

Kemikalietillsyn

– organisation och finansiering

Slutbetänkande av Reach-utredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:73

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23030-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 1 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av svensk kemikalielagstiftning med avseende på tillsyn, avgifter och vad som därutöver följer av att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006, Reach, träder ikraft (dir. 2007:30).

Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Andreas Carlgren, har förordnat generaldirektören Judith Melin som särskild utredare.

Som experter förordnades den 15 april 2007 rättssakkunniga Camilla Adolfsson, miljöexperten Emma Andersson, miljöjuristen Karolina Ardesjö, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, avdelningschefen Mona Blomdin Persson, arbetsmiljöexperten Marie Cardfelt, departementssekreteraren Johanna Elmstedt (deltagit i arbetet t.o.m. juni 2007), miljöexperten Tomas Gärdström, professorn Sven Ove Hansson, departementssekreteraren Åsa Hågbäck, miljöexperten Kenny Kvarnström, departementssekreteraren Daniel Paska, filosofie doktorn Michael Reineskog, miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson, verksjuristen Per-Olof Wikström och miljöjuristen Conny Öhman. Karolina Ardesjö och Daniel Paska entledigades den 27 augusti 2007 och fr.o.m. samma dag förordnades departementssekreteraren Jerker Forssell och Svenska naturskyddsföreningens ordförande Mikael Karlsson. Camilla Adolfsson och Conny Öhman entledigades den 25 mars 2008 och fr.o.m. samma dag förordnades kanslirådet Åsa Marklund Andersson och direktören Kerstin Cederlöf. Den 17 april 2008 förordnades utredaren Gunnar Guzikowski.

I sekretariatet har ingått juristen Susanne Classon Sjölund (till den 1 november 2007), utredaren Daniel Palm (fr.o.m. den 7 januari 2008), avdelningsdirektören Peter Sörngård och juristen Åsa Wiklund Fredström.

Utredningen har antagit namnet Reach-utredningen.

Experterna i utredningen har aktivt deltagit i arbetet med detta betänkande. Betänkandet har därför utformats i vi-form. Detta innebär inte att samtliga experter i alla delar står bakom de slutsatser som redovisas i betänkandet. Jag är ensam ansvarig för de överväganden och förslag som betänkandet innehåller.

I november 2007 överlämnade utredningen delbetänkandet Reach – genomförande och sanktioner (SOU 2007:80). Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande Kemikalietillsyn – organisation och finansiering (SOU 2008:73).

Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Stockholm i juni 2008

Judith Melin

/Åsa Wiklund Fredström

Daniel Palm

Peter Sörngård

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Uppdrag och avgränsningar	79
1.1 Uppdraget.....	79
1.2 Vår avgränsning.....	81
1.3 Arbetets uppläggning och genomförande	83
1.4 Grundläggande begrepp.....	84
1.4.1 Kemisk produkt och vara	85
1.4.2 Tillverkare av beredningar	86
1.4.3 Import och införsel	86
1.4.4 Utsläppande på marknaden.....	87
1.4.5 Tillsyn.....	88
1.4.6 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning.....	88
1.4.7 Kemikalietillsyn, produkttillsyn och platsknuten tillsyn	88
1.4.8 Marknadskontroll	91
1.4.9 Kontroll.....	92
2 Kemikalietillsynen i ett sammanhang	93
2.1 Kemikalierna i samhället och i miljön.....	93
2.2 Andra utredningar och propositioner.....	95
2.2.1 Tillsynsutredningen.....	96
2.2.2 Ansvarsutredningen.....	96
2.2.3 Kommunala kompetensutredningen	97

2.2.4	Koncentrationsutredningen	98
2.2.5	En effektivare förvaltningsstruktur	99
2.2.6	Riksrevisionens granskning	99
2.3	Utvecklingen av tillsynen och finansieringen.....	103
2.3.1	Kort historik.....	103
2.3.2	Miljöbalkens tillsynsorganisation	107
2.3.3	Statens avgiftsfinansiering för produkttillsyn och bekämpningsmedel.....	108
2.4	Regler om tillsyn	111
2.5	Regler om organisation och ansvar	116
2.5.1	Grundansvaren	116
2.5.2	Operativ tillsyn över kemiska produkter	119
2.5.3	Tillsynsvägledning om kemiska produkter.....	128
2.5.4	Operativ tillsyn över bekämpningsmedel.....	132
2.5.5	Tillsynsvägledning om bekämpningsmedel.....	134
2.5.6	Operativ tillsyn över varor	137
2.5.7	Tillsynsvägledning om varor	142
2.6	Nuvarande kemikalietillsyn	143
2.6.1	Operativ produkttillsyn.....	143
2.6.2	Operativ platsknuten kemikalietillsyn.....	151
2.6.3	Befintlig tillsynsvägledning, samverkan och samordning.....	157
2.6.4	Lagöverträdelser är vanliga	162
2.7	Marknadskontroll och tillsyn av farliga ämnen i varor	163
2.7.1	Vår bedömning.....	163
2.7.2	Marknadskontroll	163
2.7.3	Kemikalieinspektionens tillsyn av farliga ämnen i varor	168
2.8	Nuvarande finansiering av tillsyn och prövning inom kemikalieområdet	172
2.8.1	De totala kostnaderna och avgiftsintäkterna inom kemikalieområdet.....	173
2.8.2	Kemikalieinspektionen	174
2.8.3	Övriga myndigheter.....	183
2.9	Säkerhetsdatabladens kvalitet	189
2.9.1	Vår bedömning.....	189

2.9.2	Säkerhetsdatabladens syfte.....	189
2.9.3	Regleringen	190
2.9.4	Vanliga brister i säkerhetsdatablad	191
2.9.5	Säkerhetsdatablad av god kvalitet är otillräckligt bra	194
2.9.6	Tillsyn över säkerhetsdatablad.....	195
2.10	Företagens ansvar och erfarenheter	198
2.10.1	Olika aktörers ansvar.....	199
2.10.2	Företagens erfarenheter av tillsynen och förberedelser för Reach	201
2.11	Reach förändrar tillsynen	207
2.12	Tillsyn och avgifter i några EU-länder	222
2.12.1	Våra iakttagelser och vår bedömning	223
2.13	Principer för avgiftsfinansiering av statlig verksamhet.....	225
3	Utgångspunkter för en ny tillsynsorganisation.....	233
3.1	Så ser problemen ut.....	234
3.2	Nödvändigt att beakta	236
3.3	Ett omfattande regelverk under utveckling.....	238
3.3.1	Regler i ständig förändring.....	238
3.3.2	Olika slags lagstiftning integreras allt mer.....	239
3.3.3	Öppna kontrollsystem - en eventuell framtida möjlighet	240
3.4	Kontroll av lagefterlevnaden är bara en del av lösningen	242
3.4.1	Vår bedömning	242
3.4.2	Information ger företagen möjlighet att ta ansvar ...	242
3.5	Miljökvalitetsmålen och tillsynen	244
3.6	Tillsynens inriktning.....	251
3.6.1	Tillsyn som är planerad utifrån miljömål och risker.....	252
3.6.2	Tillsyn över registreringsplikten och över informationsflöden	255
3.6.3	Tillsyn över tillstånd enligt Reach och begränsningsregler	256

3.6.4	Tillsynen över egenkontrollen	257
3.7	Kunskaper, kompetens och omfattning på tillsynen	261
3.7.1	Vilken kompetens behöver myndigheterna och var finns den?	261
3.7.2	Kompetensbehov och tillsynsbehov för olika aktörer.....	277
4	Förslag till organisation och regler för tillsynen	281
4.1	Grundmodellen	282
4.2	Våra överväganden om den operativa tillsynen	283
4.2.1	Samla de centrala operativa tillsynsansvaren för kemiska produkter hos Kemikalieinspektionen.....	283
4.2.2	Säkra Kemikalieinspektionens kompetens genom samnyttjande	285
4.2.3	Övriga centrala verks ansvar.....	291
4.2.4	Öka länsstyrelsernas tillsynsansvar.....	294
4.2.5	Det kommunala operativa tillsynsansvaret bör vara kvar.....	298
4.2.6	Organisationen för operativ tillsyn över farliga ämnen i varor	300
4.2.7	Regeringen bör styra varutillsynen	302
4.2.8	Ta bort otydligheterna i den nuvarande regleringen	304
4.2.9	Övervägda alternativa modeller för operativ tillsyn	305
4.3	Tillsynsansvarens innehåll.....	310
4.3.1	Några praktiska exempel	319
4.4	Så regleras de operativa ansvaren.....	320
4.4.1	Ansvar för tillsyn över miljöbalken	323
4.4.2	Tillsyn över Reach.....	329
4.4.3	Ansvar för operativ tillsyn över andra EG- förfordningar och generalläkarens ansvar	334
4.5	Överväganden om tillsynsvägledning	339
4.5.1	Inriktningen på tillsynsvägledningen.....	340
4.6	Utformning av ansvaren för tillsynsvägledning	348
4.7	Verktyg som underlättar tillsynen	352

4.7.1	Ändra reglerna om egenkontroll och systematiskt arbetsmiljöarbete	352
4.7.2	Produktregistret	357
4.7.3	Varuprov och kostnader för provtagning.....	358
4.7.4	Operativa tillsynsmyndigheter ska underrätta varandra	359
4.8	Ändringar i myndigheters instruktioner	361
4.9	Övergången till den nya tillsynsorganisationen.....	362
5	Avgifter, finansiering och styrning	363
5.1	Förutsättningar för finansiering av tillsyn och prövning	364
5.1.1	Kostnader som kan avgiftsfinansieras	364
5.1.2	Vad är prövning och tillsyn?	365
5.1.3	Tillsyn av varor	368
5.2	Överväganden och analys av Kemikalieinspektionens avgiftsuttag	373
5.2.1	Kemikalieavgifterna	374
5.2.2	Bekämpningsmedelsavgifterna.....	386
5.2.3	SERP-avgiften.....	391
5.2.4	Andra hämmande kostnader för bekämpningsmedel	394
5.2.5	Behov av stöd för vissa bekämpningsmedel.....	395
5.2.6	Hur prövningen subventioneras i andra länder	396
5.3	Förslag till kemikalieavgifter	398
5.3.1	Kemikalietillsynens kostnader	398
5.3.2	Avgiftssystemets utformning	399
5.3.3	Disposition av avgiftsintäkterna	400
5.4	Förslag till finansiering av tillsynen av varor.....	401
5.5	Förslag till bekämpningsmedelsavgifter	401
5.5.1	Kostnaden för prövningen av bekämpningsmedel ...	401
5.5.2	Bekämpningsmedelsavgiftens konstruktion	402
5.5.3	Disposition av avgiftsintäkterna	405
5.5.4	Subventioner	406
5.6	SERP-avgifterna	407
5.6.1	Kostnaderna inom SERP.....	407

5.6.2	SERP-avgifternas konstruktion	408
5.6.3	Subvention	408
5.7	Statsstöd.....	409
5.8	Andra åtgärder.....	409
6	Begränsningsreglerna i Reach och svensk lagstiftning...	411
6.1	Allmänt om begränsningarna i Reach	412
6.2	Bilaga 17 till Reach och nuvarande svenska regler	419
6.3	Straffbestämmelser	434
7	Konsekvenser	437
7.1	Samhällsekonomi.....	438
7.2	Företag	439
7.3	Kemikalieinspektionen.....	443
7.4	Övriga myndigheter	447
7.5	Övrigt.....	452
8	Framtida åtgärder för en förbättrad kemikaliekontroll ...	457
8.1	Förenkla lagstiftningen	457
8.1.1	Reach och kommande översyner	460
8.1.2	Bättre regler om säkerhetsdatablad.....	460
8.1.3	Informationskrav om ämnen i varor	461
8.2	Öka den politiska styrningen	462
8.3	Förtydliga rollfördelningen mellan medlemsstater och Echa och klargör registreringsunderlagens status	464
8.4	Tillsynens organisation möter nya behov.....	465
8.5	Förbättra kraven på återrapportering.....	466
8.6	Forskning om tillsyn.....	467
9	Författningskommentar	469

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	485
<i>Bilaga 2</i>	Olika aktörers ansvar	499
<i>Bilaga 3</i>	Tillsyn och avgifter i några EU-länder.....	531
<i>Bilaga 4</i>	Alternativa kontrollsystem.....	549

Sammanfattning

Vi föreslår en organisation för effektiv tillsyn över efterlevnaden av Reach och övrig kemikalielagstiftning. Kemikalietillsynen integreras mer med övrig miljötillsyn och med arbetsmiljötillsynen.

