommuner.

Många företag, de som kommunen inte idag har tillsyn hos - cirka 85 procent om man räknar på A-, B- och C-verksamheterna (se avsnitt 3.3.1 om Miljöfarliga verksamheter), kommer att få en ny tillsynsmyndighet. Andelen kan bli lägre om man räknar med en del U-verksamheter. Företagen/branschföreningarna får flera motparter istället för en t.ex. i övergripande frågor i projekt som berör deras företag/koncerner. Det kan bli osäkert till vilken myndighet som företagen ska vända sig till) för att få rådgivning t.ex. ligger Reach- och CLP-upplysningarna hos KemI.

#### **4.5.1 Övriga aspekter**

KemI anser att det finns väsentliga skillnader från att överlåta miljöfarlig verksamhet som görs från länsstyrelse till kommun idag, till att överlåta primärleverantörstillsyn från KemI till kommuner. Avsnitt 4.4.4 beskriver närmare dessa skillnader. Det går inte att dra samma slutsatser om överlåtelse för dessa skilda typer av lagstiftningsområden, bland annat därför att den lokala aspekten inte är betydelsefull för denna överlåtelse och tillsynen tros endast bli marginellt mer frekvent än vad som varit fallet med överlåtelse av miljöfarlig verksamhet. Vidare bygger stora delar av primärleverantörstillsynen på EU-lagstiftning, medan den övriga miljöbalkstillsynen mer bygger på nationella bestämmelser och att kommunerna redan har kompetensen för tillsyn av miljöfarliga verksamheter, vilket inte helt är fallet för primärleverantörstillsyn.

Med tanke på all den kemikalietillsyn som kommunerna redan idag har ansvar för (t.ex. för användarledet och detaljhandeln), finns det många viktiga områden att arbeta med i framtiden. Se mer om innehållet i avsnitt 2.10. I det perspektivet är det bättre att utnyttja och fördjupa kommunernas expertkunskaper i den tillsyn kommunerna redan har ansvar för, framför att de ska ta på sig ett förnyat tillsynsområde som de i flera delar inte haft förut. KemI anser att det i arbetet med miljömålet Giftfri miljö vore bättre om kommunerna istället ägnade sina resurser till att utveckla den kemikalietillsyn man redan ansvarar för. KemI har för avsikt att utveckla och stödja detta arbete genom en förbättrad och eventuellt utökad vägledning till kommunerna.

#### **4.5.2 Sammanfattning av för- och nackdelar**

En kort summering av för- och nackdelar är att KemI anser att nackdelarna överväger.

Det finns fördelar för kommunerna med att samordna tillsyn av miljöfarliga verksamheter med primärleverantörstillsyn och i detaljhandeln kunna kontrollera både ”svenska” produkter och sådana som förs in till Sverige.



För KemI kommer det att krävas betydande resurser för att vägleda och få till stånd en överlåtelse. Det är få kommuner och tjänster som är i fråga för en överlåtelse varför förslaget inte bedöms vara resurseffektivt. Vidare kommer förändrade avgifter innebära en ökad administrativ kostnad.

För företagen är nackdelarna övervägande, då det finns risk för att tillsynen inte blir likvärdig på grund av att fler myndigheter måste koordinera och samordna tillsynen samt att kostnaderna för företagen bedöms bli alltför stora för att motivera överlåtelse.

## 5 Litteraturförteckning

KemI:s Årsredovisning 2011

[http://www.kemi.se/Documents/Om\\_Kemi/Docs/KemI\\_AR\\_2011\\_web.pdf](http://www.kemi.se/Documents/Om_Kemi/Docs/KemI_AR_2011_web.pdf)

KemI:s Tillsynsplan 2012

<http://www.kemi.se/Documents/Publikationer/Trycksaker/Tillsyn/KemI-Tillsynsplan-2012.pdf>

Vägledningsdokument från Echa som kan vara intressanta; säkerhetsdatablad, klassificering & märkning, registrering (för registrering kan även dessa vägledningar behövas: ämnesidentifiering, polymerer, intermediärer, avfall och återvunna ämnen), nedströmsanvändare (tillverkare av blandningar ingår i begreppet) och ämnesidentifiering.  
<http://echa.europa.eu/sv/guidance-documents/guidance-on-reach>

Statskontorets rapport (2006:12) om flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner

Miljötillsynsförordning (2011:13)



## 6 Bilagor

### 6.1 Bilaga 1 – Beskrivning av KemI:s primärleverantörstillsyn

För att få en uppfattning om vilken tillsyn som eventuellt ska överlåtas beskrivs tillsynen av kemiska produkter och bekämpningsmedel nedan.

#### **Kemiska produkter**

Reglerna för kemiska produkter listas i bilaga 3. I snitt tar en inspektion ca 3 arbetsdagar (se Tillsynsplan 2012). I det inkluderas allt som rör inspektionen och projektet – projektplanering (inklusive möten, utbildningar etc.), urval av företag, checklistor, förbereda och utföra inspektion (inkl. restid), efterarbete av inspektionen med eventuellt kravställande, åtalsanmälningar, miljösanktionsavgifter, insamling av resultat i projektet och rapportering av projektet.

Nedan ges en beskrivning av de viktigaste delarna som KemI kontrollerar vid tillsyn av kemiska produkter.

#### **Klassificering och märkning**

Klassificering och märkning av kemiska produkter enligt KIFS 2005:7 och 1272/2008/EG (CLP).

Reglerna är omfattande med stor detaljrikedom och ett antal paragrafer och undantag. Klassificering och märkning granskas i samband med säkerhetsdatablad. En ungefärlig tidsuppskattning för detta anges i nästa avsnitt. Vid inspektion kontrolleras att ingående ämnen i en produkt stämmer med bindande klassificering enligt bilaga VI i CLP. För att kontrollera självklassificerade ämnen görs kontroll mot angivna toxikologiska- och ekotoxikologiska data samt Inventory<sup>19</sup>.

Vägledningsdokument om klassificering och märkning finns på Echas webbsida, vilken ger inblick i detaljrikedomen för dessa regler.

#### **Säkerhetsdatablad**

Säkerhetsdatablad ska finnas för kemiska produkter enligt artikel 31 och vara utformade enligt bilaga II till förordning 1907/2006/EG, REACH.

Regler om säkerhetsdatablad spänner över många myndigheters ansvarsområden. KemI är dock den enda myndighet som har tillsynsansvaret över alla delarna av innehållet. Förutom att korrekt klassificering och märkning anges i bladet, så finns också andra delar såsom skyddsåtgärder för både brand, miljö och hälsa, avfallshantering, kemiska och fysikaliska egenskaper m.m. KemI har övertagit tillsynsansvar från MSB vad gäller fysikaliska egenskaper. Vidare har KemI samarbetat med Arbetsmiljöverket under senare år för att lära sig mer om de arbetsmiljörelaterade frågorna i bladet. Att fler delar av säkerhetsdatabladet granskas mer ingående gör att det sammantaget tar längre tid att granska blad än vad det gjort tidigare. De fysikaliska och arbetsmiljörelaterade frågorna blir nya för kommunerna att granska vid överlåtelse av tillsyn. Detta kräver kompetensutveckling vid kommunerna.

---

<sup>19</sup> Echass databas där företagens klassificering av ämnen läggs upp.

Att granska säkerhetsdatablad (inkl. klassificering och märkning) är den del som tar i särklass mest tid att granska. I snitt uppskattar KemI att det tar cirka en till två timmar att granska ett blad. Vissa går snabbare, men det finns också de som tar mycket längre tid, allt från cirka 15 minuter upp till en dag. Variationerna beror på vanligtvis på komplexiteten för produkten dvs. om blandningen innehåller många ämnen eller olika typer av klassificeringar eller inte. Vidare kan kvalitén på bladen variera, och riktigt dåliga blad som har många brister tar tid att granska. Vid en inspektion granskas normalt tre säkerhetsdatablad per företag.

I och med att fler kemiska produkter omfattas av kravet att säkerhetsdatablad ska åtföljas av ett exponeringsscenario, utökat säkerhetsdatablad, kommer det finnas mycket mer information angiven som behöver kontrolleras. Ett exponeringsscenario syftar till att nedströmsanvändare och konsumenter ska få den information som krävs för att risken vid hanteringen av den kemiska produkten ska vara under kontroll. Ett scenario innehåller bl.a. användningsområde, driftförhållanden vid användning och lämpliga riskhanteringsåtgärder för att säkerställa riskkontroll. Ett bifogat exponeringsscenario kan vara allt från fyra sidor upp till flera hundra sidor långt. Detta gör att komplexiteten och tidsåtgången för att granska ett säkerhetsdatablad kommer att öka allt eftersom fler ämnen registreras enligt Reach och det därmed blir fler produkter som ska ha ett utökat säkerhetsdatablad.

Vägledningsdokument om säkerhetsdatablad finns på Echas webbsida, vilken ger inblick i detaljrikedomen för dessa regler.

### **Reach – registrering och tillstånd**

Den europeiska kemikalielagstiftningen Reach, förordning 1907/2006/EG, är en omfattande lagstiftning som börjar gälla vid olika tidpunkter ända fram till 2018.

Den som tillverkar eller importerar kemiska ämnen i mängder om minst 1 ton per år ska registrera dessa hos den europeiska kemikaliemyndigheten Echa. Ju större mängd av ämnet som tillverkas eller importeras (med import avses införsel till EU) desto mer information ska ingå i registreringsanmälan. Ett ämne som inte är registrerat inom fastställda tidsfrister får inte tillverkas eller släppas ut på EU-marknaden. Kravet på registrering gäller för det enskilda ämnet. En blandning som består av flera ämnen behöver inte registreras, men väl de enskilda ämnena som ingår i blandningen. Kravet på registrering införs stegvis och för många företag infaller skyldigheten att registrera tillverkade ämnen först år 2013 eller 2018.

Vissa särskilt farliga kemikalier kan sättas upp på en särskild lista i Reach (bilaga XIV) och får därmed inte användas i EU utan tillstånd. Tillstånden kommer att innehålla särskilda villkor om t.ex. säker användning som måste kontrolleras. Reglerna i Reach om tillstånd har ännu inte kommit igång fullt ut. Först måste aktuella ämnen sättas upp på listan/bilagan. För varje ämne kommer det att anges ett slutdatum efter vilket ämnet inte får användas om inte ett tillstånd finns. Begränsningsregler och säkerhetsdatablad ligger också under Reach-förordningen.

Det finns omfattande vägledningsdokument om registrering som kan vara värdefulla i tillsynen. Hittills har KemI haft viss tillsyn över registreringarna. Det har främst skett i de gemensamma Forum-projekten (Reach-en-force 1 och Reach-en-force 2), där en kontroll av företagens tillverkade eller importerade volymer av ämnen samt förhandsregistreringsnummer/registreringsnummer jämfördes med data som finns i Reach-IT/RIPE. Sådan information kan inte ses i någon offentlig databas hos Echa.

## Begränsningsregler

Begränsningar finns både nationellt och i EU-lagstiftningen. Exempel är:

- Bly i färger
- Toluen i lim
- CMR (Cancer, Mutagena, Reproduktionstoxiska) ämnen i konsumentprodukter
- PFOS (perfluorerade ämnen)
- Klorerade lösningsmedel
- HCB (hexaklorbenzen) i fyrverkerier

Beroende på vilken bransch eller regelområde som KemI utövar tillsyn över kontrolleras olika delar av begränsningsreglerna. Exempel på begränsningar som KemI haft tillsyn över på senare år är toluen i cykellim och HCB i fyrverkerier.

## Förpackningsregler

Konsumentprodukter ska t.ex. ha barnskyddande förslutning och kännbar varningsmärkning enligt KIFS 2008:2 och 1272/2008/EG (CLP).

Dessa regler är något enklare att granska. Det finns dock en del gränsdragningsfall där intyg<sup>20</sup> behöver begäras in för barnskyddande förslutningar. Förseglade sprayanordningar behöver inget intyg, men det kan vara svårt att bedöma om spraymunstycket är förseglat eller inte. Dessa regler har ofta varit lämpliga att granska ute i detaljhandeln där kommunerna i allmänhet är ute och inspekterar (ibland med hjälp av KemI:s nationella projekt).

Det finns ytterligare regler om hur kemiska produkter ska förvaras och hur förpackningarna ska vara utformade.

## Överlåtelsestillstånd

Särskilt farliga produkter kräver tillstånd från länsstyrelsen för överlåtelse i Sverige. KemI kan genom produktregistret se vilka som behöver sådana tillstånd. Vid inspektion kontrolleras alltid tillstånden. I många fall leder kontrollen till åtalsanmälningar då företagen saknar tillstånd. Det finns en del detaljerade regler såsom undantag och anteckningsskyldighet som också kontrolleras. Bestämmelserna om tillstånd gäller för både primärleverantörer och för detaljhandeln.

## Produktregistret

Företag som tillverkar och till Sverige för in vissa kemiska produkter över 100 kg/år behöver anmäla dessa till KemI:s produktregister. Produktregister finns framför allt i de nordiska länderna, och är till stor hjälp i tillsynsarbetet. Före varje inspektion görs ett utdrag av de produktuppgifter som respektive företag har anmält, med klassificeringar och innehållsuppgifter. Vid inspektionen fås en överblick över företagets produkter, dels genom samtal, men även genom att titta i företagets lager, för att se om antalet anmälda produkter är korrekt. I många fall visar det sig att innehållsuppgifter som redovisats till produktregistret inte

---

<sup>20</sup> Enligt 2 kap. 5§ i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska produkter ska intyg finnas om överrensstämmelse med standarder om barnskyddande förslutningar.

stämmer med innehållet i företagets säkerhetsdatablad. Samordning behövs därför ofta med produktregistret vid denna tillsyn.

### **Övriga – VOC, detergent etc.**

Det finns även annan lagstiftning som bara kort berörs här. Tvätt- och rengöringsmedelsförordningen begränsar användningen av svårnedbrytbara tensider och innehåller särskilda krav på innehållsdeklarationer, information på hemsida m.m. För tillfället pågår ett projekt inom EU där reglerna inspekteras grundligt.

En annan lagstiftning är VOC-direktivet 2004/42/EG som begränsar innehåll av flyktiga organiska föreningar i färger och lacker.

Till detta kommer många mindre delar av regelverk som inte berörs här t.ex. utsläppande på marknaden av ozonnedbrytande ämnen och fluorerade växthusgaser. Denna tillsyn har KemI relativt nyligen övertagit från Naturvårdsverket (mars 2011), då nya miljötillsynsförordningen infördes.