Vårt förslag till inriktning på tillsynen bidrar till att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö samtidigt som samhällets resurser utnyttjas effektivt. Tillsynen får ökade resurser.

Lagtillämpning för en Giftfri miljö

Kemikalielagstiftning är ett viktigt styrmedel för att det ska vara möjligt att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Sverige måste liksom övriga medlemsstater ta sitt ansvar för att kontrollera att landets företag uppfyller kraven i Reach. Att alla medlemsstater tar sin del av ansvaret är en förutsättning för att Reach ska få genomslag.

Reach påverkar tillsynen

De nationella myndigheterna har två olika roller i arbetet med Reach, dels att bedriva tillsyn, och dels att stödja Europeiska Kemikaliemyndighetens (Echa) för att intentionerna med Reach ska få genomslag. Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna samverkar nationellt och med Echa för att driva på det europeiska kemikaliearbetet och bidra till utvecklingen av Reach och en väl fungerande tillämpning.

Kemikalielagstiftningen innehåller i större utsträckning än tidigare, bland annat till följd av Reach, krav som rör både de kemiska produkterna och skyddsåtgärder vid hanteringen av dem.

Sammantaget inverkar detta på den svenska tillsynsorganisationen, tillsynen inriktning och finansiering.

Inriktningen på kemikalietsynen bör förändras

För att målet Giftfri miljö ska gå att nå och för att genomdriva Reach bör myndigheterna prioritera tillsyn över

- registreringsplikt enligt Reach,
- ett fungerande informationsflöde om kemiska produkter och skyddsåtgärder,
- farliga ämnen i kemiska produkter och varor, och
- företagens interna kontrollsystem för att efterleva kemikalielagstiftningen.

Tillsyn över företagens kontrollsystem är förebyggande och pådrivande. Den stärker företagets förmåga att följa lagstiftningen för en hög skyddsnivå.

Mindre tid bör ägnas åt detaljgranskning av information om enskilda kemiska produkter. Vid planeringen av tillsynen bör ett riskbaserat urval ske.

Regeringen bör inledningsvis styra och följa upp införande av den nya inriktningen.

Registreringsplikt

Registreringen syftar till att få bättre kunskaper om ämnens farliga egenskaper och risker. Registreringsplikten lägger också grunden för framtida beslut inom gemenskapens om att begränsa och tillståndspröva särskilt farliga ämnen. Därför är tillsyn över registreringsplikten särskilt viktig.

Företagen har var för sig och tillsammans det grundläggande ansvaret för att ta fram kunskaper om kemiska produkter som de släpper ut på marknaden.

Informationsflödet

Det är viktigt att flödena av information som bygger på registreringsunderlagen fungerar (säkerhetsdatablad). Informationen är en förutsättning för att kunna vidta relevanta åtgärder för att människors hälsa och miljön inte ska komma till skada vid hanteringen i senare led.

De som hanterar de kemiska produkterna och som upptäcker brister i informationen ska förmedla sina upptäckter till sin leverantör. Denne i sin tur ska förmedla informationen vidare. Syftet är att företagen systematiskt ska förbättra kvaliteten på informationen.

Tillsynsmyndigheterna bör därför de närmaste åren rikta in sin tillsyn på att få företagen att förmedla information.

Farliga ämnen i kemiska produkter och varor

Kemiska produkter och varor kan innehålla farliga ämnen. Vissa farliga ämnen i produkterna och varorna är reglerade (begränsningsregler). Tillsynen över dessa regler sker idag i liten utsträckning och behöver därför stärkas.

Särskilt farliga ämnen som ska fasas ut kommer enligt Reach att bli tillståndspliktiga att hantera. Tillsynen över tillståndsplikten och villkoren i tillstånden blir viktig.

Flera myndigheter har tillsynsansvar för att kontrollera efterlevnaden av begränsningsregler och tillstånd på olika företag. Regeringen bör styra de statliga myndigheternas samordning av tillsynen på det här området.

Regler om varuprov

Regler införs som ger tillsynsmyndigheterna rätt att ta varuprov för kontroll av begränsningsregler eller tillståndsvillkor utan att betala ersättning. Den som lämnat provet kan få ersättning om det finns särskilda skäl.

Om undersökningarna visar att kraven inte uppfylls, ska den som lämnat provet ersätta tillsynsmyndigheten för provtagning och undersökning.

Företagens interna kontrollsystem

Det är mer ändamålsenligt och effektivt att myndigheterna ingriper förebyggande mot orsakerna till förekommande lagöverträdelser än att de ingriper i efterhand mot varje enskild överträdelse varje gång den inträffar. Detta förutsätter att företagen har egna system för att kontrollera sin efterlevnad (egenkontroll).

Ca 300 primärleverantörer släpper ut ca 80 procent av de över 70 000 kemiska produkterna som är registrerade i produktregistret på marknaden. Produkterna används i hundratusentals andra företag. Har primärleverantörerna en fungerande egenkontroll på kemikalieområdet påverkar det positivt många användare i senare led.

Regler om egenkontroll finns redan i miljöbalken. I arbetsmiljölagen finns motsvarande regler om systematiskt arbetsmiljöarbete. Enligt dessa ska företagen ha en organisation och interna rutiner för sitt miljö- och arbetsmiljöarbete och förebygga brister.

Vi föreslår att reglerna om egenkontroll i miljöbalken och om systematiskt arbetsmiljöarbete i arbetsmiljölagen blir tillämpliga på vissa EG-förordningar. Vi föreslår också kompletterande regler för primärleverantörer som släpper ut en stor mängd kemiska produkter på marknaden. Reglerna innebär att de ska ha dokumenterade rutiner för att förmedla information och för att säkra att lagstadgad kompetens finns för att upprätta säkerhetsdatablad.

Tydligare tillsynsorganisation

Dagens organisation är otydlig

Dagens organisation för kemikaliets tillsyn kännetecknas av att många myndigheter med var för sig otydliga och dubbla och ibland tredubbla ansvar kan bedriva tillsyn på samma företag. Den oklara ansvarsfördelningen gör det svårt för myndigheterna att samverka och att åstadkomma en likvärdig och effektiv tillsyn.

Splittringen på den centrala myndighetsnivån försvårar inte bara operativ tillsyn utan även tillsynsvägledning, styrning, uppföljning och utvärdering. En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att tillsynen ska kunna bidra till att genomföra målet Giftfri miljö effektivt. Vi har därför funnit det angeläget med en enkel grundmodell för fördelningen av tillsynsansvaren.

En grundmodell för tillsynsorganisationen

För att komma till rätta med otydligheterna i tillsynsorganisationen bör miljöbalkens grundläggande tanke om integrerat tillsynsansvar så långt möjligt tillämpas.

Ska Reach få genomslag krävs en ökad samverkan med Echa, EU och myndigheter i andra länder. Det är därför nödvändigt att en central myndighet får ansvaret för all tillsyn som fordrar sådan samverkan. Myndigheten bör vara Kemikalieinspektionen.

Den modell vi föreslår renodlar och tydliggör att krav som rör primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter faller under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar. Ansvaret för tillsynen över krav som rör primärleverantörernas användning och övrig hantering av kemiska produkter bedriver däremot den myndighet som utövar den övriga miljötillsynen. Arbetsmiljöverket bedriver tillsyn över de kemiska produkternas påverkan på arbetsmiljön.

På alla företag som inte är primärleverantörer utför en och samma myndighet all tillsyn av kemiska produkter och övrig miljötillsyn – antingen länsstyrelsen eller kommunen får ansvaret. Arbetsmiljöverket bedriver tillsynen över de kemiska produkternas påverkan på arbetsmiljön.

Grundmodellen innebär att ansvarsgränserna mellan myndigheterna blir tydligare. Företagen får färre tillsynsmyndigheter att hålla kontakt med.

Samla central operativ kemikalietillsyn hos Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens ansvar blir bredare. Det kommer att omfatta även Reach och andra EG-förordningar vid sidan av miljöbalken.

Reach innehåller informationskrav om skyddet av både miljön och arbetsmiljön samt åtgärder mot explosion och brand. Tillsynen måste kunna omfatta dessa frågor parallellt med de kemiska produkternas inneboende egenskaper. Tillgången till kompetens för detta måste tillgodoses.

Kemikalieinspektionen tillförs kompetens

Ingen tillsynsmyndighet klarar av att på egen hand upprätthålla nödvändig kompetens för all slags kemikalietillsyn. För att Kemikalieinspektionen ska få tillgång till all behövlig kompetens för sin tillsyn över kemiska produkter föreslår vi att myndigheten

förordnar personal med särskild kompetens från Arbetsmiljöverket, Räddningsverket och vissa länsstyrelser. Dessa medverkar i eller bedriver tillsyn under Kemikalieinspektionens ansvar.

Räddningsverkets ansvar förs över till Kemikalieinspektionen

Räddningsverkets ansvar för tillsyn av kemiska produkter bör föras över till Kemikalieinspektionen. Det ansvaret omfattar idag kemiska produkters brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper. Räddningsverket bör utses till expertmyndighet med särskilt ansvar för att bistå Kemikalieinspektionen i tillsynen.

Läkemedelsverket tillsynsansvar på miljöområdet utreds

Regeringen bör låta utreda om Läkemedelsverkets ansvar för tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter bör föras över till Kemikalieinspektionen. Sådana produkter kan påverka både miljön och människors hälsa.

En lämplig tidpunkt för en sådan utredning är i samband med införandet av den kommande EG-förordningen om sådana produkter.

Arbetsmiljöverket och Sjöfartsverket

Arbetsmiljöverket bör bedriva tillsyn över alla regler om hantering av kemiska produkter på ett arbetsställe och som rör arbetsmiljön.

Arbetsmiljöverket får därför ansvar för tillsyn enligt Reach i frågor som rör arbetsmiljön vid användning och annan hantering av kemiska produkter på arbetsstället.

Sjöfartsverket får motsvarande ansvar på fartyg.

Länsstyrelserna

Tillsyn som rör hanteringen av kemiska produkter enligt miljöbalken, Reach och övriga EG-förordningar bör integreras med övrig miljötillsyn i länsstyrelsernas tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelserna får därmed ett ökat ansvar i den operativa tillsyn de redan bedriver.

Länsstyrelserna har möjlighet att överlåta sitt ansvar för tillsynen till de kommuner som begär det och som de bedömer har kapacitet och kompetens att bedriva den. Kemikalietillsynen följer med en sådan överlåtelse.

Kommunerna

Tillsyn som rör hanteringen av kemiska produkter enligt miljöbalken, Reach och övriga EG-förordningar bör integreras med övrig kommunal miljötillsyn.

Kommunerna får därmed ett ökat ansvar i den operativa tillsyn de redan bedriver.

Vi anser dock att staten bör överta sådan kemikalietillsyn som saknar betydelse för kommunal utveckling och annan kommunal verksamhet. Det gäller i synnerhet sådan tillsyn som har stark koppling till internationella eller europeiska tillsynsfrågor eller som berör samverkan med tillsynsmyndigheter i andra länder. Förstatligandet rör sådan tillsyn som redan ligger på Kemikalieinspektionen och sådant tillsynsansvar som gällt dubbelt med länsstyrelserna.

Förstatligande är i praktiken högst begränsat. Med några få undantag har inte kommunerna bedrivit tillsyn över primärleverantörer. Det beror på svaga lokala incitament för dem att bedriva sådan tillsyn och på stora svårigheter att finansiera, bygga upp eller upprätthålla kompetens för sådan tillsyn.

Central tillsyn av farliga ämnen i varor

Kemikalieinspektionen bör ansvara för all tillsyn av farliga ämnen i varor som släpps på marknaden. Ansvaret bör gälla i alla distributionsled. Ansvaret bör omfatta tillsyn över miljöbalken och EG-förordningar som reglerar utsläppande på marknaden av varor.

Kostnaderna för att bedriva sådan tillsyn kan bli höga och är svår att finansiera med avgifter. Samverkan med Tullverket kan behövas. Sådan samverkan förutsätter ett centralt statligt ansvar. Även möjligheterna att nyttja produktsäkerhetslagen, som är nära knuten till marknadskontrollen, förutsätter ett statligt ansvar.

Detta sammantaget gör att det är mest lämpligt med ett centralt tillsynsansvar.

Bättre tillsynsvägledning

Skyldigheten att tillsynsvägleda utvidgas till att omfatta EG-förordningar.

Kemikalieinspektionen får det centrala ansvaret för att tillsynsvägleda om tillsyn av kemiska produkters utsläppande på marknaden enligt Reach och annan miljölagstiftning.

De centrala myndigheternas ansvar för att tillsynsvägleda om tillsyn av kemiska produkters användning och övriga hantering följer ansvaren för att tillsynsvägleda om övrig miljötillsyn. Därmed integreras ansvaren för tillsynsvägledning enligt miljöbalken, Reach och övriga EG-förordningar.

Länsstyrelsernas ansvar för att tillsynsvägleda kommunerna ökar.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett riksprogram för samordnad tillsynsvägledning.

Avgifter

Kemikalie- och bekämpningsmedelsavgifter

Vi föreslår ändringar av uttaget av kemikalieavgifter så att det anpassas till miljöbalken och därmed endast avser prövning och tillsyn.

Avgiftskonstruktionen förändras så att den blir baserad på produktionsvolym och en kemisk produkts farlighet.

Avgiftskonstruktionen för bekämpningsmedel ändras så att prövningen till lika delar finansieras med intäkter från ansökningsavgifter och årsavgifter.

Stimulans till alternativa bekämpningsmedel

Subventioner införs för att stimulera introduktionen av biologiska bekämpningsmedel och kemiska bekämpningsmedel vars verk samma ämne är ett feromon eller en tillsats som är godkänd för att användas i foder eller livsmedel.

Konsekvenser

Miljö

Vårt förslag bidrar till att nå målet Giftfri miljö och en effektiv tillsyn av Reach genom att tillsynen får en mer central styrning, ansvaret samlas med tydliga gränser, myndigheternas resurser och kompetens samnyttjas och inriktningen på kemikalietillsynen förändras.

Statens avgifter och kostnader, 2007 års kostnadsnivå

Vi föreslår att avgifter för Kemikalieinspektionens tillsyn av kemiska produkter enligt innebörden i 27 kap. 1 § miljöbalken, tas ut med 43 000 000 kronor. Det inkluderar en ökad finansiering av tillsynen med ca 11 000 000 kronor.

Dessutom föreslår vi att 2 000 000 kronor i skattemedel avsätts för tillsyn av farliga ämnen i varor, vilket är en ökning med 1 000 000 kronor per år för den tillsynen.

Naturvårdsverket bör få 2 000 000 kronor i ökade resurser för tillsynsvägledning. Länsstyrelserna bör få 10 000 000 kronor i ökade resurser för operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Kostnaderna finansieras i huvudsak med årsavgifter för prövning och tillsyn.

Vi bedömer att övriga statliga myndigheters kostnader är marginella och kan finansieras inom befintlig verksamhet.

Belastningen på statsbudgeten kan begränsas till ca 12 000 000 kronor. Belastningen beror bl.a. på att verksamhet som tidigare varit avgiftsfinansierad hos Kemikalieinspektionen behöver finansieras med skattemedel för att bibehålla nuvarande ambitionsnivå.

Sammanfattningsvis föreslår vi ökade anslag för statlig tillsyn med 24 000 000 kronor, framförallt för att täcka myndigheternas ökade kostnader för tillsyn enligt Reach och andra EG-förordningar.

Kommunernas avgifter och kostnader

För kommunerna försvinner kostnader som varit svåra att avgiftsfinansiera och därför belastat kommunernas budgetar. De som tillkommer går att i huvudsak finansiera med avgifter. Vi bedömer att

det ekonomiska utfallet för kommunerna har goda förutsättningar att bli neutralt eller positivt.

Kostnader för företagen, 2007 års kostnadsnivå

Kostnaderna för företag som debiteras avgifter för bekämpningsmedel ökar med ca 15 000 000 kronor på grund av ökat avgiftsuttag. Företag som släpper ut biologiska bekämpningsmedel på marknaden ges lättnader motsvarande en halverad avgift.

Kostnaderna för företagen som debiteras kemikalieavgifter minskar på grund av att avgifterna till Kemikalieinspektionen sänks med ca 23 000 000 kronor. Det beror bl.a. på att verksamhet som tidigare varit avgiftsfinansierad hos Kemikalieinspektionen inte längre ska avgiftsfinansieras.

Färre myndigheter bedriver tillsyn på varje företag vilket kommer att minska företagets administrativa börda.

Straff

En straffbestämmelse införs i 29 kap. 3 § andra stycket 8 miljöbalken för att brott mot begränsningsreglerna i Reach ska vara fortsatt straffsanktionerade.

Nuvarande svenska begränsningar

Att de nuvarande begränsningsreglerna förts över till Reach från direktiv 76/769/EEG medför inte någon höjning av skyddsnivån. Reach medför inte heller någon förändring avseende bestämmelsernas harmoniserande verkan. I de fall Sverige har ansett att det finns skäl att införa bestämmelser om begränsningar med krav som innebär en högre skyddsnivå än EU:s, menar vi därför att Reach inte bör vara en anledning till att ändra bestämmelserna.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) dels att 26 kap. 3 och 5 §§ och 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse, dels att det i 26 kap. ska införas två nya paragrafer, 19 a och 19 b §§,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

3 §

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, *över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap.* och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva

sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det.

Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

5 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att *tillsynsbestämmelserna* ska gälla även i fråga om tillsyn över att EG förordningar inom denna balks tillämpningsområde följs.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *bestämmelserna i detta kapitel* ska gälla även EG-förordningar inom denna balks tillämpningsområde.

22 a §

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som för in till eller för ut ur Sverige, saluför eller överlåter kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor att tillhandahålla varuprover som kan ha betydelse för tillsynen över 14 kap. och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet.

Den som har lämnat ett varuprov enligt första stycket har rätt till ersättning från tillsynsmyndigheten för varuprovet, om det finns särskilda skäl för det.

22 b §

Den som tillhandahållit varuprover enligt 22 a § ska ersätta tillsynsmyndighetens kostnader för provtagning och undersökning av prover, om undersökningen visar att bestämmelserna för den kemiska produkten eller varan inte följts.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får med-

dela ytterligare föreskrifter om ersättning av kostnader för provtagning och undersökning av prover.

29 kap.

3 §

För miljöfarlig kemikaliehantering döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet tar befattning med en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt utan att vidta de skyddsåtgärder, produktval eller försiktighetsmått i övrigt som behövs på grund av produktens, organismens eller varans inneboende egenskaper och genom denna underlåtenhet orsakar eller riskerar att orsaka skada på människor eller i miljön.

Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot ett förbud att sprida bekämpningsmedel enligt 14 kap. 7 §,

2. bryter mot ett förbud eller en föreskrift om en skyddsåtgärd, ett produktval eller ett annat försiktighetsmått som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap.,

3. bryter mot ett förbud eller en begränsning för att producera, använda eller på marknaden släppa ut ett ämne, en produkt eller en utrustning enligt artikel 3, 4, 5 eller 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet,

4. genom att på marknaden släppa ut ett tvätt- eller rengöringsmedel eller en tensid för ett sådant medel utan att följa en skyldighet enligt artikel 3 eller 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel,

5. i fråga om åtgärder för att hindra eller åtgärda läckage av fluorerade växthusgaser bryter mot bestämmelserna i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser,

6. i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 4.1 eller 4.3 i förordning

6. i fråga om att återvinning av fluorerade växthusgaser ska utföras av certifierad personal eller personal med lämplig utbildning bryter mot en bestämmelse i artikel 4.1 eller 4.3 i förordning

(EG) nr 842/2006, *eller*

7. använder en fluorerad växthusetgas eller släpper ut en sådan gas på marknaden och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 8 eller 9 i förordning (EG) nr 842/2006.

(EG) nr 842/2006,

7. använder en fluorerad växthusetgas eller släpper ut en sådan gas på marknaden och därigenom bryter mot ett förbud i artikel 8 eller 9 i förordning (EG) nr 842/2006, *eller*

8. bryter mot en begränsning för att tillverka, släppa ut på marknaden eller använda ett ämne, som sådant eller ingående i en beredning eller vara, enligt artikel 67 i förordning (EG) nr 1907/2006.

Ansvar skall inte dömas ut enligt denna paragraf, om

1. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §,
2. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 6 § eller om ansvar enligt 6 § inte skall dömas ut till följd av 6 § andra stycket, eller
3. ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 9 § första stycket 9.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

2. Bestämmelserna i 26 kap. 3 § i sin äldre lydelse tillämpas i tillsynsärenden som inletts före ikraftträdandet.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken,

dels att 4, 11, 13 c–13 f, 13 i och 13 j §§ och förordningens bilaga ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 2 a och 16 a §§ av följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny rubrik närmast före 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. miljöbalken är tillämpliga vid tillsyn över de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning.

4 §

Av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden tillsyn över

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,

1. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd,
och

2. hanteringen av kemiska och produkter enligt 14 kap. miljöbalken, *och*

3. avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken.

2. avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken.

Den kommunala nämnden utövar inom kommunen därutöver tillsynen över hanteringen av biotekniska organismer enligt 14 kap. miljöbalken.

Statliga myndigheter och de kommunala nämnderna utövar därutöver den operativa tillsynen rörande miljöbalkens tillämpning enligt den närmare fördelning som framgår av bilagan till denna förordning.

Regeringen kan, om det finns särskilda skäl, efter framställning från en myndighet med centralt samordningsansvar enligt 13–13n §§ eller från länsstyrelsen, i det enskilda fallet besluta att det operativa tillsynsansvaret ska fördelas på annat sätt än som framgår av bilagan.

11 §

Vid prövning av en framställan om överlåtelse enligt 10 § *skall* länsstyrelsen beakta

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven i 7 § första stycket,

3. kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter, *samt*

4. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen.

Länsstyrelsen *skall* avslå en kommuns framställan om överlåtelse av tillsyn över kommunala verksamheter 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 att utöva en effektiv tillsyn.

Vid prövning av en framställan om överlåtelse enligt 10 § *ska* länsstyrelsen beakta

1. omfattningen av tillsynsobjektens miljöpåverkan,
2. den kommunala nämndens möjligheter att uppfylla kraven i 7 § första stycket,
3. kommunens interna ansvarsfördelning för drift och tillsyn av kommunala verksamheter,

4. *kommunens möjlighet att, med beaktande av vad som anges i 1–3, bedriva tillsyn av objektets hantering av kemiska produkter, och*

5. övriga frågor av betydelse för överlåtelse av tillsynen.

Länsstyrelsen *ska* avslå en kommuns framställan om överlåtelse av tillsyn över kommunala verksamheter 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 att utöva en effektiv tillsyn.

13 c §

Fiskeriverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller *miljöbalkens tillämpning i frågor*

1. som rör fiske och vattenbruk, med undantag för 14 kap. miljöbalken, och

2. om genteknik enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning.

Fiskeriverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller

1. *tillämpningen av miljöbalken och de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning i frågor som rör fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 13 e §, och*

2. *miljöbalkens tillämpning i frågor om genteknik enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning*

13 d §

Statens jordbruksverk har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning

1. i frågor som rör verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet,

2. i frågor som rör miljöhänsyn i jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken,

3. i genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning,

1. *och tillämpningen av de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning i frågor som rör verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 13 e §,*

4. när det gäller 14 kap. miljöbalken, i frågor som Jordbruksverket beslutat om enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel, och

5. när det gäller 15 kap. miljöbalken, i frågor om

a) retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, och

b) hantering av avfall som i bilaga 2 till avfallsförordningen (2001:1063) beskrivs som avfall från forskning, diagnos, behandling eller förebyggande av djursjukdomar där det på grund av smittfara ställs särskilda krav på insamling och bortskaffande (avfallstyp 18 02 02*).

13 e §

Kemikalieinspektionen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller *miljöbalkens tillämpning i*

1. genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör *tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor*, med undantag för

Kemikalieinspektionen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller

1. *miljöbalkens tillämpning i genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och*

2. *tillämpningen av miljöbalken i frågor enligt 14 kap. miljöbalken och de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning, som rör införsel, utförsel eller saluförande, överlåtelse eller annat jämförbart förfarande i fråga om kemiska produkter och biotekniska organismer, med undantag för frågor som omfattas av*

1. *Boverkets ansvar enligt 13 b §, eller*

2. *Läkemedelsverkets ansvar enligt 13 g § 2 och 3.*

a) *produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper,*
 b) *drivmedel och bränslen,*
 c) *ämnen som bryter ned ozonskiktet,*
 d) *batterier, och*
 e) *fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.*

13 f §

Livsmedelsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i

1. *genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och*

2. *frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör*

a) *material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och*

b) *nappar.*

Livsmedelsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning.