## **Bekämpningsmedel**

Ett bekämpningsmedel måste, med vissa undantag, vara godkänt av KemI för att få säljas i Sverige. Bekämpningsmedel definieras som en kemisk eller biologisk produkt som är avsedd att förebygga eller motverka att djur, växter eller mikroorganismer förorsakar skada eller olägenhet för människors hälsa eller skada på egendom. Bekämpningsmedel indelas i växtskyddsmedel och biocidprodukter.

För biocidprodukter finns en mängd undantag på grund av övergångsregler i biociddirektivet. Idag finns 23 produkttyper och c:a hälften av dem kräver för närvarande godkännande. Från och med den 14 maj 2014 krävs godkännande för samtliga produkttyper, om inte övergångstiden förlängs ytterligare av EU. Dock är fysikaliskt verkande biocidprodukter undantagna från kravet på godkännande. Detta kan tyckas som relativt enkla regler att kontrollera, om medlet ska vara godkänt eller inte, men här finns många gråzoner och svårtolkade undantag. Exempel på dessa svårigheter är om produkten är kemiskt eller fysikaliskt verkande och därmed undantagen från kravet på godkännande, avgöra vilken produkttyp som produkten tillhör, eller avgöra om det verksamma ämnet är notifierat, dvs. att produktens verksamma ämne finns med och utvärderas i ett arbetsprogram för verksamma ämnen. Bekämpningsmedelstillsynen har ofta ett flertal juridiska frågeställningar som behöver lösas. Ärendena är därför relativt tidskrävande och i Tillsynsplan 2012 räknar KemI med att ett bekämpningsmedelsärende i snitt tar fyra dagar att handlägga. Detta inkluderar allt arbete runt en inspektion i ett projekt, såsom projektplanering (inklusive möten, utbildningar etc.), urval av företag, checklistor, förbereda och utföra inspektion (inkl. restid), efterarbete av inspektionen med eventuellt kravställande, åtalsanmälningar, miljösanktionsavgifter, insamling av resultat i projekt och rapportering av projekt.

Bekämpningsmedel är oftast även en kemisk produkt och de flesta regler som gäller för kemiska produkter gäller även för bekämpningsmedel. Exempel på detta är reglerna om anmälan till produktregistret, klassificering, märkning, säkerhetsdatablad och förpackningsregler. I tillsynen av bekämpningsmedel granskas att även mängden aktiv substans överensstämmer med godkännandet (genom kemiska analyser) och att produkten är märkt enligt särskilda krav på märkning som finns för bekämpningsmedel.

## 6.2 Bilaga 2 – Kompetensutvecklingsplan

2008-12-02

# Kompetensutvecklingsprogram för KemI:s inspektörer

## Inledning

Detta dokument innehåller förslag till hur en utbildning kan utformas för nyanställda inspektörer och inspektörer som har längre erfarenhet. Idag går det till så att nya inspektörer introduceras i arbetet genom att arbeta nära tillsammans med en mer erfaren inspektör, en fadder. Men förutom dessa kunskaper man får genom ”learning by doing” krävs kunskaper och träning på flera andra områden. Det är också oerhört viktigt med kontinuerlig kompetensutveckling och uppdatering av kunskaperna hos de inspektörer som jobbat en längre tid på KemI.

Idag saknas ett systematiskt sätt att utbilda nya och erfarna inspektörer på KemI. KemI skiljer sig på den punkten från t.ex. Arbetsmiljöverket, som har ett sex månader långt utbildningsprogram för sina nyanställda arbetsmiljöinspektörer. Parallellt med denna grundutbildning (innehåller områden som yrkesrollen, konflikthantering, intervjuteknik, förvaltningsrätt, arbetsmiljölagstiftning etc.) får den anställde utbildning inom de områden han/hon ska verka, t.ex. kemiska arbetsmiljörisker. Man gör sedan upp en individuell utvecklingsplan som bl.a. inbegriper praktik, ”gå dubbelt” o.s.v. Man jobbar även med fortbildning för de som varit anställda längre.

En inspektör på Kemikalieinspektionen måste ha en mycket bred kompetens för att kunna utföra sitt arbete effektivt och med hög kvalitet. Djup kunskap om tillämpliga regelverk och tolkningar av dessa är ett av många kunskapsområden som krävs av en KemI-inspektör. Inspektörerna behöver också ha kunskaper inom områden som toxikologi, ekotoxikologi, kemi, produkters användning m.m. För att en inspektion verkligen ska få avsedd effekt och leda till en mer långsiktig beteendeförändring hos företaget, ställs stora krav på inspektören när det gäller förmåga att kommunicera, argumentera m.m.

## Allmänt om upplägget

Vi föreslår att KemI:s tillsynsutbildning ska bestå av en basutbildning som följs av individuella kompetensutvecklingsinsatser. Basutbildningen ska pågå under ett år och vissa delar av den kan vara gemensam med annan nyanställd personal på KemI. Efter basutbildningen följer ett individuellt uppgjort utvecklingsprogram. Vissa delar i detta program kan ändå vara obligatoriska. Vissa delar i utbildningen är praktiska, vissa kan man tillgodogöra sig genom självstudier och andra kräver att de är lärarledda. Myndighetens egen personal kan fungera som utbildare i vissa delar.

Under basutbildningen arbetar inspektören praktiskt med tillsynsären den parallellt med teoretiska inslag. En fadder eller annan erfaren inspektörskollega stöttar de nyanställda så de utvecklar färdigheterna, blir förtrogna med yrkesrollen och därmed kan arbeta självständigt.

Ett nästa steg i planering av ett kompetensutvecklingsprogram skulle kunna vara att fundera över vilka delarna i programmet som lämpar sig för självstudier, vilka som bör vara

lärarledda, var kompetens kan hämtas ifrån m.m. KemI bör undersöka om det finns möjlighet att delta i delar av Arbetsmiljöverkets basutbildning för arbetsmiljöinspektörer.

## Mål med tillsynsutbildningen

Målet med tillsynsutbildningen är att inspektörerna ska

- vara väl insatta i /förtrodda med KemI:s uppdrag, verksamhet och de regler som styr KemI:s verksamhet
- ha färdigheter i tillsynsmetodik och ärendehantering i tillsynen
- känna sig trygga i myndighetsrollen och sin yrkesroll

## Översikt över utbildningen

### Basutbildning för nyanställda inspektörer, ca 1 år

<b>Myndighetskunskap</b> - KemI - Myndigheter med angränsande <u>ansvarsområden/ tillsyn</u>	<b>Förvaltningskunskap</b> -Förvaltningsrätt, offentlighet sekretess -Myndighetsutövning -EU/EG-rätt - grunder EUs institutioner
<b>Kemikalierregler</b> -Miljöbalken (kap 2, 14, 26 & 29), förordningar, <u>KIFsar</u> , EG-förordningar	
<b>Tillsynsmetodik</b> - Inspektioner (ca 30 inspektioner under året) - Tillsynsregistret & P-stat - <u>Kunskapsöverföring</u> från inspektörer (inkl. fadder) enligt fadderchecklista - Inläsning av styrdokument och andra hjälpdokument för tillsyn	

### Fortsatt kompetensutveckling/ individuell kompetensutvecklingsplan

<b>Yrkesrollen</b> - presentationsteknik/"vuxenpedagogik" - kommunikation, röst, kroppsspråk - intervjuteknik - <u>mediaträning</u>	- att leda möten - retorik, argumentation - hantera "besvärliga" personer
<b>Fakta/ämneskunskap</b> - nya regler, angränsande regler - förvaltningsrätt, fördjupning - produkt/ branschkunskap, tillverkningsprocesser - kunskap om företagsformer, bokföring - <u>språk (engelska)</u> - <u>domstolsväsendet/ miljöbrottsprocessen</u> - statskunskap (politisk styrning, beslutsgång m.m.)	- EG-rätt / EG-systemet, fördjupning - toxikologi/ekotoxikologi/kemi - riskbedömning, exponering - miljöledningssystem/ miljörevision - datakunskap ( <u>word, excel</u> m.m.) - miljöledningssystem
<b>Övrigt</b> - myndighetssvenska, skrivregler, skriva "begripligt" -riskkommunikation -praktik kommun/ länsstyrelse/ systemmyndighet i annat EU-land	-projektledning - hur mäta resultat & effekter - halkkörning, <u>eco-driving</u> - XRF-utbildning



## Basutbildning

Basutbildningen för nyanställda inspektörer föreslås sträcka sig över ca 1 år. Den består av fyra block:

- myndighetskunskap
- förvaltningskunskap
- kemikalierregler
- tillsynsmetodik

### Myndighetskunskap

Blocket består i att inspektören ska lära sig om KemI:s verksamhet och uppdrag men även om angränsande myndigheters uppdrag, med särskilt inriktning på tillsynsansvaret. I samband med inspektionerna och i tillsynsvägledningen representerar inspektörerna Kemikalieinspektionen och måste kunna informera om hela myndighetens verksamhet och kunna svara på frågor om denna. Detta kräver en djup kunskap om den egna myndigheten.

Ofta ställs inspektörerna också inför frågeställningar som har med andra myndigheters angränsande områden att göra och en grundläggande kunskap om dessa myndigheter och deras ansvarsområden är därför nödvändig för att kunna lotsa företagen rätt, i tillsynsvägledningen men också för att t.ex. kunna avgöra när ett ärende ska överföras till en annan myndighet.

### Förvaltningskunskap

Bör innehålla avsnitt om förvaltningsrättslig lagstiftning, t.ex. om offentlighet och sekretess, jäv och bisysslor. Diarieföring etc. ingår. Blocket bör ge en insikt och kunskaper om myndighetsutövning, myndighetsrollen och vad den innebär för inspektören. Eftersom de flesta regler KemI har tillsyn över har EU-ursprung så är det viktigt att inspektörerna har grundläggande kunskaper om EU-rätt och EU:s institutioner. Introduktionsprogrammet som alla nyanställda på KemI får ta del av innehåller viss förvaltnings- och EU-kunskap.

### Kemikalierregler

Ska ge kunskaper om de lagar och regler som inspektörerna kontrollerar efterlevnaden av. Blocket bör löpa under hela basåret eftersom det är så många regler att sätta sig in i för inspektören. Till att börja med bör inspektören få kunskaper om miljöbalken (2, 14, 26 samt 29 kap), tillsynsförordning m.fl. SFS som påverkar vårt arbete samt grunderna i Reach. Dessa delar kan gås igenom i t.ex. form av lärarledd studiecirkel.

Därefter bör reglerna om klassificering och märkning, förpackningsregler i KIFS 2008:2 samt de delar av Reach som handlar om säkerhetsdatablad gås igenom. För att lära sig om granskning av säkerhetsdatablad kan man också läsa två rapporter (Bygg 2006 PM 3/07 och Säkerhetsdatablad för arbetsplatsens behov PM 3/05). Det finns också en mapp på I: med information (Granskning av produktinformation). Reglerna om klassificering och märkning, förpackningsregler och säkerhetsdatablad utgör grunden för en stor del av vår tillsyn och kan med fördel läsas in parallellt med att inspektören handlägger inspektionsärenden. Övriga delar av regelverken får sedan successivt gås igenom beroende på den typ av inspektioner som

inspektören kommer att utföra. Nyanställda inspektörer bör delta i kursen Kemikalietillsyn 7,5 p. Till stor del läses regelverken in då inspektören jobbar praktiskt i olika tillsynsärenden.

### **Tillsynsmetodik**

Består främst i praktiskt arbete med inspektioner och bör starta så fort det är möjligt och omfatta olika typer av inspektioner. I det praktiska arbetet går den nya inspektören ”dubbelt” och lär sig av en erfaren fadder om ärendehantering, tillsynsregister etc. enligt en ”fadderchecklista” som följs (bifoga i bilaga). Här är dokument med rutiner, checklistor etc. centrala. Detta block löper över hela det först året. Vi bedömer att nya inspektörer ska delta och medverka vid ca 30 inspektioner under basutbildningen. Mot slutet av året förväntas inspektören självständigt kunna leda inspektioner och handlägga inspektionsärenden.

### **Fortsatt kompetensutveckling/ individuella kompetensutvecklingsplaner**

Såväl arbetet med inspektioner som med tillsynsvägledning ställer höga krav på inspektörernas kompetens och därmed fortsatta kompetensutveckling. Det är viktigt att ständigt arbeta med kompetensutvecklingen, den blir aldrig ”färdig”. Utvecklingsbehovet är individuellt och därför ska den fortsatta kompetensutvecklingen av de nyanställda samt de erfarna inspektörerna styras utifrån planer som utformas beroende på individens behov (tas fram i samråd mellan Ec/medarbetare). De individuella utvecklingsplanerna ska innehålla successiva utbildningsinsatser som kopplar till såväl yrkesrollen, som fakta- och ämneskunskaper m.m. Vissa delar i planerna kan vara obligatoriska.

### **Yrkesrollen**

En inspektion ska idealt leda till en varaktig beteendeförändring hos företag som brister i sin kemikaliekontroll. Många faktorer är avgörande för hur effektiv/ ”lyckad” inspektionen blir och det är därför av största vikt att inspektörerna fortbildar sig på de ”mjukare” kompetensområdena som har att göra med yrkesrollen, t.ex. inom kommunikation, röst, kroppsspråk, retorik, argumentation, intervjuteknik, pedagogik och presentationsteknik.

### **Fakta/ ämneskunskap**

Här måste inspektörerna ständigt förkovra sig. Efter basåret är det bl.a. nödvändigt att sätta sig in i en mängd regelverk. Inom vissa områden krävs djup kunskap, t.ex. miljöbalk (tillämpliga delar), ”kemikalier regler”, delar av förvaltningslagstiftningen. Andra områden, såsom arbetsmiljölagstiftning och avfallsregler måste inspektören ha grundläggande kunskaper inom, bl.a. för att kunna granska vissa avsnitt i säkerhetsdatablad (SDB). Beroende på vad inspektören har för inriktning är det aktuellt med djupare kunskaper om Reach, regler kring bekämpningsmedel m.m.

Grundläggande kunskaper i kemi, toxikologi och ekotoxikologi är nödvändiga bl.a. för att kunna förstå klassificerings & märkningssystemet och för att kunna granska och ställa krav på bedömningsunderlag och säkerhetsdatablad. Saknas grundutbildning inom något av dessa områden ska det beaktas i den individuella utvecklingsplanen. Det är också viktigt att underhålla den naturvetenskapliga grundkompetens man har från universitet/ högskola och följa utvecklingen inom ämnesområdet.