13 i §

Statens räddningsverk har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor om

1. *miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras genom lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följd-*

Statens räddningsverk har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras genom lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalie-

na av allvarliga kemikalieolyckor och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

2. produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper när det gäller de bestämmelser i 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

olyckor och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

13 j §

Skogsstyrelsen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor

1. enligt 7 kap. 11 § och 12 kap. 6 § miljöbalken som rör skogsbruk och som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429),

2. om sådana verksamheter och åtgärder inom skogsbruket som kan påverka miljön i sådana särskilda skyddsområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, om verksamheterna inte omfattas av tillsyn enligt någon av punkterna A1–A7, A9–A14, A16 och A17 i bilagan till denna förordning, och

3. om genteknik enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning.

2. om sådana verksamheter och åtgärder inom skogsbruket som kan påverka miljön i sådana särskilda skyddsområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, om verksamheterna inte omfattas av tillsyn enligt någon av punkterna A1–A7, A9–A14, A16 och A17 i bilagan till denna förordning,

3. om genteknik enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

4. enligt 14 kap. miljöbalken och de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning, som rör skogsbruket, med undantag för frågor som omfattas av Kemi-

kalieinspektionens ansvar enligt 13 e §.

Tillsyn över bestämmelser om kemiska produkter och vissa varor

16 a §

En myndighet som vid operativ tillsyn över 14 kap. miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet eller en EG-förordning som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning, uppmärksammar brister i efterlevnaden av bestämmelser i den lagstiftningen i frågor som

1. inte faller inom myndighetens tillsynsområde, eller

2. kräver åtgärder av någon verksamhetsutövare som inte omfattas av myndighetens tillsynsansvar, ska underrätta den ansvariga tillsynsmyndigheten om bristerna.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.
 2. Äldre bestämmelser tillämpas i tillsynsärenden som inlett före ikraftträdandet.
 3. Överlåtelse enligt 10 § som beslutats före denna förordningens ikraftträdande ska fortsätta att gälla.

*Nuvarande lydelse***Fördelning av ansvar för den operativa tillsynen****C. Försvarets verksamheter***Tillsynsområden**Ansvarig myndighet*

Samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom tillverkning samt in- och utförelse av kemiska produkter eller biotekniska organismer eller tillverkning av varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter eller biotekniska organismer

Generalläkaren

D. Kemiska produkter och biotekniska organismer

I detta avsnitt anges de statliga myndigheter som, förutom den kommunala nämnden, har ansvaret för den operativa tillsynen när det gäller kemiska produkter och biotekniska organismer, indelat i ansvarsområden.

Om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får överenskommelse träffas mellan myndigheterna om hur ansvaret normalt ska fördelas. Båda är dock alltid operativa om så krävs.

D1 Kemikalieinspektionen har ansvar för den operativa tillsynen över tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter, varor och biotekniska organismer på marknaden med avseende på deras produkter och varor, utom i fråga om

1. varor (material) och produkter enligt D3, D4 och D7,
2. drivmedel och bränslen,
3. ämnen som bryter ned ozonskiktet,
4. batterier, och
5. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

D2 Länsstyrelsen har ansvar för den operativa tillsynen i frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom i fråga om det som anges i D1.

D3 Läkemedelsverket har ansvar för den operativa tillsynen över tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter.

D4 Livsmedelsverket har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om

1. material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och

2. nappar.

D5 Sjöfartsverket har ansvar för den operativa tillsynen över utrustning i fartyg som innehåller

1. ämnen som bryter ned ozonskiktet, eller

2. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

D6 Arbetsmiljöverket har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (2000:338) om biocidprodukter eller förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel, i de fall då tillståndsfrågan ska prövas av Arbetsmiljöverket.

D7 Statens räddningsverk har ansvar för den operativa tillsynen över tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter och varor på marknaden, när det gäller produkternas och varornas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper.

G. Tillsyn enligt vissa EG-förordningar

G1 I fråga om tillverkares och importörers skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen har Kemikalieinspektionen ansvaret för den operativa tillsynen.

G2 Länsstyrelsen har ansvaret för den operativa tillsynen i fråga om

1. rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, och

2. kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

G3 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier har Kemikalieinspektionen ansvaret för den operativa tillsynen.

G4 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer har de myndigheter som anges i avsnitt F ansvaret för den operativa tillsynen enligt den uppdelning som framgår där.

G5 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel har

1. Kemikalieinspektionen ansvaret för den operativa tillsynen i de delar som avser tillverkare och andra primärleverantörer, och

2. den kommunala nämnden ansvaret för den operativa tillsynen i de delar som inte avser tillverkare och andra primärleverantörer.

G6 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall har

1. Naturvårdsverket ansvaret för den operativa tillsynen i frågor som omfattas av Naturvårdsverkets ansvar i egenskap av behörig myndighet enligt förordningen, och

2. de myndigheter som anges i avsnitt E ansvaret för den operativa tillsynen, enligt den uppdelning som framgår där, i frågor som inte omfattas av Naturvårdsverkets ansvar enligt 1.

G71 fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG har de myndigheter som anges i avsnitt C och D ansvaret för den operativa tillsynen enligt den uppdelning som framgår där.

Bilaga

Föreslagen lydelse

Fördelning av ansvar för den operativa tillsynen

C. Försvarets verksamheter

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen för samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom i frågor som faller under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar i avsnitt D för primärleverantörers in- och utförelse och hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer och deras hantering av varor.

D. Kemiska produkter, varor och biotekniska organismer

I detta avsnitt avses med kemikalierregistreringsförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk

kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Myndigheternas ansvar enligt detta avsnitt gäller inte när generalläkaren är ansvarig för den operativa tillsynen enligt avsnitt C.

D1 Kemikalieinspektionen har ansvar för den operativa tillsynen avseende kemiska, produkter, varor och biotekniska organismer enligt följande:

a. 14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet

Tillverkare av, eller den som för in till eller för ut ur Sverige kemiska produkter eller varor (primärleverantörer) i fråga om införsel, utförsel och hantering som innebär saluförande, överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande, varvid den som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt anses som tillverkare

Undantag: frågor som omfattas av

1. Läkemedelsverkets ansvar enligt D4, eller
2. Livsmedelsverkets ansvar enligt D5

Andra aktörer än de nyss nämnda primärleverantörerna vad avser hantering som innebär saluförande, överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande av varor

Undantag: frågor som omfattas av Livsmedelsverkets ansvar enligt D5

Den som hanterar eller för in till eller för ut ur Sverige en bioteknisk organism, med undantag för vad som anges i D2 och D3

b. Kemikalieregistreringsförordningen

All operativ tillsyn som utförs på begäran av den europeiska kemikaliemyndigheten

Tillverkare av ämnen, producenter av varor, importörer, nedströmsanvändare som framställer beredningar, leverantörer som för in ämnen, beredningar eller varor till Sverige och leverantörer som i

eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på ett ämne eller en beredning (primärleverantörer)

Undantag: frågor som rör primärleverantörernas

1. egen användning, identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder, och

2. skyldighet att enligt artikel 37.4 utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport och att delge information enligt artikel 38, när användningen av ämnet inte leder till att ämnet, som sådant eller i en beredning släpps ut på marknaden

Andra aktörer än de nyss angivna primärleverantörer i fråga om varor, med undantag för användning av varor

c. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Producenter, vad avser deras utsläppande på marknaden av kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 2037/2000

Utsläppande på marknaden av produkter och utrustning som utgör varor enligt 14 kap. miljöbalken och som innehåller kontrollerade ämnen enligt förordning (EG) nr 2037/2000

d. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier

Skyldigheter enligt förordning (EG) nr 304/2003

e. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel

Tillverkarens skyldigheter enligt förordning (EG) nr 648/2004

f. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG

Utsläppande på marknaden av ämnen som omfattas av förordning (EG) nr 850/2004, för sig eller ingående i beredningar, av de som tillverkar ämnena eller för in dem till Sverige

Utsläppande på marknaden av artiklar som innehåller ämnen som omfattas av förordning (EG) nr 850/2004

g. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser
Utsläppande på marknaden av produkter och utrustning som omfattas av förordning (EG) nr 842/2006

Skyldighet att rapportera till kommissionen

D2 När verksamheten omfattas av länsstyrelsens tillsynsansvar enligt avsnitt B och ansvaret inte har överlåtits enligt 10 §, har länsstyrelsen följande ansvar för den operativa tillsynen:

a. 14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet

Tillverkare av, eller den som för in till eller för ut ur Sverige kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor (primärleverantörer) i fråga om annan hantering än sådan som innebär saluförande, överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor, såsom användning i enskilda fall och försiktighetsmått vid sådan användning, varvid den som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt anses som tillverkare

Undantag: frågor som omfattas av

- 1. Livsmedelsverkets ansvar enligt D5, eller*
- 2. Arbetsmiljöverkets ansvar enligt D7*

Andra än nys nämnda primäreleverantörer i fråga om

- 1. hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer, eller*
- 2. annan hantering av varor än sådan som gäller saluföring eller överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande*

Undantag: frågor som omfattas av

- 1. Livsmedelsverkets ansvar enligt D5,*
- 2. Sjöfartsverkets ansvar enligt D6, eller*
- 3. Arbetsmiljöverkets ansvar enligt D7.*

b. Kemikalierregistreringsförordningen

Tillverkare av ämnen, producenter av varor, importörer, nedströmsanvändare som framställer beredningar, leverantörer som för in ämnen, beredningar eller varor till Sverige och leverantörer som i eget

namn förpackar, packar om eller ändrar namn på ett ämne eller en beredning (primärleverantörer) i fråga om deras

1. egen användning, identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder, och

2. skyldighet att enligt artikel 37.4 utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport och att delge information enligt artikel 38, när användningen av ämnet inte leder till att ämnet, som sådant eller i en beredning, släpps ut på marknaden

Andra än nys angivna primärleverantörer i fråga om skyldigheter som rör ämnen, som sådana eller i beredningar, och användning av varor

Undantag: frågor som faller under Arbetsmiljöverkets ansvar enligt arbetsmiljölagstiftningen och operativ tillsyn som utförs på begäran av den europeiska kemikaliemyndigheten

c. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet

Utsläppande på marknaden av kontrollerade ämnen enligt förordning 2037/2000 av andra än producenter

Andra skyldigheter enligt förordning (EG) nr 2037/2000 än sådana som rör utsläppande på marknaden

Undantag: frågor som omfattas av

1. Sjöfartsverkets ansvar enligt D6, och

2. Naturvårdsverkets ansvar i egenskap av behörig myndighet

d. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel

Andra än tillverkares skyldigheter enligt förordning (EG) nr 648/2004

e. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG

Utsläppande på marknaden av ämnen som omfattas av förordning (EG) nr 850/2004, för sig eller ingående i beredningar, av andra än de som tillverkar ämnena eller för in dem till Sverige

Andra skyldigheter enligt förordning (EG) nr 850/2004 än sådana som rör utsläppande på marknaden

f. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser

Andra skyldigheter enligt förordning (EG) nr 842/2006 än sådana som rör utsläppande på marknaden, med undantag för vad som omfattas av Sjöfartsverkets ansvar enligt D6

D3 När den kommunala nämnden har tillsynsansvar över en verksamhet

1. med stöd av bestämmelserna i 26 kap. 3 § miljöbalken om ansvar för miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken,

2. när ansvaret följer direkt av avsnitt B, eller

3. när ansvaret följer av ett beslut om överlåtelse enligt 10 § av en verksamhet i avsnitt B,

har nämnden ansvar för den operativa tillsynen som anges i D2 för verksamheten.

D4 Läkemedelsverket har följande ansvar för den operativa tillsynen i fråga om kosmetiska och hygieniska produkter:

14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet

Tillverkare av och den som till Sverige för in sådana produkter vad avser hantering som innebär saluförande, överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande, varvid den som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt anses som tillverkare

Undantag: produkternas brandfarliga, oxiderande eller explosiva egenskaper

D5 Livsmedelsverket har följande ansvar för den operativa tillsynen i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel:

14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet

Tillverkare av, den som till Sverige för in och den som hanterar sådana kemiska produkter och varor, vad avser frågor som rör användningen i kontakt med livsmedel.

D6 Sjöfartsverket har ansvar för den operativa tillsynen över

1. utrustning i fartyg som innehåller *kontrollerade ämnen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, eller fluorerade växthusgaser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser, och*

2. *användningen av marina bränslen i fartyg, vad avser tillsynen över 14 kapitlet miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet, förordning 2037/2000 och förordning 842/2006.*

D7 Arbetsmiljöverket har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (2000:338) om biocidprodukter eller förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel, i de fall då tillståndsfrågan ska prövas av Arbetsmiljöverket.

E. Avfall och producentansvar

G. Tillsyn enligt vissa EG-förordningar

G1 Länsstyrelsen har ansvaret för den operativa tillsynen i fråga om

1. rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, och

2. kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

G2 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer har de myndigheter som anges i avsnitt F ansvaret för den operativa tillsynen enligt den uppdelning som framgår där.

G3 I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall har

1. Naturvårdsverket ansvaret för den operativa tillsynen i frågor som omfattas av Naturvårdsverkets ansvar i egenskap av behörig myndighet enligt förordningen, och

2. de myndigheter som anges i avsnitt E ansvaret för den operativa tillsynen, enligt den uppdelning som framgår där, i frågor som inte omfattas av Naturvårdsverkets ansvar enligt 1.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll,

dels att nuvarande 1 § ska betecknas 1 b §,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 1, 1 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna förordning avses med kemikalierregistreringsförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

1 a §

Bestämmelserna i 26 kap. 19 § miljöbalken gäller för följande EG-förordningar:

1. kemikalierregistreringsförordningen,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000

om ämnen som bryter ned ozonskiktet,

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier,

4. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG, och

5. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

7 a §

Den som tillverkar eller till Sverige för in och släpper ut på marknaden

1. fler än 25 kemiska produkter som innehåller ett ämne som är farligt enligt bestämmelser om klassificering och märkning av kemiska produkter,

2. minst en kemisk produkt som är särskilt farlig enligt 2 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, eller

3. minst en kemisk produkt som innehåller ett ämne som finns i bilaga XIV till kemikalierregistreringsförordningen, ska ha dokumenterade rutiner för att

1. klassificera och märka de kemiska produkterna rätt,

2. upprätthålla kompetens enligt kraven i artikel 31 i kemikalie-registreringsförordningen, och

3. utarbeta och utfärda säkerhetsdatablad.

Med att tillverka enligt första stycket avses även att i eget namn förpacka, packa om eller ändra namn på en kemisk produkt.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken,

dels att nuvarande 6 kap. 2–7 §§ ska betecknas 6 kap. 16–21 §§,

dels att 6 kap. 1 §, 8 kap. 2 § och 9 kap. 1 § ska ha följande ändrade lydelse,

dels att det i förordningen ska införas fjorton nya paragrafer, 6 kap. 2–15 §§, av följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya rubriker närmast före 6 kap. 2, 6 och 16 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Avgift för prövning och tillsyn i fråga om kemiska produkter, varor enligt 14 kap. miljöbalken och biotekniska organismer ska betalas enligt detta kapitel.

I detta kapitel avses med kemikalierregistreringsförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv

91/155/EEG, 93/67/EEG,
93/105/EG och 2000/21/EG.

Kemikalieavgift

2 §

Kemikalieavgift ska betalas i fråga om kemiska produkter och biotekniska organismer för prövning och tillsyn över 14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet och de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

Kemikalieavgift tas ut som registeravgift och mängdavgift. Avgiften ska betalas årligen för kalenderår av den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in sammanlagt ett ton eller mer av sådana kemiska produkter som enligt förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer ska vara anmälda till produktregistret.

3 §

Om Kemikalieinspektionen med stöd av förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer i det enskilda fallet har beslutat att anmälan till produktregistret ska göras av en handelsagent i stället för av den som tillverkar produkterna eller för in produkterna till Sverige, ska handelsagenten betala avgiften.

Kemikalieavgift ska inte tas ut av den som

1. för produkten betalar årsavgift enligt 6 eller 7 §, eller

2. tillverkar eller till Sverige för in en kemisk produkt utan att vara registreringspliktig enligt kemikalierregistreringsförordningen eller släppa ut produkten på marknaden.

4 §

Registeravgiften är 2 500 kr.

Mängdavgift betalas enligt följande för varje ton anmälningspliktig kemisk produkt:

1. 5 kr för kemiska produkter som inte är klassificerade som farliga enligt bestämmelser om klassificering och märkning av kemiska produkter, dock högst 70 000 kr,

2. 12 kr för kemiska produkter som är klassificerade som farliga enligt bestämmelser om klassificering och märkning av kemiska produkter, dock högst 120 000 kr, och

3. 17 kr för kemiska produkter som är klassificerade som särskilt farliga enligt 2 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer eller är tillståndspliktiga enligt bilaga XIV till kemikalierregistreringsförordningen, dock högst 390 000 kr.

5 §

Kemikalieavgiften ska betalas preliminärt och slutligt.

Den preliminära avgiften beräknas med ledning av uppgifterna i produktregistret föregående år eller en preliminärdeklaration från den avgiftsskyldige. Från den slutliga avgiften ska det belopp som har betalats preliminärt räknas av.

Föreslagen lydelse

Avgifter för prövning och tillsyn av bekämpningsmedel

6 §

För Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn i fråga om kemiska bekämpningsmedel enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel och förordningen (2000:338) om biocidprodukter ska ansökningsavgift och årsavgift betalas enligt följande:

ÄrendeslagAnsökningsavgift:
kronor

1. Ansökan om nytt eller fortsatt godkännande	
a) om bedömningen ska ske enligt de enhetliga principerna för utvärdering av växtskyddsmedel (bilaga 6 till direktiv 91/414/EEG) eller de gemensamma principerna för bedömning av dokumentation om biocidprodukter (bilaga 6 till direktiv 98/8/EG)	121 000
b) om ansökan avser förhållanden som avses i 5 § 3 eller 4 förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel eller 5 § 5 eller 6 förordningen (2000:338) om biocidprodukter	70 000

c) om ansökan avser ömsesidigt erkännande	
– enligt 17 § förordningen om växtskyddsmedel	60 000
– enligt 21 § förordningen om biocidprodukter	30 000
2. Villkorsändringar	
a) om bedömningen ska ske enligt de enhetliga principerna för utvärdering av växtskyddsmedel (bilaga 6 till direktiv 91/414/EEG) eller de gemensamma principerna för bedömning av dokumentation om biocidprodukter (bilaga 6 till direktiv 98/8/EG)	35 000
b) om ansökan avser förhållanden som avses i 5 § 3 eller 4 förordningen om växtskyddsmedel eller 5 § 5 eller 6 förordningen om biocidprodukter	8 000
c) utvidgning av användningsområde enligt 27 § förordningen om växtskyddsmedel	5 000
d) övriga ändringar	4 000
3. Undantag	
a) forskning och utveckling i ett särskilt fall enligt 5 § 1 förordningen om växtskyddsmedel eller 5 § 3 förordningen om biocidprodukter	4 000
b) forskning och utveckling, under en begränsad tidsperiod enligt 5 § 1 förordningen om växtskyddsmedel	8 000
c) användning eller saluhållande av	
– ett växtskyddsmedel	10 000
– en biocidprodukt	15 000
4. Anmälan av ytterligare namn enligt 7 § förordningen om växtskyddsmedel eller 7 § förordningen om biocidprodukter	2 000

Årsavgift ska betalas för varje godkänd produkt. Avgiften uppgår per kalenderår till 2,8 procent av värdet av försäljningen av varje

godkänd produkt året före det år avgiften avser, dock högst 200 000 kronor. Lägsta årsavgift är 2 000 kronor.

Ansökningsavgift ska betalas av sökanden. Årsavgift ska betalas av den som har fått ett bekämpningsmedel godkänt eller av den som har trätt i dennes ställe.

7 §

För Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn i fråga om biologiska bekämpningsmedel enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel och förordningen (2000:338) om biocidprodukter ska ansökningsavgift och årsavgift betalas enligt följande:

<u>Ärendeslag</u>	<u>Ansökningsavgift:</u> <u>kronor</u>
1. Ansökan om nytt eller fortsatt godkännande	
a) om bedömningen ska ske enligt de enhetliga principerna för utvärdering av växtskyddsmedel (bilaga 6 till direktiv 91/414/EEG) eller de gemensamma principerna för bedömning av dokumentation om biocidprodukter (bilaga 6 till direktiv 98/8/EG)	60 000
b) om ansökan avser förhållanden som avses i 5 § 3 eller 4 förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel eller 5 § 5 eller 6 förordningen (2000:338) om biocidprodukter	30 000
c) nematoder, insekter, spindeldjur	
– för varje bekämpningsmedel	3 000
– för varje verksam organism som inte ingår i ett annat godkänt bekämpningsmedel	8 000
d) genmodifierade organismer	60 000
e) ömsesidigt erkännande enligt 17 § förordningen om växtskyddsmedel eller 21 § förordningen om biocidprodukter	15 000
2. Villkorsändringar	
a) om bedömningen ska ske enligt de enhetliga principerna för utvärdering av växtskyddsmedel (bilaga 6 till direktiv	15 000

91/414/EEG) eller de gemensamma principerna för bedömning av dokumentation om biocidprodukter (bilaga 6 till direktiv 98/8/EG)

b) utvidgning av användningsområde enligt 27 § förordningen om växtskyddsmedel 5 000

c) övriga ändringar 4 000

3. Undantag

a) forskning och utveckling i ett särskilt fall enligt 5 § 1 förordningen om växtskyddsmedel eller 5 § 3 förordningen om biocidprodukter 4 000

b) forskning och utveckling, under en begränsad tidsperiod enligt 5 § 1 förordningen om växtskyddsmedel 8 000

c) användning eller saluhållande av ett växtskyddsmedel eller en biocidprodukt 5 000

4. Anmälan av ytterligare namn enligt 7 § förordningen om växtskyddsmedel eller 7 § förordningen om biocidprodukter 2 000

Årsavgift ska betalas för varje godkänd produkt. Avgiften uppgår per kalenderår till 1,3 procent av det sammanlagda värdet av försäljningen av godkända produkter året före det år avgiften avser, dock högst 200 000 kronor. Lägsta årsavgift är 2 000 kronor.

Ansökningsavgift ska betalas av sökanden. Årsavgift ska betalas av den som har fått ett bekämpningsmedel godkänt eller av den som har trätt i dennes ställe.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Årsavgift enligt 6–7 §§ ska betalas för varje kalenderår från och med året efter året då beslut om godkännande meddelades till och med det år då ett sådant beslut upphör att gälla.

Årsavgift ska betalas senast den 31 mars det år som avgiften avser.

9 §

En avgift ska betalas för den administrativa hantering och utvärdering som krävs i samband med en ansökan om att ett verksamt ämne ska tas upp i bilaga 1 till rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, senast ändrat genom kommissionens direktiv 2008/45/EG. Avgiften ska betalas som en ansökningsavgift och fastställas som en slutlig prövningsavgift.

I ett ansökningsärende som avses i första stycket ska ansökningsavgiften för varje akt med dokumentation betalas

1. med 4 125 000 kronor om ansökan avser ett kemiskt ämne, och

2. med 1 000 000 kronor om ansökan avser en mikroorganism, en feromon eller en tillsats som får användas i livsmedel eller foder.

Om ansökan ska prövas enligt kommissionens förordning (EG) nr 451/2000 av den 28 februari 2000 om genomförande- bestämmelser för den andra och tredje etappen i det arbetsprogram som avses i artikel 8.2 i rådets direktiv 91/414/EEG eller kommissionens förordning (EG) nr 1490/2002 av den 14 augusti 2002 om

kompletterande tillämpningsföreskrifter för den tredje etappen av det arbetsprogram som avses i artikel 8.2 i rådets direktiv 91/414/EEG och om ändring av förordning (EG) nr 451/2000, ska 100 000 kronor av ansökningsavgiften betalas när ansökningsavgiften lämnas in och återstoden när dokumentationen lämnas in.

Bestämmelser om betalning av ansökningsavgift enligt första stycket och fastställande av slutlig prövningsavgift finns i 13 §.

10 §

En avgift ska betalas för den administrativa hantering och utvärdering som krävs i samband med en ansökan om att ett verksamt ämne ska tas upp i bilaga I, IA eller IB till Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/31/EG. Avgiften ska betalas som en ansökningsavgift och fastställas som en slutlig prövningsavgift.