Kunskaper inom bl.a. exponeringsbedömning blir viktiga i och med Reach. Kunskaper om hur man förhindrar exponering genom t.ex. personlig skyddsutrustning, anpassning av arbetsplatsen (ventilation etc.) är viktiga för att kunna granska och ställa krav på innehållet i SDB.

För att kunna diskutera t.ex. substitution med företagen och följa deras resonemang är kunskaper om branscher och produkter (sammansättning, funktion, tillverkningsprocesser, användning m.m.) nödvändig. Denna typ av kunskap ger inspektören förståelse för varför vissa ämnen/produkter används inom vissa områden och gör också att inspektören får en större trovärdighet/pondus i kontakterna med företagen.

## Övrigt

Exempel på annan kompetensutveckling som är viktig för inspektörerna är projektledarutbildning, riskkommunikation, praktik på annan myndighet, hur man skriver begriplig myndighetssvenska m.m. Tillsynen bedrivs ofta i projektform och kunskaper om hur man planerar ett projekt effektiviserar verksamheten. Projekten kan ge resultat som vi vill kommunicera med media, allmänhet m.fl. och det är därför viktigt att ha kunskaper om hur individer uppfattar, reagerar och handlar när de ställs inför risker och fakta. För att få förståelse för de målgrupper som vi riktar oss till i tillsynsvägledningen och för att kunna utforma vägledningen på ett bra sätt kan praktik på en myndighet vara bra.

## Självstudier & undervisning m.m.

Utbildningen bör bestå av såväl lärarytt undervisning som självstudier och kunskapsöverföring från erfarna inspektörer (fadder). I vissa fall kan det vara aktuellt att som erfaren inspektör agera medföljare på t.ex. EU-möten för att förkovra sig inom ett visst regelområde och för att medverka till regelutveckling. På vissa moment i utbildningen behövs expertis utanför KemI, t.ex. inom kommunikation, språk, m.m. *Här kan man fundera över / föreslå vad som kan lämpa sig att vara lärarytt o vad som kan lämpa sig för självstudier etc.*

## Kostnadsfria webbutbildningar

Förvaltningskunskap och EU-kunskap: <http://www.forvaltningskunskap.nu/>

Toxikologi: <http://sis.nlm.nih.gov/enviro/toxtutor.html>



## 6.3 Bilaga 3 – Regler under Kemikalieinspektionens ansvar

Nedan listas de regler som faller under Kemikalieinspektionens tillsynsområde.

Lag/Förordning/Föreskrift/EG förordning	KP	BK
<b>Lag</b>		
Miljöbalk (1998:808)	x	x
Produktsäkerhetslag (2004:451)	x	
<b>Förordningar</b>		
Förordning (1985:837) om PCB m.m.	x	
Förordning (2000:338) om biocidprodukter		<b>x</b>
Förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön		x
Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel		<b>x</b>
Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter	x	
Förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer	x	x
Produktsäkerhetsförordning (2004:469)	x	
Förordning (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (delar som rör utsläppande på marknaden)	x	
Förordning (1986:946) om svavelhaltigt bränsle	x	
<b>Föreskrifter</b>		
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter	x	x
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer	x	x
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel		<b>x</b>
<b>EG förordningar</b>		
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006/EG om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier ( <b>Reach</b> )	x	x
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 ( <b>CLP</b> )	x	x
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar ( <b>POPs</b> ) och om ändringar av direktiv 97/117/EEG	x	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 om <b>tvätt och rengöringsmedel</b> samt ändringsförordning EG nr 907/2006	x	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av <b>växtskyddsmedel</b> på marknaden		<b>x</b>

EG direktiv/Införlivade i svenska författningar	KP	BK
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/13/EG och 2004/42/EG om flyktiga organiska föreningar (<b>VOC</b>).</p> <p>Direktiven finns införlivade i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken, framförallt i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 2008:2.</p>	x	
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om <b>klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat</b>.</p> <p>Direktivet finns införlivat i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken och i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 2005:7 om klassificering och märkning av kemiska produkter.</p>	x	x
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om <b>klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen</b>.</p> <p>Direktivet finns införlivat i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken och i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 2005:7 om klassificering och märkning av kemiska produkter och Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 2008:2 om kemiska produkter och biotekniska organismer.</p>	x	x
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av <b>biocidprodukter</b> på marknaden.</p> <p>Direktivet finns införlivat i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken och i förordning (2000:233) om biocidprodukter, i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 2008:2 om kemiska produkter och biotekniska organismer samt i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS)2008:3 om bekämpningsmedel.</p>		x
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 91/414/EG om utsläppande av <b>växtskyddsmedel</b> på marknaden.</p> <p>Direktivet finns införlivat i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken i förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel och i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS)2008:3 om bekämpningsmedel.</p>		x
<p>Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av <b>genetiskt modifierade organismer</b> i miljön</p> <p>Direktivet finns införlivat i svensk lagstiftning inom ramen för miljöbalken i förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön</p>		x

## 6.4 Bilaga 4 – Konsultrapport

### Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter AB/Magnus Fredricson

#### Rapport – Regeringsuppdrag om överlåtelse av tillsyn av primärleverantörer

1.	Bakgrund och nuläge.....	3
1.1.	Rörelse & Utvecklings uppdrag.....	3
2.	Metodik.....	4
3.	Grundläggande antaganden och utgångspunkter för konsekvensbeskrivningar.....	5
3.1.	Två sorters kostnader.....	5
3.2.	Samsyn och likställighet.....	5
3.3.	Behov av fördjupad tillsynsvägledning.....	5
3.4.	Kommunernas tillsynsavgift samt tidsåtgång för en inspektion.....	5
3.5.	Kommunerna skall erhålla full kostnadstäckning.....	5
3.6.	Tillsynsavgifter medför en administrativ börda.....	5
3.7.	Urval av kommuner för konsekvensbeskrivning.....	5
3.8.	Tillsynsfrekvensen är vart femte år.....	6
4.	Allmänt om överlåtelse av tillsyn.....	7
4.1.	Miljötillsynsförordningens regler.....	7
4.2.	Länsstyrelsernas erfarenheter av överlåtelse av tillsyn.....	7
5.	Kommunernas kompetens.....	9
5.1.	Kompetenskrav.....	9
5.2.	Stödstrukturer.....	9
5.3.	Kommunernas kompetens och erfarenhet samt tillgång till stödstrukturer.....	10
6.	Kostnadseffektivitetjämförelse.....	11
6.1.	Nuläge – Kemikalieinspektionen utför all tillsyn av primärleverantörer.....	11
6.2.	Framtida läge – kemikalieinspektionen överlåter tillsyn till kommuner.....	11
6.3.	Exempel på andra konsekvenser än de ekonomiska.....	11
7.	Uppbördsstruktur – finansiering av tillsyn överlåten till kommuner.....	13
7.1.	Tre möjliga uppbördsstrukturer.....	13
7.2.	Bedömningsgrunder – uppbördsstrukturer.....	13
7.3.	Förslag 1: All kemikalietillsyn finansieras med tillsynsavgifter som tas ut av den som utför tillsynen samt grundläggande kemikalieavgift som tas ut av Kemikalieinspektionen.....	16
7.4.	Förslag 2: Tillsynen i de kommuner som erhållit överlåtelse finansieras med tillsynsavgifter, och kemikalieavgiften sätts ned för företagen i de kommunerna.....	17
7.5.	Förslag 3: All kemikalietillsyn finansieras med kemikalieavgiften, och Kemikalieinspektionen ersätter de kommuner som utför tillsynen för det.....	18
7.6.	Sammanfattande bedömning av de olika alternativen.....	19
7.7.	Bedömning av kostnader för företagen beroende på uppbördsstruktur.....	20
8.	Några tankar om kriterier för överlåtelse av tillsyn.....	22
9.	Förslag till strukturer för samverkan mellan Kemikalieinspektionen och de kommuner som får överlåten tillsyn.....	24
9.1.	Överlåtelse.....	24
9.2.	Fördjupad tillsynsvägledning.....	24
9.3.	Grunden för överlåtelse och samverkan – en gemensam tillsynsplan.....	24
9.4.	Gemensam kompetensutveckling.....	25
9.5.	Gemensamma projekt.....	25
9.6.	Gemensam regelutveckling.....	25
9.7.	Rapportering av brister i produktinformation.....	26

10. Sammanfattande bedömning och rekommendation.....	26
10.1. Kompetens.....	26
10.2. Kostnadseffektivitet.....	26
10.3. Finansiering.....	26
11. Rekommendation.....	27

## **Bilagor**

Bilaga 1:	Förteckning över berörd lagstiftning etc.
Bilaga 2:	Förteckning över regelområden kemiska produkter och bekämpningsmedel
Bilaga 3	Respondenter och deltagare i arbetsgrupper
Bilaga 4:	Nomenklatur
Bilaga 5	Sammanställning av resursbehov för fördjupad tillsynsvägledning



## 1. Bakgrund och nuläge

Kemikalieinspektionen har lämnat uppdrag till Rörelse & Utveckling Organisationskonsulter att ta fram en rapport som belyser kommunernas möjlighet att ta över tillsyn från Kemikalieinspektionen, samt ge förslag till olika avgiftskonstruktioner för att finansiera tillsynen. Rapporten skall sedan tjäna som underlag för Kemikalieinspektionens svar till regeringen.

Kemikalieinspektionens ansvar för tillsyn av primärleverantörer regleras i Miljötillsynsförordningen (2011:13), och i det andra kapitlet beskrivs det så här:

**21 §** Kemikalieinspektionen har, när det gäller [14 kap. miljöbalken](#) och de EU-förordningar som anges i [19 §](#) 7–9 och 11–15, ansvar för tillsynen i fråga om

1. primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och biotekniska organismer samt primärleverantörers skyldigheter att anmäla kemiska produkter, biotekniska organismer och varor till produktregistret, och
2. utsläppande av varor på marknaden.

Av förordningen framgår att Kemikalieinspektionen också skall planera och följa upp sitt tillsynsarbete.

Regeringen har i sitt regleringsbrev till Kemikalieinspektionen gett dem i uppdrag att föreslå hur en delegering av tillsynen över primärleverantörer kan överlätas till kommuner:

*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.*

### 1.1 Rörelse & Utvecklings uppdrag

Syftet med stödet från Rörelse & Utveckling är<sup>1</sup> ”att belysa förutsättningar, både med- och motkrafter, för en delegering av tillsynen på ett sådant sätt att Kemikalieinspektionen kan redovisa sitt uppdrag till regeringen.”

Insatsen innehåller:<sup>2</sup>

1. Inledande kartläggning av uppbojdsstrukturen och etablerande av preliminär(a) modell(er) för finansiering av kommunernas utökade tillsyn. Det finns rapporter från ESV som kan vägleda.

<sup>1</sup> Ur uppdragsbeskrivning lämnad till Kemikalieinspektionen inför uppdraget, sidan 1.

<sup>2</sup> Ur uppdragsbeskrivning lämnad till Kemikalieinspektionen inför uppdraget, sidan 2. Rapporten som åsyftas är ESV 2004:16 – Finansiering av tillsyn – rapport till tillsynsutredningen.

2. *Kartläggning av (stöd)strukturer inom KEMI. Vad behövs för att tillsynen skall fungera? Resultatet av denna del presenteras i form av en kriterielista. Det finns länsstyrelser som har genomfört utvärderingar av delegering av tillsyn och det materialet kan vara till nytta.*
3. *Kartläggning av de aktuella kommunernas förutsättningar och tankar kring ett utökat ansvar genom delegering. Vilka stödstrukturer finns på plats hos dem? Vilka tankar har de om att utveckla verksamhet och stödstrukturer?*
4. *Utförande av preliminär struktur för samverkan, vilket inkluderar sådant som verksamhetsplanering, uppföljning, kvalitetssäkring (till exempel med avseende på likvärdig tillsyn), kompetensförsörjning, "avtal" etc.*
5. *Baserat på det ovanstående: beskrivning av konsekvenser för KEMI, kommuner och företag samt enklare beskrivningar av miljö- och hälsokonsekvenser. Möte med referensgrupp.*

## 2. Metodik

Kartläggning har genomförts med hjälp av dokumentgranskning, arbetsmöten med Kemikalieinspektionen och intervjuer med kommuner, medarbetare på Kemikalieinspektionen med flera. Urval av kommuner att intervjua har skett med utgångspunkten att större kommuner troligen haft den erfarenhet och kompetens som regeringsuppdraget talar om samt tillräckligt många tillsynsobjekt för att kunna upprätthålla kompetens och erfarenhet. Detta har i praktiken medfört att de kommuner som intervjuats varit "storstadskommuner". En respondentlista finns i bilaga 3.

För att kunna konsekvensbedöma olika alternativ, och jämföra kostnadseffektiviteten för olika alternativ har först ett antal grundläggande antaganden lagts fast, och vissa förenklingar gjorts. De övergripande antagandena redovisas i avsnitt 3 nedan.

Konsekvensbedömningen är gjord utifrån tre olika perspektiv:

1. Vilka blir konsekvenserna för Kemikalieinspektionen?
2. Vilka blir konsekvenserna för de kommuner som får överlåten tillsyn?
3. Vilka blir konsekvenserna för företaget som tillsynas?

En viktig utgångspunkt för konsekvensbedömningen är Ekonomistyrningsverkets rapport till tillsynsutredningen, ESV 2004:16. De principer för hur en avgift skall konstrueras som ESV lyfter fram finns beskrivna nedan.

Under den inledande fasen av arbetet identifierades tre områden som behövde genomlysas:

1. **Kompetens** och tillgång till **stödstrukturer** – vilken kompetens krävs hos kommunen för att en överlåtelse skall kunna ske? Vilka stödstrukturer behöver finnas tillgängliga, antingen hos kommunen själv eller hos Kemikalieinspektionen?
2. **Kostnadseffektivitet** – hur skiljer sig kostnaderna för tillsynen åt om den överlåts respektive blir kvar hos Kemikalieinspektionen? Vilka övriga konsekvenser medför det?
3. **Finansiering** – hur ser en ändamålsenlig uppbördsstruktur ut?

### 3. Grundläggande antaganden och utgångspunkter för konsekvensbeskrivningar

#### 3.1 *Två sorters kostnader*

Kostnaderna för kemikalietillsyn kan delas upp i två delar:

1. Kostnader för operativ tillsyn.
2. Kostnader för tillsynsvägledning, stöd<sup>3</sup>, produktregister, EU-arbete etc. Det vill säga det arbete Kemikalieinspektionen utför och som är en förutsättning för att tillsyn av primärleverantörer över huvud taget kan bedrivas i Sverige.