I ett ansökningsärende som avses i första stycket ska ansökningsavgiften för varje akt med dokumentation betalas

1. med 3 300 000 kronor, om ansökan avser att ett kemiskt ämne ska tas upp i bilaga I eller IA,

2. med 1 000 000 kronor, om ansökan avser att en mikro-

organism, en feromon eller en tillsats som får användas i livsmedel eller foder ska tas upp i bilaga I eller IA, och

3. med 240 000 kronor, om ansökan avser att ett ämne ska tas upp i bilaga IB.

Bestämmelser om betalning av ansökningsavgift och fastställande av slutlig prövningsavgift finns i 13 §.

11 §

En avgift ska betalas för den administrativa hantering och utvärdering som krävs i samband med att Kemikalieinspektionen utför de uppgifter som åligger Sverige i egenskap av samrapporterande medlemsstat enligt förordningarna (EG) nr 451/2000 och (EG) nr 1490/2002 vid ansökan om att ett verksamt ämne ska tas upp i bilaga 1 till direktiv 91/414/EEG. Avgiften ska betalas som en ansökningsavgift och fastställas som en slutlig prövningsavgift.

I ett ärende som avses i första stycket är ansökningsavgiften för varje akt med dokumentation 390 000 kronor. Om Kemikalieinspektionens handläggning enbart omfattar tiden efter det att den rapporterade medlemsstaten har lämnat sin utvärdering till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) är avgiften 62 000 kronor.

Bestämmelser om betalning av ansökningsavgift och fastställande

av slutlig prövningsavgift finns i 13 §.

12 §

En avgift ska betalas för den administrativa hantering och utvärdering som krävs i samband med en ansökan om godkännande av ett bekämpningsmedel som innehåller ett verksamt ämne som är upptaget på bilaga 1 till direktiv 91/414/EEG eller bilaga I eller IA till direktiv 98/8/EG om upptagandet på bilagan skett med stöd av dokumentation från en annan sökande än den som nu ansöker om godkännande. Detta gäller inte om den som lämnar in ansökan har tillstånd från den ursprungliga sökanden att använda uppgifterna. Avgiften ska betalas som en ansökningsavgift och fastställas som en slutlig prövningsavgift.

I ett ansökningsärende som avses i första stycket ska ansökningsavgiften för varje akt med dokumentation betalas

1. med 930 000 kronor om ansökan avser ett växtskyddsmedel innehållande ett kemiskt ämne eller en mikroorganism som är upptagen i bilaga 1 till direktiv 91/414/EEG,

2. med 744 000 kronor om ansökan avser en biocidprodukt innehållande ett kemiskt ämne eller en mikroorganism som är upptagen i bilaga I eller IA till direktiv 98/8/EG.

Bestämmelser om betalning av ansökningsavgift och fastställande av slutlig prövningsavgift finns i 13 §.

13 §

Ansökningsavgift enligt 9 § första stycket och 10–12 §§ ska betalas när ärendet inleds eller vid de senare tidpunkter som Kemikalieinspektionen bestämmer.

När frågan enligt 9, 10 eller 11 § om att ta upp ämnet i bilaga 1 till direktiv 91/414/EEG eller bilaga I, IA eller IB till direktiv 98/8/EG eller frågan om godkännande enligt 12 § är slutligt avgjord, ska Kemikalieinspektionen fastställa den slutliga prövningsavgiften. Prövningsavgiften ska motsvara kostnaderna för hanteringen och utvärderingen, men får inte överstiga ansökningsavgiften. I sitt beslut om att fastställa prövningsavgiften ska Kemikalieinspektionen redovisa kostnaderna och ange hur de har beräknats. Om ansökningsavgiften är större än prövningsavgiften, ska Kemikalieinspektionen återbetala mellanskillnaden till sökanden.

Om ansökan enligt 9 eller 10 § avser en mikroorganism, en feromon eller en tillsats som får användas i livsmedel eller foder, ska prövningsavgiften vara 50 procent av kostnaderna för hanteringen och utvärderingen, dock högst 1 000 000 kr.

14 §

Den som innehar godkännandet av ett bekämpningsmedel ska betala kostnaderna för en sådan undersökning som Kemikalieinspektionen har låtit göra för att kontrollera medlets sammansättning.

Övriga avgifter för prövning och tillsyn av kemiska produkter och varor enligt 14 kap. miljöbalken

15 §

Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om avgift för

1. prövning av ärenden om undantag enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, och

2. prövning av ärenden enligt förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter när det gäller det ansvarsområde för tillsyn som Kemikalieinspektionen har enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

8 kap.

2 §

Bestämmelserna i 26 kap. 22 a och 22 b §§ om varuprov och ersättning för provtagning och undersökning av prov, gäller vid

tillsyn över de EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till denna förordning.

En myndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov i samband med tillsyn i fråga om *kemiska produkter, biotekniska organismer och varor enligt 14 kap. miljöbalken samt avfall enligt 15 kap. miljöbalken skall* ersättas av den vars verksamhet provtagningen avser.

En myndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov i samband med tillsyn i fråga om avfall enligt 15 kap. miljöbalken *ska* ersättas av den vars verksamhet provtagningen avser.

De myndigheter som enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning, får inom sina ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om i vilken utsträckning och enligt vilka villkor kostnaderna skall ersättas.

En verksamhetsutövare är skyldig att ersätta länsstyrelsens kostnader för sådan besiktning som avses i 26 kap. 8 § miljöbalken.

Bestämmelser i övrigt om en verksamhetsutövares skyldighet att betala undersökningskostnader m.m. finns i 26 kap. 22 § miljöbalken.

9 kap.

1 §

För avgifter enligt 1–8 kap. gäller bestämmelserna i 10–12 §§ avgiftsförordningen (1992:191) om inte annat är föreskrivet.

Annan avgift än ansökningsavgift *skall* betalas efter debitering av myndigheten. I avgiftsförordningen finns bestämmelser om redovisning av avgifter.

Annan avgift än ansökningsavgift *och årsavgift enligt 6 kap. 6 eller 7 § ska* betalas efter debitering av myndigheten. I avgiftsförordningen finns bestämmelser om redovisning av avgifter.

Har en avgift enligt denna förordning fördelats på två eller flera betalningstillfällen, *skall* ränta enligt vad som föreskrivs i fråga om statens utlåningsränta betalas på de delbelopp för vilka betalningsuppskov har medgetts.

Har en avgift enligt denna förordning fördelats på två eller flera betalningstillfällen, *ska* ränta enligt vad som föreskrivs i fråga om statens utlåningsränta betalas på de delbelopp för vilka betalningsuppskov har medgetts.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet, *skall* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Bestämmelser om betalningsanstånd finns i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. Bestämmelser om avgifter vid miljödomstol finns även i förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet, *ska* dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Bestämmelser om betalningsanstånd finns i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009 .
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter.
 2. För kemikalieavgift och årsavgift för bekämpningsmedel avseende år 2009 eller tidigare år gäller äldre bestämmelser.
 3. För ansökningsavgift enligt 6 kap. 6 och 7 §§ gäller äldre bestämmelser i ärenden som inletts före denna förordnings ikraftträdande.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle

Regeringen föreskriver att 19, 20 och 22 §§ förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

En bunkerleverantör som i sin verksamhet levererar bränsle till ett sådant fartyg som avses i 18 § *skall* anmäla till *Naturvårdsverket* att bunkerleverantören bedriver sådan bunkringsverksamhet.

En bunkerleverantör som i sin verksamhet levererar bränsle till ett sådant fartyg som avses i 18 § *ska* anmäla till *Kemikalieinspektionen* att bunkerleverantören bedriver sådan bunkringsverksamhet.

20 §

Naturvårdsverket skall föra ett register över de bunkerleverantörer som avses i 19 §.

Kemikalieinspektionen ska föra ett register över de bunkerleverantörer som avses i 19 §.

22 §

Tillsyn enligt denna förordning utövas av Sjöfartsverket i fråga om användning av marina bränslen i fartyg. Tillsyn i övrigt enligt denna förordning utövas av Naturvårdsverket.

Vid *tillsynen skall* myndigheterna utföra prov och analyser på ett sådant sätt som krävs enligt artikel 7 i direktiv 1999/32/EG. *Naturvårdsverket skall* svara för sådan rapportering som krävs enligt direktivet.

Sjöfartsverket skall till *Naturvårdsverket* rapportera fall om vilka Sjöfartsverket får känne-

Vid *tillsyn över denna förordning ska* myndigheterna utföra prov och analyser på ett sådant sätt som krävs enligt artikel 7 i direktiv 1999/32/EG. *Naturvårdsverket ska* svara för sådan rapportering som krävs enligt direktivet.

Sjöfartsverket ska till *Kemikalieinspektionen* rapportera fall om vilka Sjöfartsverket får

dom då bunkerleverantörer av marint bränsle eller annan som säljer marint bränsle inte har efterlevt bestämmelserna i denna förordning eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna förordning.

I förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om avgifter.

kännedom då bunkerleverantörer av marint bränsle eller annan som säljer marint bränsle inte har efterlevt bestämmelserna i denna förordning eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna förordning.

I *förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken* finns bestämmelser om *tillsyn och avgifter*.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:19) om PCB m.m.

Regeringen föreskriver att 2 § förordningen (2007:19) om PCB m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelserna i denna förordning gäller endast om motsvarande bestämmelser inte redan följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG.

Bestämmelserna i denna förordning gäller endast om motsvarande bestämmelser inte redan följer av

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 av den 29 april 2004 om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG, eller

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att i fråga om arbetsmiljölagen (1997:1160),

dels att 1 kap. 2 § och 7 kap. 2 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 2 b § ska betecknas 3 kap. 2 c §,

dels att den nya 3 kap. 2 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag gäller, med den inskränkning som anges i 4 §, varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för arbetsgivares räkning. I fråga om fartygsarbete gäller lagen även när svenska fartyg används till sjöfart utanför Sveriges sjöterritorium.

I fråga om fartyg och fartygsarbete ska vad som sägs i denna lag om Arbetsmiljöverket i stället gälla Sjöfartsverket. Vad som sägs om en arbetsgivare i denna lag ska såvitt avser fartyg också gälla en redare, även då fartygsarbete utförs av någon annan än den som är anställd av redaren. Med redare likställs i denna lag den som i redarens ställe utövar ett avgörande inflytande över fartygets drift.

Om skyldigheter i vissa avseenden för andra än arbetsgivare och arbetstagare finns bestämmelser i 3 och 5 kap. Om befälhavarens skyldigheter vid fartygsarbete finns bestämmelser i fartygssäkerhetslagen (2003:364).

I fråga om varor som är avsedda för konsumenter eller som kan antas komma att användas av konsumenter gäller också produkt-säkerhetslagen (2004:451).

En bestämmelse om skyldighet för arbetsgivare att göra information om kemiska ämnen och beredningar tillgänglig finns i artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommis-

kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

sionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG *finns bestämmelser om tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av ämnen, som sådana eller ingående i beredningar eller varor.*

3 kap.

2 b §

Regeringen får meddela föreskrifter om att 2 a § första och andra stycket ska gälla även i fråga om efterlevnaden av bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG i frågor som faller under Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar.

7 kap.

2 §

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn enligt detta kapitel över att bestämmelsen i artikel 35 i

Regeringen får meddela föreskrifter om Arbetsmiljöverkets tillsyn enligt detta kapitel över

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

7 §

Arbetsmiljöverket får gentemot den som har skyddsansvar enligt 3 kap. 2–12 och 14 §§, 5 kap. 3 § första stycket eller 6 § i detta kapitel meddela de förelägganden eller förbud som behövs

1. för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, och

2. för att *artikel 35* i förordning (EG) nr 1907/2006 ska följas.

2. för att *de bestämmelser* i förordning (EG) nr 1907/2006 som omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag ska följas.

I beslut om föreläggande eller förbud kan Arbetsmiljöverket sätta ut vite.

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande, får Arbetsmiljöverket förordna om rättelse på hans bekostnad.

Om ett föreläggande har meddelats beträffande någon åtgärd till vilken det krävs bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10) men sådant lov inte beviljas, upphör föreläggandet att gälla såvitt avser åtgärden.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

8 Förslag till förordning om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166)

Regeringen föreskriver att en två nya paragrafer, 17 och 17 a §§, ska införas i arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

I fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG utövar Arbetsmiljöverket i arbetsmiljöfrågor tillsyn enligt 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) över

1. artikel 14.6 i fråga om registranternas identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder,

2. skyldigheten för arbetsgivare att göra information om kemiska ämnen och beredningar tillgänglig enligt artikel 35,

3. skyldigheten för en nedströmsanvändare att utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt

artikel 37.4, och att delge information enligt artikel 38, när användningen av ämnet inte leder till att ämnet, som sådant eller i en beredning, släpps ut på marknaden, med undantag för krav på rapportens innehåll,

4. artikel 37.5 i fråga om nedströmsanvändares identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder,

5. tillämpningen av tillståndsvillkor enligt artikel 60.9 d, och

6. skyldighet enligt artikel 60.10 för tillståndshavare att se till att exponeringen minskas.

Arbetsgivares skyldigheter enligt 3 kap. 2 a § första och andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1166) gäller för efterlevnaden av de bestämmelser som anges i första stycket 1–6.

17 a §

Om Arbetsmiljöverket i sin tillsyn uppmärksammar brister i efterlevnaden av de bestämmelser som anges i 17 § i frågor som omfattas av en annan myndighets tillsynsansvar enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ska Arbetsmiljöverket underrätta den myndigheten om bristerna.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

9 Förslag till lag om ändring i fartygssäkerhetslagen (2003:364)

Härigenom föreskrivs i fråga om fartygssäkerhetslagen (2003:364) att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Sjöfartsverket utövar, om något annat inte anges, tillsyn enligt denna lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen när det gäller

1. fartyg och deras utrustning, drift, lastning, lossning och säkerhetsorganisation,
2. säkring av last som ännu inte har förts ombord,
3. rederiers säkerhetsorganisation, och
4. arbetsmiljön ombord.

När det gäller inspektion enligt 8 § utövas tillsyn även av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket beslutar i samråd med Kustbevakningen.

I frågor som avser arbetsmiljön ska tillsynen också avse att arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1998:958) om vilotid för sjömän och föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar samt artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv

I frågor som avser arbetsmiljön ska tillsynen också avse att arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1998:958) om vilotid för sjömän och föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar följs.

Tillsynen ska också avse delar av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och

76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG följs. Sådan tillsyn utövas i samverkan med Arbetsmiljöverket.

kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG som omfattas av tillsynsansvar enligt föreskrifter meddelade med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160).

Tillsyn enligt första och andra stycket utövas i samverkan med Arbetsmiljöverket.

Bestämmelser om tillsyn av livsmedelshanteringen finns i livsmedelslagen (2006:804).

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2009.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

En länsstyrelse eller en kommunal nämnd som vidtar sådana åtgärder i fråga om en kemisk produkt att det kan krävas en underrättelse enligt 3 §, ska lämna de uppgifter som anges i 4 § till Kemikalieinspektionen i stället för till Konsumentverket. Om Kemikalieinspektionen anser att en sådan underrättelse krävs, ska Kemikalieinspektionen vid behov komplettera uppgifterna och därefter genast vidarebefordra dem till Konsumentverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen ska införas en ny paragraf, 9 a §, och närmast före 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordnanden för tillsynsverksamhet

9 a §

Kemikalieinspektionen ska för sin tillsynsverksamhet förordna anställda vid följande myndigheter:

- 1. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*
- 2. Arbetsmiljöverket,*
- 3. Länsstyrelsen i Skåne län,*
- 4. Länsstyrelsen i Stockholms län,*
- 5. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, och*
- 6. Länsstyrelsen i Västra Götalands län.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 45 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

45 a §

Följande länsstyrelser ska ställa anställda till förfogande för Kemikalieinspektionens tillsyn

- 1. Länsstyrelsen i Skåne län,*
- 2. Länsstyrelsen i Stockholms län,*
- 3. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, och*
- 4. Länsstyrelsen i Västra Götalands län.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska införas en ny paragraf, 7 a §, och närmast före 7 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Förordnanden för
tillsynsverksamhet*

7 a §

*Arbetsmiljöverket ska ställa
anställda till förfogande för
Kemikalieinspektionens tillsyn.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

14 Förslag till förordning om ändring i förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Regeringen föreskriver att det i förordningen (000:000) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska införas två nya paragrafer, X och Y §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

X §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara expertmyndighet i fråga om kemiska produkter med avseende på deras brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper.

Y §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ställa anställda till förfogande för Kemikalieinspektionens tillsyn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2009.

1 Uppdrag och avgränsningar

I vårt delbetänkande, Reach – genomförande och sanktioner (SOU 2007:80), redovisade vi vilka nödvändiga förändringar i svensk lagstiftning som Reach påkallar. Vi utredde även och lämnade förslag om straffsanktioner vid överträdelse av Reach samt föreslog att den gällande organisationen för kemikalietillsynen över 14 kap. miljöbalken skulle gälla temporärt för tillsynen över Reach.

1.1 Uppdraget

Den resterande delen av utredningsuppdraget innebär att analysera och föreslå hur det nationella tillsynsansvaret som en följd av Reach och övrig kemikalielagstiftning, inbegripet lagstiftningen för bekämpningsmedel, lämpligen bör fördelas mellan de centrala myndigheterna och mellan de olika myndighetsnivåerna. Det omfattar tillsynssystemet i sin helhet. Vi ska även analysera och lämna förslag om tillsynens omfattning och inriktning för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Dessutom ska vi analysera och föreslå hur det nationella systemet för kemikalieavgifter, inklusive avgifter för bekämpningsmedel ska utformas. Den allmänna översynen av avgiftssystemet och tillsynsverksamheten för kemiska produkter ska omfatta systemen i sin helhet och avse både allmänkemikalier och bekämpningsmedel. Vi ska samtidigt uppmärksamma hur andra EU-länder kan komma att hantera tillsynen.

Vårt uppdrag är att utreda kemikalietillsynen, inte att utvärdera den förda kemikaliepolitiken eller att utreda dess framtida inriktning. Det omfattar heller inte att utvärdera eller föreslå ändringar i Kemikalieinspektionens verksamhet i stort.

I delbetänkandet redovisade vi att vi skulle återkomma till frågan om begränsningar och till produktregistret i slutbetänkandet

samt att det kunde bli aktuellt med vissa kompletterande förslag om straff.

Många lagstiftningar rör kemikalier

Tillsyn som rör kemiska produkter förekommer enligt en rad lagstiftningar som reglerar kemiska produkter av olika slag och deras hantering eller användning. Miljöbalken är en av dem. Exempel på andra är lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen), lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, arbetsmiljölagen, fartygssäkerhetslagen liksom lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen och läkemedelslagen (1992:859).

Utöver Reach finns även andra EG-förordningar som rör kemiska produkter. Bland dessa finns EG-förordning 304/2003 om export och import av farliga kemiska produkter, EG-förordning 648/2004 om tvätt- och rengöringsmedel, EG-förordning 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser, EG-förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet samt EG-förordning 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG.

Kemikalietillsynen berörs även av lagstiftning på varuområdet vad gäller egenskaper och risker som är knutna till varornas innehåll av kemiska produkter. Förutom i tillämpningen miljöbalken kan sådana frågor komma upp vid bedömningar enligt olika produktsäkerhetsbestämmelser, t.ex. i produktsäkerhetslagen (2004:441) och lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet.

Organisationen för kemikalietillsynen på enbart miljöbalkens tillämpningsområde omfattar tio centrala verk, 21 länsstyrelser och 290 kommuner. Mellan dessa är operativa tillsynsansvar och ansvar för tillsynsvägledning fördelade.

En allmän översyn av tillsynssystemen ”i sin helhet” är ett omfattande uppdrag. Samtidigt är utredningstiden mycket knapp. Vi har därför analyserat direktivet och avgränsat vår utredning.

1.2 Vår avgränsning

Vårt uppdrag avser kemikalietillsynen. Det ligger därmed utanför vårt uppdrag att utreda organisationen för hela miljötillsynen över anläggningar, verksamheter och andra punktkällor, genetiskt modifierade organismer m.m.

Tillsyn över användning och annan hantering av kemikalier ingår ofta som en viktig del i den verksamhets- eller anläggningsknutna tillsynen. Det kan t.ex. vara fråga om anläggningar där just kemikaliehanteringen motiverar tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken.

En fråga som vi därför har särskild anledning att utreda närmare är i vilken mån det är lämpligt att integrera tillsynen över användning och annan hanteringen av kemikalier i anläggningar och andra verksamheter med tillsynen över att den som bedriver verksamheten också följer regler som gäller utsläppandet på marknaden av de produkter som tillverkas i anläggningen, t.ex. bestämmelserna om säkerhetsdatablad. Vilket kapitel i miljöbalken som reglerar frågan anser vi däremot inte vara styrande för vad vi utreder eller för våra förslag. Det skulle kunna få oönskade konsekvenser. Exempelvis menar vi att det inte ska vara avgörande för tillsynsansvaret huruvida en cistern i en verksamhet omfattas av cisternbestämmelserna som meddelats med stöd av 14 kap. eller ej.

Vi avgränsar oss till hanteringen av kemikalier i leden innan avfallsdefinitionen i 15 kap. 1 § miljöbalken blir tillämplig på kemikalierna. Men vi beaktar hur tillsynsorganisationen över kemikalieavfall ser ut när vi bedömer vad som är en lämplig organisation för kemikalietillsynen.

Att en fråga omfattas av Reach behöver inte heller alltid vara avgörande för vilken myndighet som ska utöva tillsynen. Att en fråga regleras i Reach behöver t.ex. inte utesluta att tillsynen utövas av Arbetsmiljöverket. Det kan också diskuteras om all övrig tillsyn av kemikalieanvändningen i en anläggning ska ske integrerat med miljötillsynen enligt miljöbalken, även om användningen omfattas av tillståndsplikt eller begränsningar enligt Reach. En aspekt som behöver läggas in i den diskussionen är att vissa regler gäller både utsläppande på marknaden och användning och kan gälla både kemikalier och varor.

Vi avgränsar oss till viss lagstiftning

Vi anser att det saknas anledning att utreda tillsynen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor än en gång. Därför lämnar vi frågan utanför den här utredningen.

Vi går heller inte in på Sevesolagens tillsynsorganisation. De problem som avser tillsynen enligt Sevesolagen är förknippade med lagens konstruktion och de överväganden som gjordes i samband med lagens tillkomst. Det ligger utanför vårt uppdrag att se över Sevesolagen och dess relation till miljöbalken. Vi ser inte att det är möjligt att förändra tillsynsorganisationen utan att samtidigt se över hela den lagtekniska konstruktionen.

När det gäller EG-förordningar som rör kemiska produkter lägger vi fokus i utredningen på att se över tillsynsorganisationen för Reach. EG-förordningarnas samband med miljöbalken och Reach är att de alla nyttjar miljöbalkens tillsynsbestämmelser. Fördelningen av tillsynsansvaren för övriga EG-förordningar anser vi bör anpassas efter vad som blir en ändamålsenlig organisation för tillsynen av kemikalier i sin helhet.

Med tanke på den korta utredningstiden lämnar vi även tillsynen enligt sådan lagstiftning som saknar närmare anknytning till miljöbalken, Reach eller arbetsmiljölagen utanför utredningens översyn. Därmed tar vi inte upp organisationen för tillsyn av exempelvis läkemedel, medicintekniska produkter, livsmedelstillsatser, leksaker, produktsäkerhetsaspekter i allmänhet för varor och motorbränslen i utredningen, i den utsträckning sådant regleras i speciallagstiftning.

Kosmetiska produkter är en särskild grupp av kemiska produkter som regleras under 14 kap. miljöbalken där det s.k. kosmetikadirektivet genomförs. Vi tar upp frågan om kosmetiska produkter i utredningen.

Inom regeringskansliet pågår beredningen av en begäran från Kemikalieinspektionen om höjning av de s.k. SERP-avgifterna för prövning av verksamma ämnen i bekämpningsmedel. Vi lämnar därför den frågan utanför våra förslag till bekämpningsmedelsavgifter.

1.3 Arbetets uppläggning och genomförande

Det har funnits 16 experter i utredningen. Bland dessa ingick företrädare för bl.a. näringslivet, statliga myndigheter, kommuner och intresseorganisationer. Utredningen har haft fem möten med experterna efter överlämnandet av delbetänkandet.