#### 3.2 *Samsyn och likställighet*

Tillsynen skall bedrivas på samma sätt, oberoende av vilken myndighet som utför den. Det medför bland annat att tillsynen av primärleverantörer i Sverige skall ske efter en gemensam, nationell, tillsynsplan.

#### 3.3 *Behov av fördjupad tillsynsvägledning*

Överlåten tillsyn kräver ungefär 1,5 tjänst på Kemikalieinspektionen för fördjupad tillsynsvägledning, koordinering med mera. Kostnaden för detta beräknas till 2.000.000kr årligen. I bilaga 5 redovisas Kemikalieinspektionens bedömning av resursbehovet. Denna kostnad bör av rättviseskäl inte drabba de företag som inte omfattas av överlåten tillsyn.

#### 3.4 *Kommunernas tillsynsavgift samt tidsåtgång för en inspektion*

I beräkningarna i denna rapport är kommunernas tillsynsavgift satt till 1.000kr per timme. Det är baserat på uppgifter från kommunerna, och avrundat uppåt.

En inspektion från en kommun beräknas omfatta två och en halv dag, och därigenom i förekommande fall ge upphov till en tillsynsavgift om 20.000kr per tillfälle.<sup>4</sup>

#### 3.5 *Kommunerna skall erhålla full kostnadstäckning*

För att överlåtelse av tillsyn skall kunna ske behöver kommunerna erhålla full kostnadstäckning, det vill säga 20.000kr per inspektion.

#### 3.6 *Tillsynsavgifter medför en administrativ börda*

Finansiering med tillsynsavgifter skapar en ökad administrativ börda för både företag och myndighet(er), eftersom det kräver tidsredovisning och särskild fakturering av tillsynsavgifter.

#### 3.7 *Urval av kommuner för konsekvensbeskrivning*

---

<sup>3</sup> Med stöd avses i rapporten både Kemikalieinspektionens interna stödfunktion på avdelningen för tillsyn men också det stöd som ges till företagen via AIKK. (PRIO-databasen, annat stöd till företag som information, utbildning, medverkan på föreläsningar/seminarier/branschträffar etc.)

<sup>4</sup> Enligt uppgift från Kemikalieinspektionen tar en inspektion tre dagar inklusive resa, därför uppskattas tidsåtgången för kommunen som tre dagar minus restid.

I avsnitt 2 ovan beskrivs hur urvalet av kommuner för intervjuer skett mot bakgrund av en bedömning av deras erfarenheter. Detta urval av ”storstadskommuner” har också använts för att uppskatta hur stor del av tillsynsobjekten som kan komma att överlåtas. Enligt uppgifter från produktregistret på Kemikalieinspektionen är en tredjedel av alla tillsynsobjekt belägna i ”storstadskommunerna”. Detta urval är gjort för att kunna bedöma olika konsekvenser, och utgör inte en rekommendation av vilka kommuner som kan få tillsyn överlåten.

### *3.8 Tillsynsfrekvensen är vart femte år*

Med nuvarande resurstilldelning är den genomsnittliga tillsynsfrekvensen från Kemikalieinspektionen vart femte år. Det intervallet används i konsekvensbeskrivningarna för att kunna bedöma kostnader etc.

## 4. Allmänt om överlåtelse av tillsyn

### 4.1 Miljötillsynsförordningens regler

Överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken finns beskrivet i miljötillsynsförordningens första kapitel, bestämmelserna gäller dock inte kemikalietillsyn, men kan tjäna som utgångspunkt för ett resonemang:

#### Överlåtelse av tillsynsuppgift

**18 §** I den omfattning som framgår av [2 kap.](#) får en statlig operativ tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär det.

**19 §** En överlåtelse av uppgiften att utöva operativ tillsyn ska avse

1. en viss typ av tillsynsobjekt,
2. en viss typ av tillsynsobjekt med undantag för ett visst eller vissa tillsynsobjekt, eller
3. ett visst tillsynsobjekt.

**20 §** Den myndighet som prövar om uppgiften att utöva operativ tillsyn kan överlåtas, ska vid sin prövning ta hänsyn till

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla kraven i [6–12 §§](#),
3. den kommunala nämndens förutsättningar för att utöva tillsyn över tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter i den utsträckning sådan hantering förekommer,
4. kommunens interna ansvarsfördelning för drift av och tillsyn över kommunala verksamheter,
5. myndighetens egna förutsättningar för att fortsättningsvis kunna ge effektiv tillsynsvägledning i frågor som rör tillsynsobjekten,
6. möjligheten att inom ett län utöva en effektiv tillsyn, och
7. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynsuppgiften.

När det gäller tillsyn över kommunala verksamheter får tillsynsuppgiften inte överlåtas om kommunen har en nämndorganisation som strider mot [3 kap. 5 § andra stycket](#) kommunallagen ([1991:900](#)) eller om kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av andra organisatoriska skäl inte är lämplig med hänsyn till förutsättningarna för en effektiv tillsyn.

#### Återkallelse av tillsynsuppgift

**21 §** En tillsynsmyndighet som har överlåtit uppgiften att utöva operativ tillsyn till en kommunal nämnd ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynen. Om förutsättningarna för överlåtelse enligt [20 §](#) inte längre finns, ska tillsynsmyndigheten återkalla överlåtelsen. En återkallelse får avse ett visst eller vissa tillsynsobjekt eller en typ av tillsynsobjekt.

**22 §** En tillsynsvägledande myndighet får, i fråga om tillsyn inom sitt vägledningsområde, begära att en länsstyrelse som har överlåtit uppgiften att utöva tillsyn till en kommunal nämnd ska återkalla överlåtelsen. Om länsstyrelsen inte gör detta, får den tillsynsvägledande myndigheten överlämna frågan om återkallelse till regeringen för avgörande.

#### 4.2 Länsstyrelsernas erfarenheter av överlåtelse av tillsyn

Länsstyrelserna har erfarenhet av att överlåta tillsyn, och deras erfarenheter kan ligga till grund för en ändamålsenlig överlåtelse av kemikalietillsyn. Synpunkterna nedan är baserade på intervjuer med länsstyrelsen i Västra Götaland och i Västernorrland.

Grunden för länsstyrelsernas överlåtelse är att kommunen själv, genom kommunfullmäktige, begär det. Länsstyrelsen svarar sedan på en sådan begäran. För det fall att länsstyrelsen inte bejakar begäran och kommunen inte låter sig nöja med det hänförs ärendet direkt till regeringen.

För att en överlåtelse skall kunna ske behöver en bedömning ske avseende kompetens, resurser och organisation. Det finns ingen beskrivning av kraven, utan man gör en samlad bedömning från fall till fall. Det pågår ett arbete med att utveckla tydligare kriterier för detta som skall vara gemensamma mellan olika länsstyrelser.<sup>5</sup> I dagsläget händer det att det uppstår konflikter mellan kommuner och länsstyrelser på grund av att man har olika syn på vad som krävs för att ta över tillsynen. Det kan röra sig om att man inte är överens om hur kriterierna är utformade, eller huruvida kommunen lever upp till dem.

Överlåtelse sker efter en tids dialog mellan kommunen och länsstyrelsen. Överlåtelse har tidigare skett för alla objekt på en gång och tills vidare av de länsstyrelser som intervjuats. Detta försöker man nu ändra på. Anledningen till det är att man vill förbättra uppföljningen, och ha möjlighet att återkalla överlåtelse om tillsynen inte fungerar väl på ett objekt eller en typ av objekt.

I och med att tillsyn enligt miljöbalken anses tydligt definierat och att ingen ersättning från länsstyrelsen utgår till kommunen upprättas inget samverkansavtal mellan kommunen och länsstyrelsen.

Överlåtelse kan ske med undantag av vissa objekt, eller vissa sorters objekt bland annat beroende på jävsförhållanden eller kommunens kapacitet i form av resurser eller kompetens.

Länsstyrelserna ger också tillsynsvägledning till kommunerna, men omfattningen av den varierar. En uppskattad form, som kommit lite på undantag, är miljöbalksdagar som ursprungligen arrangerades av Naturvårdsverket, men som nu finns i lokal form i några län.

Överlåtelsen kan återkallas om kommunen på olika sätt inte fullgör sin uppgift på ett tillfredsställande sätt. Anledningar till återkallelse kan till exempel vara resursbrist eller jävsproblematik. Enligt 3 kapitlet 5 § kommunallagen får ingen nämnd utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Olika länsstyrelser följer upp överlåtelsen på olika sätt. Dokument som behovsutredning och tillsynsplan kan granskas. Ibland sker också regelrätt tillsyn.

Den stora vinsten med överlåtelse av tillsyn är att tillsynen sker med tätare intervaller. Länsstyrelsen har inte resurser att utföra den tillsyn de borde, och de tillsynsavgifter som de debiterar går inte till dem själva. Kommunerna får själva disponera de avgifter de debiterar. Länsstyrelserna noterar att detta ibland riskerar att leda till att kommunerna fokuserar den överlåtna tillsynen framför annan som de är skyldiga att genomföra, men inte kan debitera för.

---

<sup>5</sup> Rapporten "Exempel på bedömningskriterier för uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn" från Tillsyns- och Föreskriftsrådet: <http://www.tofr.info/Global/03-radsarbetet/projektresultat/metodrapporten-bilaga1-bedomningskriterier.pdf>

## 5. Kommunernas kompetens

Av regeringsuppdraget framgår 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."*

### 5.1 Kompetenskrav

Kemikalieinspektionens inspektörer är specialiserade naturvetare, typiskt kemister eller biologer. Tillsyn av primärleverantörer ställer höga krav på att till exempel kunna bedöma recepturer samt förstås god kännedom om Reach och CLP<sup>6</sup> med flera lagstiftningar. (Se bilaga 1 för en förteckning.)

En inspektör som nyanställs vid Kemikalieinspektionen tilldelas en fadder, och man beräknar att det tar ett till två år innan man kan utföra inspektioner självständigt.

Kompetens och erfarenhet delas upp i en grundläggande och en särskild nivå för att kunna bedöma vilken kompetens och vilken erfarenhet som behövs för att kunna utföra tillsyn av primärleverantörer:

- **Grundläggande kompetens** – utbildning, t ex kemist/biolog samt grundläggande miljöjuridik.
- **Grundläggande erfarenhet** – erfarenhet av tillsyn, till exempel enligt miljöbalken.
- **Särskild kompetens** – toxikologi och en djupare kunskap om kemikalielagstiftningen, Reach, CLP, olika EU-direktiv med mera.
- **Särskild erfarenhet** – erfarenhet av tillsyn hos primärleverantörer. T.ex. kontrollerat alla delar i säkerhetsdatabladet, att angiven skydds- och riskinformation överensstämmer med klassificeringen etc.

### 5.2 Stödstrukturer

För att bedriva tillsyn av primärleverantörer behövs det stödstrukturer, som på olika sätt möjliggör själva tillsynen. Dessa inkluderar:

- Tillgång till annan kompetens
  - Grundläggande miljöjuridisk kompetens
  - Specialjuridisk kompetens inom Reach med mera
  - Toxikologer/ekotoxikologer
  - Kemister
  - Samverkan med andra inspektörer
  - Kontakter med Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket med flera centrala myndigheter
- Tillgång till information
  - Produktregistret
  - Bekämpningsmedelsregistret, i förekommande fall

---

<sup>6</sup> Reach är EUs kemikalielagstiftning. CLP står för förordning (EG) nr 1272/2008 som gäller klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen och blandningar.

- RIPE<sup>7</sup>
- Reach IT<sup>8</sup>
- Strukturer för planering, genomförande och uppföljning
  - Samverkan med KEMI i kampanjer etc.
  - Strukturer för lärande och utveckling
- Information
  - Tillgång till informationsmaterial

### 5.3 Kommunernas kompetens och erfarenhet samt tillgång till stödstrukturer

Samtliga de kommuner som intervjuats anger att de redan idag bedriver, eller har erfarenhet av att bedriva, kemikalietillsyn i relation till de lagar och tillsynsområden som Kemikalieinspektionen sammanställt. Dessa finns i bilagorna 1 och 2. Vid fördjupade intervjuer genomförda av inspektörer på Kemikalieinspektionen framkom att kommunerna med undantag av Göteborg inte har utfört tillsyn inom dessa områden så systematiskt och på det djup som Kemikalieinspektionen beskriver att man behöver göra för att ha de erfarenheter som krävs.

I och med avgränsningen att inledningsvis intervjua ”storstadskommuner” har alla de kommuner som kommit till tals naturvetare som kemister, biologer, geologer etc. anställda som inspektörer. I något fall finns det till och med en disputerad kemist. Det finns sannolikt en nedre gräns vad gäller en kommuns storlek och möjligheten att ha den kompetens som krävs. Samtidigt är det idag vanligt att kommuner går samman på olika sätt kring tillsynsfrågor, och då kan mer specialiserad kompetens finnas att tillgå. I alla de intervjuade kommunerna finns minst 20 medarbetare som arbetar med olika former av miljötillsyn.

Kemikalieinspektionen erbjuder en utbildning, ”Tillsyn av kemiska produkter”. Kursen omfattar 7,5 högskolepoäng och anordnas av Umeå Universitet som en påbyggnad till utbildningen för miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Kemikalieinspektionen står för innehållet. Det är mycket vanligt att medarbetare i kommunerna gått denna utbildning.

Kommunerna har i samtliga fall tillgång till jurister. Deras kompetens när det gäller Reach etc. varierar mellan kommunerna. Utgångspunkten kan sägas vara att miljöförvaltningarnas jurister är goda miljöjurister i allmänhet.

Toxikologer eller ekotoxikologer finns inte anställda i kommunerna som därför inte har direkt tillgång till dessa kompetenser.

En slutsats av detta är att Kemikalieinspektionen behöver bistå de kommuner som tar över tillsynen av primärleverantörer med fördjupad tillsynsvägledning, det vill säga stöd kring kemikalierregler (t ex säkerhetsdatablad, klassificering och märkning, begränsningar, och bekämpningsmedel), toxikologi, exponeringsscenarioer och fysikaliska faror. De två senare sker med hjälp av Arbetsmiljöverket och MSB. Kommunerna uppger att de visserligen har relationer till Arbetsmiljöverket och MSB, men att de är sporadiska. Det rimliga är att kommunerna går via Kemikalieinspektionen som ju har samverkan med de två andra myndigheterna.

Kommunerna har, baserat på fördjupade intervjuer som genomförts av Kemikalieinspektionen grundläggande kompetens och erfarenheter men saknar de särskilda kompetenser och erfarenheter som beskrivs ovan i avsnitt 5.1.

<sup>7</sup> RIPE, Reach Information Portal for Enforcement, är en informationsportal för inspektion som drivs av den europeiska kemikaliemyndigheten Echa.

<sup>8</sup> Reach IT är en databas där primärleverantörer lägger in, registrerar, information om kemiska produkter.



Kommunerna har endast i undantagsfall den kompetens och erfarenhet som Regeringsuppdraget talar om. Den kompetensen är emellertid möjlig att förvärva så att kommunerna kan ta över tillsyn av primärleverantörer. Att tillägna sig kompetens och erfarenheter tar ett eller ett par år, baserat på Kemikalieinspektionens erfarenheter av att introducera nya inspektörer.

## 6. Kostnadseffektivitetjämförelse

### 6.1 Nuläge – Kemikalieinspektionen utför all tillsyn av primärleverantörer

<b>Kostnad enligt 2012 års budget för Kemikalieinspektionen</b>	
1. Kostnad för operativ tillsyn  Kemikalieinspektionen tillsynar 100 % av objekten med en tillsynsfrekvens om 5 år.	10.000tkr
2. Kostnader för tillsynsvägledning, stöd, produktregister, EU-arbete etc.	20.000tkr
<b>Summa</b>	<b>30.000tkr</b>

Tabell 1

### 6.2 Framtida läge – kemikalieinspektionen överlåter tillsyn till kommuner

<b>Kostnad enligt 2012 års budget för Kemikalieinspektionen samt uppskattade kostnader för överlåtelse</b>	
1. Kostnad för operativ tillsyn  Kemikalieinspektionen tillsynar 2/3 av objekten med en tillsynsfrekvens om 5 år. Kommunerna tillsynar 1/3 av tillsynsobjekten med en tillsynsfrekvens om 5 år. <sup>9</sup>	7.000tkr 2.200tkr
2. Kostnader för tillsynsvägledning, internt stöd, produktregister, EU-arbete etc.	20.000tkr
3. Kostnader för fördjupad tillsynsvägledning koordinering av tillsyn etc.*	2.000tkr
<b>Summa</b>	<b>31.200 tkr</b>

Tabell 2

\* Kemikalieinspektionen har uppskattat vilka resurser som krävs för att lämna fördjupad tillsynsvägledning med mera som en följd av en överlåtelse. Se bilaga 5.

Tabellerna ovan visar således att om delar av tillsynen av primärleverantörer överläts till kommuner kommer den samlade kostnaden för tillsynen att öka från 30Mkr till 31.2Mkr.

### 6.3 Exempel på andra konsekvenser än de ekonomiska

(De båda alternativen antas alltså innebära samma mängd tillsyn, utförd på samma sätt.)

Bland **fördelarna** med överlåten kemikalietillsyn finns:

<sup>9</sup> Se 3.7 ovan för en beskrivning av varför 1/3 av objekten antas överlåtna i analysen.

- Möjligheter till en närmare samverkan mellan verksamhetsutövare och myndighet
- Ökad geografisk närhet mellan myndighet och verksamhet.
- Möjlighet till synergieffekter mellan olika sorters tillsyn.
- Kommunerna får kunskap genom tillsyn av primärleverantörer som de kan dra nytta av i annan kemikalietillsyn (i användarledet).

Bland **nackdelarna** med överlåten tillsyn finns

- Det uppstår ett behov av samordning mellan Kemikalieinspektionen och kommuner som inte finns då all tillsyn är samlad på en plats.
- Kostnaden för samordning, cirka 2.000tkr, framstår inte som rimlig i relation till det begränsade antal inspektörer i kommunerna som skall utföra den överlåta tillsynen. (Det rör sig uppskattningsvis om 5-10 personer i de kommuner som används som utgångspunkt i analysen.)

Bland **riskerna** med överlåten kemikalietillsyn finns:

- Risk för kvalitetsförsämring genom att de som utför tillsynen inte ägnar sig enbart åt det, och inte har specialiserad kompetens för tillsyn av primärleverantörer och mindre erfarenhet av att utföra den.
- Det finns en risk för att tillsynen inte blir likvärdig.
- Eftersom de kommuner som får tillsyn överlåten inte har lika många medarbetare som arbetar med denna tillsyn ökar sårbarheten om någon slutar.
- För kemikalieinspektionens del kan en överlåtelse innebära att antalet inspektörer minskar något, vilket kan öka myndighetens sårbarhet.
- Det blir en utmaning att hantera företag med flera produktions- eller importställen.

Dessa risker kan självklart hanteras med olika skyddsåtgärder i form av ut- och fortbildning, koordinering, rutiner, checklistor etc.

## 7. Uppbördsstruktur – finansiering av tillsyn överlåten till kommuner

### 7.1 Tre möjliga uppbördsstrukturer

Det finns tre principiella uppbördsstrukturer som kan användas om tillsyn överlåts från Kemikalieinspektionen till kommuner:

1. All kemikalietillsyn finansieras med tillsynsavgifter<sup>10</sup> som tas ut av den som utför tillsynen, det vill säga kommunen eller kemikalieinspektionen. En grundläggande kemikalieavgift<sup>11</sup> tas ut av Kemikalieinspektionen.
2. Tillsynen i de kommuner som erhållit överlåtelse finansieras med tillsynsavgifter, och kemikalieavgiften<sup>12</sup> sätts ned i de kommunerna.
3. All kemikalietillsyn finansieras med kemikalieavgiften, och staten ersätter de kommuner som utför tillsynen för den tillsyn de utför.

### 7.2 Bedömningsgrunder – uppbördsstrukturer

Kursiv text är citat ur de källor som anges.

I Reach-utredningen fördes djupgående resonemang kring hur tillsynen skulle finansieras. Man påpekar att kemikalieavgiften gränsar till en skatt, men att lagrådet trots det godkände att regeringen bemyndigades att besluta om avgifter för Kemikalieinspektionens verksamheter.

Reach-utredningen hänvisar<sup>13</sup> till Miljöbalkskommittén (SOU 2005:59) som ansåg att följande kostnader kan avgiftsfinansieras:

- *egeninitierad tillsyn*
- *handläggning av inkommande tillsynshandlingar*
- *externt initierad inspektion och kontroll*
- *kontroll av tillstånd*
- *förelägganden*
- *övrig tillsyn, som inkluderar anmälningsärenden, information och rådgivning samt tillsynsvägledning*

Reach-utredningen beskriver att följande kostnader kan täckas med avgifter:<sup>14</sup>

*Kostnaderna, förutom för själva inspektionstiden och påslag för administrativt stöd, lokaler m.m. som måste räknas med, är bland andra:*

- *resor*
- *inläsning*
- *bearbetning av resultat*
- *provtagning*
- *analyskostnader*
- *metodutveckling*

---

<sup>10</sup> Se bilaga 4 för en definition av de olika avgiftsslagen.

<sup>11</sup> Se bilaga 4 för en definition av de olika avgiftsslagen.

<sup>12</sup> Se bilaga 4 för en definition av de olika avgiftsslagen.

<sup>13</sup> SOU 2008:73 ”Reach-utredningen” sidan 365.

<sup>14</sup> Reach-utredningen sidan 369.

Reach-utredningen problematiserar<sup>15</sup> begreppet "motprestation" och lyfter bland annat fram orättviseproblem om bara en del av tillsynsobjekten utsätts för tillsyn, och därav följande debitering sker. Vidare pekar man på att stickprovutredning i relation till en stor mängd objekt riskerar att bli oförutsägbar, och konkurrenshämmande.

Ekonomistyrningsverket har också beskrivit hur en avgift bör konstrueras, och man lyfter fram följande principer för finansiering av tillsyn (kursivtext är rena citat):<sup>16</sup>

A. Statsmakterna bör besluta om tillsynens omfattning  
*Med hänsyn till att tillsyn vanligen innebär ingrepp i enskildas förhållanden bör statsmakterna besluta om tillsynens omfattning. Det torde vara en fråga om rättssäkerhet för berörda tillsynsobjekt. Det bör således inte vara en fråga för tillsynsmyndigheten att bestämma inriktning och omfattning av tillsynen. Myndigheterna kan dock ges möjligheter att inom vissa angivna ramar besluta om omfattningen.*

B. Finansiering bör vara konkurrensneutral  
Eventuella avgifter skall inte medverka till snedvridning av konkurrens. Finansieringen bör vara konkurrensneutral genom att till exempel omfatta alla berörda företag.

C. Finansieringen bör uppfattas som rättvis även i övrigt  
*Förutom att finansiering bör vara rättvis ur konkurrenssynpunkt bör den vara rimligt accepterad av berörda objekt.*

Sten-Åke Svensson, chef för Avdelningen konsument- och industrikemikalier vid Kemikalieinspektionen framhöll vid ett internt arbetsmöte att det är viktigt att det är begripligt för en verksamhetsutövare varför omfattningen av tillsynen eventuellt varierar mellan konkurrenter och att tillsynens kvalitet är densamma oberoende av vem som utför den.

D. Finansieringen bör inte vara hämmande  
*Vid avgiftsbeläggning bör utformningen av avgiftssystemet inte medföra negativa effekter för utvecklingen av viss bransch eller marknad.*

E. Finansieringen bör bidra till en effektiv tillsyn  
*Det är naturligtvis bra om finansieringen kan bidra till att tillsynen sker på ett effektivt sätt. ... Exempelvis bör inte ekonomiska hänsyn vara styrande för vilken tillsyn som ska bli genomförd.*

F. Finansieringen bör vara enhetlig  
*Med enhetligt avses här att en eller flera av följande tre parametrar ska vara lika i hela landet:*  
a. *De enskilda avgifternas storlek*  
b. *Den tillämpade avgiftskonstruktionen i en tillsynsverksamhet*  
c. *Det ekonomiska målet (kostnadstäckningen) för en tillsynsavgift.*

G. Finansieringen bör vara förutsebar  
*Vid avgiftsfinansiering bör tillsynsobjekten på ett rimligt sätt kunna förutse t.ex. årliga avgiftsbelopp som ska betalas. Tidtaxa för tillsyn framstår utifrån denna princip som mindre lämplig. Viss framförhållning bör*

---

<sup>15</sup> Reach-utredningen sidan 369-370.

<sup>16</sup> ESV 2004:16 – Finansiering av tillsyn – rapport till tillsynsutredningen

*tillämpas av statsmakterna vid övergång från skatte- till avgiftsfinansiering.*

- H. Avgift bör erläggas för en motprestation  
*Normalt bör ett avgiftssystem således vara kostnadsbaserat. Det innebär i princip att objekten betalar för de kostnader de orsakar samhället i form av tillsynsverksamhet. Ju större avvikelse från kostnadssambandet mellan avgift och samhällelig prestation, desto angelägnare är det att riksdagen anger grunderna för avgiftsuttagen. Med grunderna för avgifterna avses att avgifternas storlek baseras på t.ex. omsättning, volym eller risk enligt vissa kriterier. Skälet är att avgifter med svagt kostnadssamband ligger nära skattebegreppet som är en exklusiv fråga för riksdagen. Den omfördelning mellan enskilda personer eller företag som blir följden av ett svagt avgifts- och kostnadssamband bör således underställas riksdagens prövning.*
- I. Vid avgiftsbeläggning bör hänsyn tas till ”närliggande områdets” finansiering  
*Om operativ tillsyn omfattar flera ”närliggande områden”, t.ex. djurskydd och miljövård på lantbruk, bör avgiftsuttagen ske på likartat sätt för respektive tillsynsområde. Avgifterna bör ensas för att skapa större förståelse för den som betalar avgiften.*
- J. Avgiftskonstruktionen bör vara ändamålsenlig  
*Avgiftskonstruktionen, och de avgifter som blir följden, ska helst uppfylla alla nedanstående krav. Den bör*
- ha statsfinansiell effekt*
  - vara statsrättsligt acceptabel och i lämpligt utsträckning reglerad i lag*
  - vara konkurrensneutral*
  - upplevas som rimligt rättvis av betalarna*
  - inte ge incitament till beteende som inte är önskvärt*
  - ha låga administrationskostnader*
  - vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för betalare*

ESV lyfter fram att avgifter kan skilja sig åt baserat på riskbedömning utan att det strider mot principerna ovan. Resonemanget finns i texten kring princip E.<sup>17</sup>

ESV drar slutsatsen<sup>18</sup> att det i många fall är ändamålsenligt

- 1. att regeringen beslutar om avgifternas storlek.*
- 2. att avgiftsinkomsterna redovisas mot inkomsttitel och myndigheten tilldelas ett anslag för att finansiera tillsynen.*
- 3. att årliga avgifter som i princip baseras på företagets eller verksamhetens storlek tas ut. Avgiften bestäms t.ex. som en procentuell andel av definierad omsättning.*

ESVs slutsats kan möjligen anses tala emot tillsynsavgifter, och för kemikalieavgifter, som ju är generella vilket medför att de kan vara konkurrensneutrala, enhetliga, rättvisa etc.

Frågor för bedömning av förslag

Frågor för att bedöma de tre möjliga uppbördsstrukturerna inkluderar:

1. I hur hög grad är denna uppbördsstruktur *konkurrensneutral* mellan olika företag? (Princip B enligt ESV)

---

<sup>17</sup> ESV 2004:16 sidan 29.

<sup>18</sup> ESV 2004:16 sidan 33.

2. Kommer uppbindsstrukturen (och i viss mån den tillsyn som de leder till) att *upplevas som rättvis*? (Principer C enligt ESV)
3. I hur hög grad är denna uppbindsstruktur *enhetlig* för företagen? (Princip F enligt ESV)
4. I hur hög grad är uppbindsstrukturen *förutsägbar* för företagen? (Princip G enligt ESV)
5. I hur hög grad bidrar denna uppbindsstruktur till att tillsynen blir effektiv? Blir tillsynen riskbaserad, eller styrs den av till exempel ekonomiska hänsynstaganden? (Princip E enligt ESV.)
6. I hur hög grad är denna uppbindsstruktur i överensstämmelse med ESVs slutsats att det är ändamålsenligt ”att årliga avgifter som i princip baseras på företagens eller verksamhetens storlek tas ut. Avgiften bestäms t.ex. som en procentuell andel av definierad omsättning”
7. I hur hög grad finns en koppling mellan debitering och motprestation? (I enlighet med resonemangen i Reach-utredningen.)
8. Ökar den administrativa bördan för Kemikalieinspektionen, kommunerna eller företagen?

### 7.3 Förslag 1: All kemikaliatillsyn finansieras med tillsynsavgifter som tas ut av den som utför tillsynen samt grundläggande kemikalieavgift som tas ut av Kemikalieinspektionen

Tanken här är alltså att all tillsyn finansieras med tillsynsavgifter som tas ut av Kemikalieinspektionen eller kommunen, beroende på om tillsynen är överlåtten. Det behövs även en grundläggande kemikalieavgift<sup>19</sup> för att finansiera produktregistret samt tillsynsvägledning etc.

Den grundläggande kemikalieavgiften förutsätts vara volymbaserad, liksom dagens kemikalieavgift.

En annan förutsättning, baserad på ESVs resonemang enligt avsnitt 7.2, är att staten beslutar om en övergripande lämplig tillsynsfrekvens beräknat på alla tillsynsobjekt som gäller lika för kommuner och Kemikalieinspektionen.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbindsstruktur ger för **företagen** finns:

- Att olika företag får olika tillsynsavgifter, eftersom kommunerna debiterar olika taxor. Detta kan anses strida mot principer om konkurrensneutralitet, enhetlighet och förutsägbarhet, B, F och G ovan.
- Att de företag som får tillsyn av kommunerna också får en högre tillsynsavgift eftersom de skall bära kostnaden för den fördjupade tillsynsvägledning som Kemikalieinspektionen lämnar till de kommuner som utför tillsynen.
- Att olika företag riskerar att få åtminstone delvis olika kvalitet i tillsynen eftersom olika myndigheter utför den. Detta strider i så fall mot princip C ovan.
- Att endast delar av kostnaden för företaget är baserad på volym. Det strider då delvis mot ESVs definition av ändamålsenlighet ovan.
- För företagen innebär förslaget ökad administrativ börda, eftersom de får två debiteringar.
- Det finns en stark koppling mellan avgift och motprestation i detta alternativ.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbindsstruktur ger för **Kemikalieinspektionen** finns:

- Förslaget skapar administrativ merbörda för Kemikalieinspektionen som behöver debitera både grundläggande kemikalieavgift och tillsynsavgifter.

<sup>19</sup> Se bilaga 4, nomenklatur för en beskrivning av begreppet grundläggande kemikalieavgift.

- Eftersom omfattningen av tillsynen bestäms av staten, och den operativa tillsynen finansieras med tillsynsavgifter blir det relativt enkelt att skapa tillsynsplaner och budget/anslagsäskanden baserat på ett beräknat resursbehov. Detta förutsätter förstås att staten tilldelar Kemikalieinspektionen resurser baserat på de intäkter som tillsynen ger. (För kommunerna, som själva disponerar intäkterna från tillsynsavgifterna blir detta samband enkelt.)

Bland de **konsekvenser** som denna uppbyggnadsstruktur ger för **kommunerna** finns:

- Förslaget skapar administrativ merbörda för kommunerna när det gäller debitering av tillsynsavgifter.



#### 7.4 Förslag 2: Tillsynen i de kommuner som erhållit överlåtelse finansieras med tillsynsavgifter, och kemikalieavgiften sätts ned för företagen i de kommunerna

En annan tanke är att kemikalieavgiften kvarstår som uppbördsmetod, men att den sätts ned i de kommuner som tar över tillsynen. Kommunerna debiterar sedan för den tillsyn de utför med tillsynsavgifter vilka här antas debiteras i samband med tillsyn, ett annat alternativ är en årlig debitering baserad på tillsynsbehovet men den svarar sämre mot tanken om motprestation som både Reach-utredningen och ESV lyfter fram enligt avsnitt 7.2 ovan.

En förutsättning, baserad på ESVs resonemang enligt avsnitt 7.2, är att staten beslutar om en övergripande lämplig tillsynsfrekvens beräknat på alla tillsynsobjekt som gäller lika för kommuner och Kemikalieinspektionen.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördstruktur ger för **företagen** finns:

- Att olika företag får olika tillsynsavgifter, både eftersom kommunerna debiterar olika taxor men också därför att merparten av företagen inte får någon tillsynsavgift alls. Detta kan anses strida mot principer om konkurrensneutralitet, enhetlighet och förutsebarhet, B, F och G ovan.
- Att de företag som får tillsyn av kommunerna också får en högre tillsynsavgift eftersom de skall bära kostnaden för den fördjupade tillsynsvägledning som Kemikalieinspektionen lämnar till de kommuner som utför tillsynen.
- Att olika företag riskerar att få åtminstone delvis olika kvalitet i tillsynen eftersom olika myndigheter utför den. Detta strider i så fall mot princip C ovan.
- Att för de företag som tillsynas av kommuner är endast delar av kostnaden för företaget är baserad på volym. Det strider då delvis mot ESVs definition av ändamålsenlighet ovan.
- Kopplingen mellan avgifter och motprestation blir svagare för de företag som har tillsyn av Kemikalieinspektionen än för de som har tillsyn av kommuner och helt enkelt debiteras tillsynsavgifter för utförd tillsyn.
- För företagen i de kommuner där tillsynen är överläten innebär förslaget ökad administrativ börda, eftersom de får två debiteringar.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördstruktur ger för **Kemikalieinspektionen** finns:

- Förslaget skapar administrativ merbörda för Kemikalieinspektionen när det gäller debitering, eftersom man måste särskilja de företag som skall ha nedsatt kemikalieavgift.
- En nedsättning av kemikalieavgiften i de kommuner som får tillsyn överläten kan bidra till kraftigt minskade intäkter i form av kemikalieavgifter. Det är troligt att stora företag med stora volymer (högre kemikalieavgift idag) finns i storstadsregionerna där kommunerna ta över tillsynen. Om 1/3 av objekten överförs kan det alltså innebära att mer än 1/3 av kemikalieavgiften sätts ned. (För 2011 kom 33 % av kemikalieavgiften från de företag som är ligger i de kommuner som använts för att kunna bedöma konsekvenserna.)

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördstruktur ger för **Kommunerna** finns:

- Kommunerna får en ökad administrativ börda då de skall debitera tillsynsavgifter.

### 7.5 Förslag 3: All kemikalietillsyn finansieras med kemikalieavgiften, och staten ersätter de kommuner som utför tillsynen för det

En lösning är att Kemikalieinspektionen överlåter tillsyn till kommunerna, och ersätter dem för den tillsyn de utför. Ansvaret för den överlåta tillsynen ligger på kommunen.

En förutsättning, baserad på ESVs resonemang i 7.2, är att staten beslutar om en övergripande lämplig tillsynsfrekvens beräknat på alla tillsynsobjekt som gäller lika för kommuner och Kemikalieinspektionen.

Frågor som särskilt behöver utredas i detta förslag inkluderar:

- Är det ens möjligt för Kemikalieinspektionen, eller staten direkt, att ersätta kommunerna för utförd tillsyn?

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördsstruktur ger för **företagen** finns:

- Att alla företag får samma avgifter, baserade på volymer. Detta kan anses vara i överensstämmelse med principer om konkurrensneutralitet, enhetlighet och förutsebarhet, B, F och G ovan.
- Att olika företag riskerar att få åtminstone delvis olika kvalitet i tillsynen eftersom olika myndigheter utför den. Detta strider i så fall mot princip C ovan.
- Att kostnaden för företaget är baserad på volym. Det överensstämmer med definitionen av ändamålsenlighet ovan.
- Kopplingen mellan debitering och motprestation är relativt svag.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördsstruktur ger för **Kemikalieinspektionen** finns:

- Förslaget skapar ingen administrativ merbörda för Kemikalieinspektionen när det gäller debitering.

Bland de **konsekvenser** som denna uppbördsstruktur ger för **Kommunerna** finns:

- Kommunerna skall debitera Kemikalieinspektionen eller staten för utförd tillsyn vilket inte bedöms som särskilt betungande om det sker årsvis.

## 7.6 Sammanfattande bedömning av de olika alternativen

	<b>Förslag 1:</b> All kemikalietillsyn finansieras med tillsynsavgifter som tas ut av den som utför tillsynen samt grundläggande kemikalieavgift som tas ut av Kemikalieinspektionen	<b>Förslag 2:</b> Tillsynen i de kommuner som erhållit överlåtelse finansieras med tillsynsavgifter, och att kemikalieavgiften sätts ned i de kommunerna	<b>Förslag 3:</b> All kemikalietillsyn finansieras med kemikalieavgiften, och Kemikalieinspektionen ersätter de kommuner som utför tillsynen för det.
1. I hur hög grad är denna uppöbndsstruktur <i>konkurrensneutral</i> mellan olika företag?	2	2	4
2. Kommer uppöbndsstrukturen (och i viss mån den tillsyn som de leder till) att <i>upplevas som rättvis</i> ?	2	1	3
3. I hur hög grad är denna uppöbndsstruktur <i>enhetlig</i> för företagen?	2	2	4
4. I hur hög grad är uppöbndsstrukturen <i>förutsägbar</i> för företagen?	2	2	4
5. I hur hög grad bidrar denna uppöbndsstruktur till att tillsynen blir effektiv? Blir tillsynen riskbaserad, eller styrs den av till exempel ekonomiska hänsynstaganden?	3	3	2
6. I hur hög grad är denna uppöbndsstruktur i överensstämmelse med ESVs slutsats att det är ändamålsenligt ”att årliga avgifter som i princip baseras på företagets eller verksamhetens storlek tas ut. Avgiften bestäms t.ex. som en procentuell andel av definierad omsättning.”	1	1	4
7. I hur hög grad finns en koppling mellan debitering och motprestation?	3	2	1
8. Den administrativa bördan för Kemikalieinspektionen, kommunerna eller företagen ökar inte? *	2	2	4
Summa	17	15	26

Tabell 3

(Bedömningen sker på en skala 1-4, där 1 motsvarar ”inte alls och 4 ”helt och hållet”). Kommentarer till skillnader i bedömningen:

Fråga 2: Skillnaden mellan alternativ 1 och 2 är att i alternativ 2 får inte alla företag tillsynsavgift, vilket är fallet i alternativ 1.

Fråga 7: Skillnaden är att alternativ 1, 2 och 3 respektive har succesivt lägre andel tillsynsavgift.

\* Observera att fråga 8 är ”negativt formulerad” här för att möjliggöra summering.

## 7.7 Bedömning av kostnader för företagen beroende på uppbörsstruktur

Kostnaderna för dagens kemikalietillsyn fördelar sig som 10Mkr för operativ tillsyn och 20Mkr för tillsynsvägledning, produktregister, stöd etc. En rimlig tanke är då att den grundläggande kemikalieavgiften i alternativ 1 och den nedsatta kemikalieavgiften i alternativ 2 uppgår till 67 % av den nuvarande kemikalieavgiften.

I tabellerna 4 och 5 nedan går det att se hur de samlade avgifterna blir för fyra olika typer av företag med förslag 1 respektive förslag 2. De volymbaserade avgifterna antas alltså vara 67 % av dagens avgift. Det betyder att den grundläggande eller nedsatta kemikalieavgiften per produkt är 402 kronor, och avgiften per ton är 8kr, jämfört med 600kr per produkt och 12kr per ton idag.

Tillsynsavgiften per inspektion är uppskattad till 20.000kr per tillfälle. Med tillsyn vart femte år blir det alltså 4.000kr per år. För företagen med ett stort antal produkter uppskattas kostnaden per inspektion till 30.000kr. Den uppskattade avgiften innehåller inte de kostnader för fördjupad tillsynsvägledning som skall bäras av de företag som får tillsyn av kommunerna. Deras totala kostnad beräknas öka med ytterligare cirka 4.000kr per år.

Typföretagen kan enkelt beskrivas så här:<sup>20</sup>

1. Företag med stort antal produkter i produktregistret, företaget har 300 produkter i registret  
Representerar ca 5-10 % av alla företag  
Total kvantitet för företaget: 24 233 ton  
Kemikalieavgift:  $180\ 000 + 290\ 796 = 470\ 796$  kronor/år  
Det finns ett tak på avgiften som är 70 000kr för de avgifter som baseras på antal produkter och 70 000kr på de avgifter som baseras på kvantitet.  
**Debiterad kemikalieavgift blir 140 000 kronor/år**
2. Företag med medelstort antal produkter i produktregistret, företaget har 20 produkter i registret  
Representerar ca 35 % av alla företag  
Total kvantitet för företaget: 55 ton  
**Kemikalieavgift:  $12\ 000 + 660 = 12\ 660$  kronor/år**
3. Företag med ett fåtal produkter i produktregistret, företaget har tre produkter i registret  
Representerar ca 30 % av alla företag  
Total kvantitet för företaget: 1,8 ton  
**Kemikalieavgift:  $1800 + 22 = 1822$  kronor/år**
4. Företag med en produkt i produktregistret, företaget har 1 produkt i registret  
Representerar ca 20 % av alla företag  
Total kvantitet för företaget: 0,8 ton  
**Kemikalieavgift:  $600 + 0 = 600$  kronor/år**

Under dessa förutsättningar kommer företag med stort eller medelstort antal produkter i produktregistret att få i princip samma kostnad som idag.

För företagen med få produkter ökar kostnaderna dramatiskt, mellan tre och sju gånger. Förklaringen till det är helt enkelt att tillsynsavgifterna tillkommer, och att deras nuvarande kemikalieavgift är mycket låg.

---

<sup>20</sup> Uppgifterna kommer från produktregistret på Kemikalieinspektionen.

Ekonomiska konsekvenser för typföretag med förslag 1  
(Tillsynsavgifter + grundläggande kemikalieavgift)

	Uppskattad tillsynsavgift per år	Grundläggande kemikalieavgift per produkt	Grundläggande kemikalieavgift volymbaserad	Summa avgifter	Skillnad
Företag med stort antal produkter i PR	6 000 kr	70 000 kr	70 000 kr	146 000 kr	104 %
Företag med medelstort antal produkter i PR	4 000 kr	8 040 kr	442 kr	12 482 kr	99 %
Företag ett fåtal produkter i PR	4 000 kr	1 206 kr	14 kr	5 220 kr	287 %
Företag med en produkt i PR	4 000 kr	402 kr	6 kr	4 408 kr	723 %

Tabell 4

Ekonomiska konsekvenser för typföretag med förslag 2  
(Tillsynsavgifter + nedsatt kemikalieavgift)

	Uppskattad tillsynsavgift per år	Kemikalieavgift per produkt	Kemikalieavgift, volymbaserad	Summa avgift	Skillnad
Företag med stort antal produkter i PR	6 000 kr	70 000 kr	70 000 kr	146 000 kr	104 %
Företag med medelstort antal produkter i PR	4 000 kr	8 040 kr	442 kr	12 482 kr	99 %
Företag ett fåtal produkter i PR	4 000 kr	1 206 kr	14 kr	5 220 kr	287 %
Företag med en produkt i PR	4 000 kr	402 kr	6 kr	4 408 kr	723 %

Tabell 5

## 8. Några tankar om kriterier för överlåtelse av tillsyn

Avsikten här är att lyfta fram de områden inom vilka det behöver finnas kriterier för att bedöma om en överlåtelse till en viss kommun är möjlig. En exakt utformning av kriterierna sker inför en eventuell överlåtelse. Indikationer på möjliga kriterier lämnas dock.

Tillsyns- och Föreskriftsrådet har föreslagit kriterier för överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken, baserat på tillsynsförordningen.<sup>21</sup> Detta, tillsammans med resonemangen om kompetens i regeringsuppdraget ligger till grund för detta förslag på områden som behöver omfattas av kriterier.

**Resurser.** Vilka resurser kommer att finnas för den överlåtna tillsynen?

**Antal tillsynsobjekt.** För att upprätthålla kompetensen och skapa utrymme för erfarenhet behövs ett minsta antal objekt. Inriktningen är att minst en inspektion per månad och inspektör krävs, och det betyder att det behöver finnas runt 100 tillsynsobjekt i kommunen för att två inspektörer skall kunna upprätthålla kompetensen.

Det är en utmaning att bedöma och beskriva en organisations kompetens och erfarenhet.

**Kompetens och erfarenheter** enligt nedan behöver finnas hos flera medarbetare.

- Grundläggande kompetens. Den grundläggande kompetensen skall motsvara den som Kemikalieinspektionen kräver av sina egna inspektörer. Det kan bland annat innefatta kompetens i nivå med den 7,5 poängs kurs som Kemikalieinspektionen ger via Umeå Universitet.
- Grundläggande erfarenhet. Det behöver finnas erfarenhet av kemikalietsyn i olika former.

**Planering för kompetensutveckling.** Det behöver finnas en plan för hur kommunen kan förvärva/säkerställa också den särskilda kompetensen:

- Särskild kompetens – toxikologi och en djupare kunskap om kemikalielagstiftningen, Reach, CLP, olika EU-direktiv med mera.
- Särskild erfarenhet – erfarenhet av tillsyn hos primärleverantörer. T.ex. kontrollerat alla delar i säkerhetsdatabladet, att angiven skydds- och riskinformation överensstämmer med klassificeringen etc.

**Samverkan.** Ett åtagande att sköta den rapportering som skall ligga till grund för Kemikalieinspektionens rapportering till EU-kommissionen, Echa och i andra forum krävs. Utöver det krävs ett åtagande att delta i utformningen av, och följa, en gemensam tillsynsplan som säkerställer samsyn och likställighet. Medverkan i fortlöpande kompetensutveckling krävs också.

---

<sup>21</sup> ”Exempel på bedömningskriterier för uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn”, dokumentet finns på <http://www.tofr.info/Global/03-radsarbetet/projektresultat/metodrapporten-bilaga1-bedomningskriterier.pdf>

**Sårbarhet.** Kompetens, erfarenhet och kapacitet till samverkan behöver finnas på ett sätt som reducerar sårbarhet om enskilda medarbetare lämnar kommunen. Till exempel behöver minst två medarbetare utföra tillsyn av primärleverantörer.

**Sanktioner och överträdelser/Rättstillämpning.** Kommunen behöver ha den kompetens som krävs för att utfärda förelägganden av olika slag, polis- och åtalsanmäla etc. Vidare behövs grundläggande kunskaper i Reach, CLP och annan relevant lagstiftning. Förmåga att initiera och kommunicera arbete kring regeltolkning krävs också. Självklart krävs fungerande grundstrukturer för registerhållning, diarieföring etc.



## 9. Förslag till strukturer för samverkan mellan Kemikalieinspektionen och de kommuner som får överlåten tillsyn

### 9.1 Överlåtelse

Överlåtelse sker efter begäran av kommunen (kommunfullmäktige). Beslut om överlåtelse fattas efter bedömning av Kemikalieinspektionens generaldirektör. Föredragande är chefen för tillsynsavdelningen.

Bedömning av kommunens kapacitet sker efter kraven i Miljötillsynsförordningen, som konkretiseras i en policy eller riktlinjer efter förebild av länsstyrelsernas överlåtelse av tillsyn. Riktlinjerna behöver omfatta:

- Vilken tillsyn som normalt överläts.
- Vilken tillsyn som normalt inte överläts, om det finns undantag.
- Vilka krav kommunen måste uppfylla med avseende på kompetens, resurser och organisation.
- Vilka resurser som kommunen avsätter för tillsynen, baserat på antal tillsynsobjekt.

I samband med att en kommun skall begära överlåtelse upprättas ett enkelt ”samverkansavtal” som kan tjäna som underlag för beslut i fullmäktige. Där anges bland annat:

- Antal tillsynsobjekt som omfattas.
- Tillsynsfrekvens.
- I förekommande fall: Ekonomisk ersättning.
- Att grunden för samverkan är en gemensam tillsynsplan.
- Att samverkan också omfattar tipshantering.
- Att viss rapportering till Kemikalieinspektionen skall ske årligen.

Kemikalieinspektionen behöver också etablera riktlinjer för återtagande av tillsyn.

### 9.2 Fördjupad tillsynsvägledning

Kemikalieinspektionen behöver koordinera samverkan, och ha resurser för fördjupad tillsynsvägledning. Den fördjupade tillsynsvägledningen innebär att de kommuner som tagit över tillsyn har en särskild kontaktväg in till Kemikalieinspektionen.

I den fördjupade tillsynsvägledningen ligger också att förmedla frågor etc. mellan Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Arbetsmiljöverket och kommunerna.

Kommunerna behöver också få tillgång till delar av Kemikalieinspektionens intranät, till exempel dokumentation kring tillsynsprojekt, checklistor, regeltolkning etc. I samband med tillsyn utformas också olika dokument, och där behöver kommunerna på olika sätt vara med i det arbetet.

I den fördjupade tillsynsvägledningen ryms också sådant som planering, uppföljning, rapportering, revision med mera. I bilaga 5 framgår mer detaljerat vad som tänks ingå i den fördjupade tillsynsvägledningen, och hur mycket resurser den bedöms dra.

### 9.3 Grunden för överlåtelse och samverkan – en gemensam tillsynsplan

Kemikalieinspektionen är central myndighet för kemikaliefrågor och kommer fortsatt att ha det ansvaret även om tillsyn överläts. Detta ansvar, och kravet på samsyn och likställighet över landet kan Kemikalieinspektionen tillgodose genom att skapa en gemensam tillsynsplan tillsammans med kommunerna. Kemikalieinspektionen förutsätts vara sammankallande i detta arbete. Den gemensamma tillsynsplanen bygger bland annat på de erfarenheter som kommunerna och Kemikalieinspektionen gjort i tidigare tillsyn. Planen "samskapas".

För det fall att kommunernas och Kemikalieinspektionens årscykler inte medger samtidig planering kan kommunerna inledningsvis ange vilka resurser som finns för den överlätna tillsynen inom ramen för deras tillsynsplaner. Deras nämnder kan sedan fastställa detaljerna, när de är utformade.

I "Förberedelser för en ny tillsynsorganisation - rapport från en förstudie" från mars 2010 finns ett avsnitt om lärande tillsyn som med små anpassningar kan användas som utgångspunkt. Den gången skulle tillsynen delegeras till fyra länsstyrelser, men tankarna kan med enkel "översättning" tillämpas också på överlåtelse till kommuner.

Enligt miljötillsynsförordningen skall kommunerna skapa en behovsutredning som sedan ligger till grund för tillsynsplanen. Den strukturen kan med fördel utökas och utgöra en del av den lärande tillsynen.

#### *9.4 Gemensam kompetensutveckling*

Mycket av den kompetensutveckling som sker, både hos Kemikalieinspektionen och hos kommunerna, är kopplad till själva genomförandet av tillsyn, ofta i projektform.

Baserat på tillsynsplanen, och som en del av den, beskrivs den kompetensutveckling som skall ske inför den planerade tillsynen. Kommunerna deltar sedan i den kompetensutveckling som Kemikalieinspektionen anordnar, och anordnar egen. Huvudsakliga resurser i detta är inspektörer, sakavdelningar och jurister på Kemikalieinspektionen.

#### *9.5 Gemensamma projekt*

Kommunerna ger tydligt uttryck för att de uppskattar tillsyn i projektform, och samverkan med Kemikalieinspektionen i den formen.

Grunden för den planerade tillsynen är lämpligen projekt som involverar både kommunerna och Kemikalieinspektionen. I sådana projekt kan också andra plattformar för samverkan finnas med, det finns i flera län som Skåne, Stockholm och Västra Götaland samverkan mellan kommunerna.

#### *9.6 Gemensam regeltolkning*

En utmaning då tillsyn genomförs av olika aktörer är att säkra samsyn kring regeltolkning etc.

I projekt ingår det att skapa gemensamma instruktioner, checklistor etc. vilket i sig borgar för en samsyn.

I den löpande verksamheten behöver detta struktureras. Flera olika sätt står till buds:

- Återkommande möten mellan jurister och inspektörer på Kemikalieinspektionen och kommunerna.
- Att kommunerna ges tillgång till Kemikalieinspektionens intranät, Sharepoint etc.

I samband med detta är det också värt att notera att kommunerna redan idag har rutiner för förelägganden, åtalsanmälan etc. som rimligen bör fungera också i relation till överlåten tillsyn av primärleverantörer. Kommunerna kan behöva visst stöd i form av ”mallar” från Kemikalieinspektionen för detta, men bedömer att de klarar att sköta det själva med hjälp av de egna juristerna.

Kemikalieinspektionen hanterar, enligt uppgift från Agneta Westerberg som är avdelningschef för Avdelning tillsyn, cirka 200 tips per år. Tipshanteringen behöver ske likadant vare sig tipset gäller ett företag beläget i en kommun som utför tillsynen eller om Kemikalieinspektionen utför tillsynen. Detta kräver en väl utvecklad samsyn, och gemensam regeltolkning mellan kommunerna och Kemikalieinspektionen.

### *9.7 Rapportering av brister i produktinformation*

Om det vid en inspektion uppdagas att det finns brister i de rapporterade uppgifterna till produktregistret överlämnas den informationen till produktregistret. De driver sedan frågan vidare.

Det finns inget som hindrar att kommunerna lämnar den informationen till produktregistret på samma sätt som inspektörerna på Kemikalieinspektionen gör idag.

## 10. Sammanfattande bedömning och rekommendation

### *10.1 Kompetens*

Kommunerna saknar i hög utsträckning den erfarenhet och kompetens som uppdraget från regeringen talar om, men de går att förvärva varför en överlåtelse bedöms kunna ske baserat på kompetens hos kommunerna.

Noga taget kan man konstatera att detta i sig gör att tanken på överlåtelse faller, baserat på regeringsuppdragets beskrivning där man slår fast: *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.*

### *10.2 Kostnadseffektivitet*

En överlåtelse av tillsynen av primärleverantörerna ger ökade kostnader för tillsyn. Det finns både för- och nackdelar med en överlåtelse, och risker som behöver hanteras.

Det framstår bland annat som orimligt att Kemikalieinspektionen skall använda 1,5 tjänst för att koordinera 5-10 personer i kommunerna.

Tillsyn av primärleverantörer sker i kontexten att utsläppandet sker på hela den svenska marknaden. Den lokala kopplingen kan därför vara svag, eller till och med obefintlig.

### *10.3 Finansiering*

Inledningsvis bör det noteras att en överlåtelse av tillsyn skapar en mer komplex uppbindningsstruktur i princip oavsett vilken struktur man väljer. Det medför ökad administrativ börda för företag, kommuner och Kemikalieinspektionen. Det är också svårt att finna en lösning på hur man skall hantera företag med flera verksamhetsorter, eller om ett företag flyttar när debitering för tillsyn skall ske från flera myndigheter.

Den uppbindningsstruktur som bäst svarar mot de kriterier som ställs upp av ESV och i Reach-utredningen verkar vara alternativ tre ovan. Det är dock oklart om den är möjlig att genomföra.

I andra hand synes finansiering av tillsynen via tillsynsavgifter som debiteras av den myndighet som utför tillsynen kombinerat med en grundläggande kemikalieavgift för alla mest ändamålsenligt.

## 11. Rekommendation

Baserat på det ovanstående är det min bedömning att tillsynen av primärleveratörer inte bör överlåtas till kommunerna.

Det finns dock annan kemikalietillsyn som kommunerna kan genomföra, och utrymme för fortsatt fördjupad samverkan mellan Kemikalieinspektionen och kommunerna. Jag rekommenderar Kemikalieinspektionen att ta initiativ till att beskriva annan kemikalietillsyn som kommunerna kan bedriva, till exempel utökad användartillsyn, varutillsyn etc. samt att utveckla sin tillsynsvägledning för att stödja kommunerna när de utvecklar sin kemikalietillsyn.

Husaby i juni 2012.

Magnus Fredricson

[Magnus.fredricson@rou.se](mailto:Magnus.fredricson@rou.se)

Förteckning över berörd lagstiftning etc.

Lag/Förordning/Föreskrift/EG förordning	
<b>Lag</b>	
Miljöbalk (1998:808)	
Produktsäkerhetslag (2004:451)	
<b>Förordningar</b>	
Förordning (1985:837) om PCB m.m.	
Förordning (2000:338) om biocidprodukter	
Förordning (2002:1086) om utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön	
Förordning (2006:1010) om växtskyddsmedel	
Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter	
Förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer	
Produktsäkerhetsförordning (2004:469)	
Förordning (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (delar som rör utsläppande på marknaden)	
Förordning (1986:946) om svavelhaltigt bränsle	
<b>Föreskrifter</b>	
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter	
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer	
Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel	
<b>EG förordningar</b>	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006/EG om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier ( <b>Reach</b> )	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 ( <b>CLP</b> )	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar ( <b>POPs</b> ) och om ändringar av direktiv 97/117/EEG	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 om <b>tvätt och rengöringsmedel</b> samt ändringsförordning EG nr 907/2006	
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av <b>växtskyddsmedel</b> på marknaden	

Förteckning över regelområden, kemiska produkter och bekämpningsmedel

Nedan ges en sammanställning för de regelområden som kan komma ifråga vad gäller tillsyn av **kemiska produkter** hos primärleverantörer. Observera att det inte är någon totallista.

Regelområden*	Beskrivning	
Reach	Den europeiska kemikalielagstiftningen Reach, förordning 1907/2006/EG, är en stor lagstiftning som börjar gälla vid olika tidsspann ända fram till 2018. Regler om begränsningar och säkerhetsdatablad har redan trätt i kraft. Registreringsplikt började gälla från 1 december 2010 för högvolymännen. Resten införs stegvis fram till 2018. Regler om särskilt tillstånd har ännu inte börjat gälla.	
Klassificering och märkning	Klassificering och märkning av kemiska produkter enligt kriterier i KIFS 2005:7 och 1272/2008/EG (CLP). Observera att Keml numera även har tillsynsansvar för fysikaliska egenskaper i märkningen	
Säkerhetsdatablad	Säkerhetsdatablad ska finnas för kemiska produkter enligt bilaga II till förordning 1907/2006/EG, REACH. Observera att Keml numera även har tillsynsansvar för fysikaliska egenskaper och arbetsmiljöfrågor i bladen	
Förpackningsregler	Konsumentprodukter ska t.ex. ha barnskyddande förslutning och kännbar varningsmärkning. KIFS 2008:2	
Överlåtelsestillstånd	Särskilt farliga produkter kräver tillstånd för överlåtelse i Sverige. KIFS 2008:2	
Produktregistret	Företag som tillverkar och importerar kemiska produkter behöver anmäla dessa till Keml:s produktregister.	
Begränsningsregler	Begränsningar finns både nationellt och i EU-lagstiftning. Exempel är: § Bly i färger § Bensen § CMR* - ämnen till konsumenter § PFOS § VOC i färger och lacker § Klorerade lösningsmedel * Cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen	
Särskilda regler om tvätt- och rengöringsmedel	Begränsar användningen av svårnedbrytbara tensider och innehåller särskilda krav på innehållsdeklarationer m.m.	
Produktsäkerhet	För kemiska produkter är det ovanligt att använda denna lag, men det kan förekomma om inga andra regler eller begränsningar finns	

Nedan ges en översyn av tillsynen som är aktuell inom området för **bekämpningsmedel**.

<b>Regelområden</b>	<b>Beskrivning</b>	
<b>Godkända bekämpningsmedel</b>	Endast bekämpningsmedel som är godkända eller har dispens av KemI får säljas, vilket kontrolleras. Produkter som tidigare har fått säljas men numera har saluförbud kontrolleras också. Några bekämpningsmedel omfattas av undantag från godkännandekravet. Från och med 14 juni 2011 gäller en ny förordning, (EG) nr 1107/2009, för växtskyddsmedel med regler om reklam, registerhållning m.m. I denna tillsyn finns många gränsdragningsfrågor om vilka produkter som bör saknar godkännande	
<b>Analyser</b>	Verksamma ämnen analyseras för att se om halterna stämmer med godkännandet och att rätt verksamt ämne ingår i produkten.	
<b>Klassificering och märkning</b>	Klassificering och märkning av kemiska produkter enligt kriterier i KIFS 2005:7, (EG) nr 1272/2008 (CLP) och särskilda märkningsregler för bekämpningsmedel som finns i KIFS 2008:3. Numera även fysikaliska egenskaper	
<b>Säkerhetsdatablad</b>	Säkerhetsdatablad ska finnas för farliga kemiska produkter enligt bilaga II i Reachförordningen, (EG) nr 1907/2006 . Numera även fysikaliska egenskaper och arbetsmiljöfrågor	
<b>Förpacknings- och förvaringsregler</b>	Konsumentprodukter ska t.ex. ha barnskyddande förslutning och känbar varningsmärkning. KIFS 2008:2 och särskilda förpackningsregler för biocider KIFS 2008:3	



## Bilaga 3

Respondenter och deltagare i arbetsgrupper med mera

Följande personer har mycket vänligt ställt sin tid och sina erfarenheter till förfogande under utredningens gång:

### **Göteborgs stad**

Thomas Hammarlund, Avdelningschef Miljöförvaltningen

Ida Jutfelt, Enhetschef

Karin Kruse, handläggare

### **Helsingborgs stad**

Barbro Danielsson, avdelningschef för miljö- och hälsoskydd.

Kristina Turkál, inspektör

Marianne Nordenadler, inspektör

### **Malmö stad**

Andreas Askman, inspektör

Dave Borg, avdelningschef

Christina Lewander Rosengren, biträdande avdelningschef

Anna Löfström, Inspektör

### **Stockholms stad**

Christer Edvardsson, chef företagsenheten, Miljöförvaltningen

Lena Embertsén, inspektör

Monika Gerdhem, jurist

Helena Schmidt, inspektör

### **Länsstyrelsen i Västra Götaland**

Lotta Sahlin Skog

### **Länsstyrelsen i Västernorrland**

Bengt Gruvin

### **Kemikalieinspektionen**

Åsa Almkvist, produktregistret

Eva Nilsson, jurist

Den **interna referensgruppen** inom Kemikalieinspektionen har lämnat många värdefulla bidrag och har bestått av:

Åsa Almkvist

Johan Axelman

Mats Forkman

Jan Hammar

Henrik Hedlund

Kristina Larsson

Dag Lestander

Eva Nilsson

Karin Rumar

Barbro Sillrén

Agneta Westerberg

Camilla Zetterberg

**Projektgruppen** inom Kemikalieinspektionen som över huvud taget gjort denna rapport möjlig, har bestått av:

Henrik Hedlund

Karin Rumar, projektledare

Barbro Sillrén

Agneta Westerberg, chef avdelning tillsyn

## Bilaga 4 Nomenklatur

### *Överlåtelse av tillsyn*

Den etablerade rättsfiguren för att överföra ansvaret för tillsyn är miljötillsynsförordningen (2011:13). Enligt 1 kap. 19 § gäller det följande:

*”En överlåtelse av uppgiften att utöva operativ tillsyn ska avse*

- 1. en viss typ av tillsynsobjekt,*
- 2. en viss typ av tillsynsobjekt med undantag för ett visst eller vissa tillsynsobjekt, eller*
- 3. ett visst tillsynsobjekt.”*

Naturvårdsverket har i en skrivelse<sup>22</sup> uttalat sig om begreppen delegering och överlåtelse:

*”Delegering är överlämnande av beslutsrätt. Den som delegerat beslutsrätten bär normalt det fulla ansvaret för de av myndigheten fattade besluten. Att överlåta tillsyn enligt miljöbalken är att överlämnas det fulla ansvaret, inkl. tillsynsbeslut, för de uppgifter som åligger tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. MB och miljötillsynsförordningen. Det ansvar Länsstyrelsen har är att regelbundet följa upp och utvärdera överlåten tillsyn enligt 21 § miljötillsynsförordningen, och att återkalla tillsynen med stöd av samma bestämmelse om förutsättningarna för överlåtelse enligt 20 § miljötillsynsförordningen inte längre finns. Detta är dock inte detsamma som att Länsstyrelsen är ansvarig för den kommunala nämndens myndighetsutövning. Naturvårdsverket anser därför att överlåtelse av tillsyn inte är jämförbart med delegation.”*

I regeringsuppdraget till Kemikalieinspektionen används båda begreppen. Enligt naturvårdsverket sker alltså **överlåtelse** av tillsyn, och det är det som Kemikalieinspektionen utgår från är aktuellt också vad gäller tillsyn av primärleverantörer.

*Definitioner ur Miljötillsynsförordningen (2011:13):*

Operativ tillsyn

Tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd.

Tillsynsvägledning

Utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Tillverkare

Den som tillverkar en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara eller som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt eller en bioteknisk organism.

---

<sup>22</sup> Yttrande: Överlåtelse av tillsyn enligt miljöbalken, Örnsköldsviks kommun (M2010/4615/Ma)

Primärleverantör

En tillverkare som släpper ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara på marknaden, den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara till Sverige i syfte att släppa ut den på marknaden och den som yrkesmässigt för ut en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara från Sverige.

Släppa ut på marknaden

Att tillhandahålla eller göra en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara tillgänglig för någon annan.

## *Andra begrepp i denna rapport*

### Tillsynsavgift

Avgifter som en myndighet debiterar ett företag för operativ tillsyn.

### Kemikalieavgift

Kemikalieavgift betecknar den nuvarande avgiften till företagen, som är baserad på antal produkter och volym.<sup>23</sup>

### Grundläggande kemikalieavgift

Betecknar en avgift som Kemikalieinspektionen i framtiden kan debitera företag för att bekosta tillsynsvägledning, information, produktregistret, stöd, EU-arbete med mera.

### Fördjupad tillsynsvägledning

Avser den utvecklade tillsynsvägledning Kemikalieinspektionen i framtiden lämnar till de kommuner som har fått överlåten tillsyn av primärleverantörer. Den inkluderar fortbildning, koordinering, tillsyn, juridiskt stöd, stöd från sakavdelningar etc.

### Kostnadseffektivitetsanalys

Analys av hur ett förutbestämt mål kan nås till lägsta möjliga kostnad, eller hur största möjliga nytta kan nås till lägsta möjliga kostnad. Kostnadseffektivitetsanalysen kan utgöra en del av en konsekvensanalys eller utvärdering.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Mer information om avgiften finns på Kemikalieinspektionens hemsida:

<http://www.kemi.se/sv/Innehall/Produktregistret/Kemikalieavgift/>

<sup>24</sup> Definitionen är tagen från Miljömålportalens [ordlista](#).

Bilaga 5

Kemikalieinspektionens bedömning av resursåtgång för fördjupad tillsynsvägledning

Tidsåtgång pv/år Aktivitet	Uppstart	Kontinuerligt	Bkm	Reach – registrering <sup>25</sup>
<b>Fördjupad vägledning</b>	17	23	7	2,5
<b>Ordna uppstartsutbildning.</b> Behöver anpassas till de kommuner som vill överta tillsynen - ska vara på högre nivå än 7,5 p kursen. Innehåll: t.ex. Reach, säkerhetsdatablad (SDB) med särskilt fokus på arbetsmiljö och fysikaliska egenskaper, VOC, tillstånd, detergent, klassificering & märkning (både KIFS och CLP). Bkm och Reach-registrering om det ska överlätas.	5		2	0,5
<b>Kontinuerlig intern kompetensutveckling;</b> CLP, kravnivåer, ny lagstiftning. Detta sker med KemI:s befintliga vägledning, men mycket sker utanför dessa utbildningar t ex vid interna möten, diskussioner, möten med andra myndigheter mm. Detta kan behöva samordnas och ges på annat sätt till kommunerna		2	0,5	0,5
<b>Koordineringsansvariga</b> (minst 2 personer). Övergripande ansvar för kommunkontakterna. Förmedla samsyn, ståndpunkter och tolkningar från KemI:s dagliga diskussioner och göra ensade bedömningar. Hålla dokument uppdaterade - kravnivåer, checklistor, mallar, juridiska frågor, lathundar. Svaren måste oftast kvalitetskontrolleras med kollegor/jurister. Kommunerna önskar även en chat-funktion, som måste kollas dagligen. Ett alternativ kan vara en e-postbrevlåda. Samverkan med Echa. Ta in åsikter från kommunerna och förmedla ut i organisationen.	5	15	2	0,5
<b>Dubbelarbete vid inspektion</b> – Vägledning, avstämningar av regeltolkningar och bedömningar kan ske regelbundet genom att kommuninspektörer och KemI-inspektörer medverkar på varandras inspektioner. Då kan många frågor uppstå. Internt inom KemI stämmer vi av ärenden med varandra ända upp till ett år efter nyanställning, för att se att man gör liknande bedömningar och ställer samma krav. Det bör också göras i detta fall. Av erfarenhet vet vi att det tar tid, t.ex. granskas SDB och märkning då dubbelt. <sup>26</sup>	7	4	2	1
Förmedla <b>Echa-kontakter</b> vid förfrågningar eller ärenden. KemI är utsedd att vara kompetent myndighet avseende Reach och CLP och behöver förmedla sådana frågor till kommunerna.		2	0,5	

<sup>25</sup> Vägledningsinsats med anledning av de företag som registrerar ämnen enligt Reach

<sup>26</sup> Beräkning – KemI följer med på kommunernas inspektioner. 3 inspektioner/inspektör. Om fyra kommuner får detta ansvar med två personer på varje kommun, så blir det 8 personer. 8x3= 24 inspektioner. Med resor och vissa förberedelser t ex titta igenom säkerhetsdatabladerna räknar vi på ca 1 dag per inspektion. Det blir 5 personveckor. 2 veckor läggs till på att kommuner följer med KemI (förberedelse och koordinering)

<b>Revisioner av kommuner</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>1,5</b>
Göra revisioner av kommunernas kemikalietillsyn	2	5	2	0,5
RIPE- revision (som rekommenderas av Echa)	1	3		1
Skriva kriterier som behöver uppfyllas för att kommunerna ska kunna överta tillsynen. Frågan kan behöva stämmas av med andra myndigheter.	3			
<b>Planering uppföljning</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Koordinera årsplanering och uppföljningar.		3		
Samla in och sammanställa statistik från kommuner till olika projekt		1		
Varje projekt kostar mer tid i planering för samordning t ex att förmedla information under projektets gång och ta in synpunkter och frågeställningar från kommunerna. Ta in erfarenheter från projekten från kommunerna som läggs in i rapporten från projektet.		1		
Kommuner vill ha egna projekt och de kommer att få våra tips som ligger i deras kommuner - här kan KemI få frågor		1		
<b>Resurser utanför avdelningen Tillsyn</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Produktregistret - ta ur registerutdrag vid behov till kommunerna. T ex för årliga uttag eller vid särskilda projekt. Samarbete krävs också vid miljöskaktionsavgifter vid försent inkomna mängduppgifter enligt punkt 6.8.1 i SFS 1998:950		2		
Juriststöd. Ev. kan det bli färre frågor från KemI som kompenserar lite		5	2	1
Stöd från Avdelning för Industri och Konsumentkemikalier; riskbedömning, exponeringsscenarioer, kemifrågor, regelkunskap		2		2
Stöd från Avdelningen för bekämpningsmedel; riskbedömning, fysikalisk verkan, tolkningsfrågor			2	
IT-stöd behövs om olika slag av dokument ska delas. Olika brandväggar, servrar m.m.		1		
<b>SUMMA</b>	<b>23</b>	<b>47</b>	<b>13</b>	<b>7</b>
<b>Totalsumma - alla</b>				<b>90</b>

KemI räknar att planeringsbar tid för en heltidstjänst är 40 personveckor. Om överlåtelsen kommer att ske för alla regelområden kommer det att innebära drygt 2 tjänster. Startsträckan bidrar med ca 0,5 halv tjänst.









KEMIKALIEINSPEKTIONEN • Box 2 • 172 13 SUNDBYBERG  
TEL 08 519 41 100 • FAX 08 735 76 98 • [www.kemikalieinspektionen.se](http://www.kemikalieinspektionen.se) • e-post [kemi@kemi.se](mailto:kemi@kemi.se)