Utredningen har haft en referensgrupp för centrala verk i tillsynsfrågor. I gruppen har ingått Marie Cardfelt, Arbetsmiljöverket, Gunnar Guzikowski, Läkemiddelsverket, Helena Håkanson, Räddningsverket, Malin Jonsson, Räddningsverket, Rolf Perlman, Arbetsmiljöverket, Karin Rumar, Kemikalieinspektionen och Barbro Sillrén, Kemikalieinspektionen. Medlemmarna i referensgruppen har deltagit i möten och lämnat skriftliga synpunkter.

Det har också funnits en referensgrupp i avgiftsfrågor som har haft två möten. I gruppen har ingått Gunilla Antvik, Kemikalieinspektionen, Per-Anders Bergendahl, Länsbostadskreditnämnden, Urban Boije af Gennäs, Kemikalieinspektionen och Per-Arne Ström, Finansinspektionen.

Utredningen har haft tillsynsseminarier i Göteborg, Hässleholm och Sundsvall. I seminarierna deltog tjänstemän från kommuner och länsstyrelser. Sammanlagt deltog närmare 40 personer. Det har också funnits en referensgrupp med inspektörer från kommuner och länsstyrelser. De har i viss utsträckning bidragit med skriftliga synpunkter. Därtill har vi deltagit vid möten som kommunala miljöchefer haft på Sveriges Kommuner och Landsting och på ett seminarium som ordnats av Yrkesföreningen Miljö och Hälsa.

Vidare har utredningen träffat företrädare för branschorganisationerna Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet, Lantbrukarnas Riksorganisation, Plast- & Kemiföretagen, Svenskt Växtskydd och Teknikföretagen. Utredningen har också besökt ÅF AB (tidigare Aktiebolaget Ångpanneföreningen) för att hämta in erfarenheter om kontroll genom öppna system.

Utredaren har träffat representanter för ledningarna för Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Läkemiddelsverket, och Räddningsverket samt länsöverdirektören Björn Risinger, Länsstyrelsen i Skåne län.

Utöver flera kontakter med de myndigheter som har haft representanter i expertgruppen, har utredningen hämtat in synpunkter och information från Ekonomistyrningsverket, Konsumentverket, Statens Jordbruksverk Statens Livsmedelsverk och SWEDAC. Utred-

ningen har också träffat Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket och fått information från Kemikalieinspektionens Reach-råd.

Kontakter har också tagits med Utredningen om Naturvårdsverket, M 2007:02.

Vi har kontaktat Finansdepartementet för att hålla oss informerade om och följa arbetet med riktlinjer för tillsyn och beredningen av Ansvarskommitténs betänkande.

Utredningen har kontaktat Näringslivets Nämnd för Regelgranskning (NNR) för samråd. På grund av den korta tiden som lämnades för synpunkter har dock NNR inte haft möjlighet att yttra sig.

I arbetet med delbetänkandet besökte utredningssekretariatet Ministeriet för bostäder, fysisk planering och miljö (VROM) i Nederländerna och Social- och hälsovårdsministeriet i Finland och fick då bl.a. information om ländernas organisation för tillsynen över Reach och annan kemikalielagstiftning. Sekretariatet har därefter fått motsvarande uppgifter vid besök hos den danska Miljöstyrelsen och Statens Hälsoskyddsinspektion i Polen. Ministeriet för arbetarskydd, hälsa och sociala frågor i den tyska delstaten Nordrhein-Westfalen har bidragit med skriftlig information.

Statistiska centralbyrån har utfört ett uppdrag att göra en enkätundersökning om kommunernas kemikalietillsyn. Faugert & Co har på vårt uppdrag gjort en utvärdering av väl utformade säkerhetsdatablad som kunskapskälla i små och medelstora företag. Juristen Gustaf Eriksson har tagit fram en rapport om begreppen prövning och tillsyn enligt 27 kap. miljöbalken.

Det har varit möjligt att lämna synpunkter på utredningens webbplats. Den möjligheten har dock utnyttjats i liten utsträckning. Endast ett inlägg har kommit.

Vi har fått brev och skriftlig information från enstaka kommuner.

1.4 Grundläggande begrepp

Lagstiftningen på kemikalieområdet är mycket komplex. Betänkandet innehåller vissa grundläggande begrepp. Flera av dessa är viktiga för att underlätta förståelsen av texten. Nedan redogör vi för begreppens betydelse och för hur vi använder dem.

1.4.1 Kemisk produkt och vara

Kemisk produkt definieras i 14 kap. 2 § 2 miljöbalken. Med det avses ”ett kemiskt ämne eller en beredning av kemiska ämnen som inte är en vara”. EU använder inte samlingsbegreppet kemisk produkt för ämnen och beredningar i sina rättsakter. I dessa används ämne och beredning¹ separat. Betydelsen av termerna kemiskt ämne och beredning skiljer sig inte på något avgörande sätt åt mellan miljöbalken och EU-lagstiftningen. Vilket begrepp vi använder beror på sammanhanget. Ibland använder vi också ordet ”kemikalie” i betänkandet och menar då kemisk produkt.

Kemiska produkter är eller kan vara föremål för handel och faller därmed under definitionen av varor enligt allmänt språkbruk². I kemikalielagstiftningen regleras emellertid varor som är kemiska ämnen eller beredningar särskilt. Det finns också regler som gäller andra varor – ofta sådana som också kan benämnas ”föremål” – med avseende på deras innehåll av kemiska produkter. En tredje kategori varuregler rör andra aspekter än kemikalier, t.ex. elsäkerhet eller handel med utrotningshotade djur. Innebörden av varubegreppet har betydelse bl.a. vid tolkningen av bestämmelserna om ansvar för kemikalietillsynen enligt miljöbalken.

Miljöbalken innehåller regler för alla de tre ovan nämnda kategorierna.

I 14 kap. miljöbalken fanns tidigare begreppet ”en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt”. Motsvarande begrepp finns fortfarande i produktvalsregeln i 2 kap. 4 § miljöbalken. Begreppet definierar emellertid inte vad som avses med en vara och avgränsar egentligen inte till produktrelaterade frågor eftersom alla varor innehåller eller har behandlats med kemiska produkter. Formellt är alltså t.ex. produktvalsregeln tillämplig på alla hälso- och miljöaspekter av varor. Den tillämpas emellertid inte på det sättet.

I artikel 3.3 i Reach finns en definition av vara som gäller vid tillämpningen av den förordningen:

vara: ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

¹ Termerna preparat eller blandning förekommer också för beredning.

² I Nationalencyklopedins ordbok definieras vara som ”företeelse som är eller kan vara föremål för handel vanl. om (typ av) tillverkat föremål men äv. allmännare.

Reach-förordningens definition av vara gäller nu också enligt 14 kap. miljöbalken. Tillämpningsområdet för 14 kap. miljöbalken har nu också fått en avgränsning genom att det i den inledande paragrafen anges att kapitlet innehåller bestämmelser om bl.a. ”varor som på grund av sitt innehåll eller behandling har sådana egenskaper att de behöver regleras som kemiska produkter eller biotekniska organismer”. En ytterligare avgränsning finns i bemyndigandet för reglering av varor.³

Dessa förändringar i 14 kap. miljöbalken torde i stort inte innebära något nytt i sak, även om praxis vid gränsdragning i enskilda fall säkert kommer att utvecklas som en följd av Reach. Ändringarna ger bara tydligare uttryck för den princip som redan tillämpas vid gränsdragningen mellan kemiska produkter och andra varor. I betänkandet utgår vi från att varubegreppet har samma innehåll som i Reach och 14 kap. miljöbalken.

Det kan nämnas att det finns ytterligare varubegrepp på kemikalieområdet, t.ex. i lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor. Mot bakgrund av hur vi har avgränsat vårt uppdrag har vi dock valt att utgå från varubegreppet i miljöbalken och Reach.

1.4.2 Tillverkare av beredningar

I 14 kap. miljöbalken finns bestämmelser om den som tillverkar en kemisk produkt. Det omfattar alltså såväl den som tillverkar ämnen som den som blandar ämnen till beredningar. I förordningar under miljöbalken används begreppet tillverkare av kemiska produkter. I Reach anses bara den som producerar ämnen vara tillverkare. Den som gör beredningar är en nedströmsanvändare enligt Reach. För att skilja ut sådana nedströmsanvändare från slutanvändare och varuproducenter används ibland ”blandare” eller ”formulerare”.

Vilket av dessa begrepp vi använder i betänkandet beror på sammanhanget.

1.4.3 Import och införsel

Import är enligt den allmänna definitionen när en vara (t.ex. en kemisk produkt) tas in till EU från ett land utanför EU. I Reach definieras import som fysisk införsel till gemenskapens tullområde.

³ Förslag till 14 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

I 14 kap. miljöbalken finns regler som gäller när någon för in en kemisk produkt eller vara till Sverige. Det inbegriper såväl import som införsel från ett annat EU-land. När vi skriver om införsel menar vi när en produkt eller vara förs in över den svenska gränsen, oavsett vilket land den kommer ifrån. På motsvarande sätt inbegriper begreppet utförsel såväl export som utförsel till ett EU-land.

Hantering av en kemisk produkt exkluderar införsel och utförsel.

1.4.4 Utsläppande på marknaden

Begreppet ”utsläppande på marknaden” förekommer i många olika författningar med regler om kemiska produkter och varor. Begreppet kan ha varierande betydelse i olika sammanhang – alltifrån första gången en produkt släpps ut på marknaden inom EU till att över huvud taget göra en produkt tillgänglig för någon annan. Den först nämnda innebörden är den vanliga i s.k. nya metoden-direktiv⁴ och görs gällande även t.ex. enligt direktiv 2002/95/EG om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter.

Exempel på den vidaste definitionen av begreppet finns i reglerna om klassificering och märkning av kemiska produkter där det har betydelsen ”tillhandahålla eller göra tillgänglig för någon annan”.⁵ I Reach finns definitionen ”leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt”. Import skall anses innebära utsläppande på marknaden”.⁶

När vi använder begreppet utsläppande på marknaden i andra sammanhang än i samband med en viss lagstiftning, menar vi en situation när någon på något sätt gör en kemisk produkt eller en vara tillgänglig för någon annan.

⁴ Direktiv som anger de väsentliga, oftast hälso- och säkerhetsrelaterade, kraven för en produktgrupp, ofta i kombination med krav på CE-märkning.

⁵ 1 § Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter.

⁶ Artikel 3.12 i Reach.

1.4.5 Tillsyn

Tillsynsbegreppet har behandlats i flera sammanhang. Inte minst har miljöbalkens tillsynsbegrepp varit föremål för diskussion och olika tolkningar. Tillsynsutredningen och Ansvarskommittén har lämnat förslag till definition av begreppet tillsyn. Vi tar inte ställning till tillsynsbegreppets innebörd enligt 26 kap. miljöbalken eller till Tillsynsutredningens eller Ansvarskommitténs förslag till definition av begreppet.

Så som framgår av våra direktiv har vi hållit oss informerade om Finansdepartementets arbete med riktlinjer för tillsyn och följt Regeringskansliets beredning av Ansvarskommitténs slutbetänkande.

Vi tar senare upp begreppen prövning och tillsyn enligt 27 kap. miljöbalken när vi diskuterar avgifter.

1.4.6 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken används begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Enligt definitionen i förordningens 3 § är operativ tillsyn sådan tillsyn enligt miljöbalken som en myndighet utövar direkt mot enskilda.

Att ge operativa tillsynsmyndigheter stöd och råd samt att följa upp, utvärdera och samordna deras operativa tillsyn innefattas av begreppet tillsynsvägledning. Att tillsynsvägleda är således ett mer omfattande ansvar än att bara ge stöd och råd till de operativa myndigheterna. Men begreppet exkluderar stöd och råd till exempelvis företag, allmänheten eller till andra myndigheter än operativa tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken. Det exkluderar även råd och information om tillståndsprövning.

1.4.7 Kemikalietillsyn, produkttillsyn och platsknuten tillsyn

Vårt uppdrag gäller kemikalietillsynen, inte all tillsyn på hälso- och miljöområdet. Vissa delar av kemikalietillsynen har vi valt att inte utreda. Utredningen är begränsad till främst Reach, vissa andra EG-förordningar och miljöbalken. I den här utredningen är kemikalietillsyn därmed sådan tillsyn som bedrivs över kemiska produkter och varor eller över import, export och hantering av dessa med stöd av regler som vi valt att ta upp.

Vi har valt att dela upp kemikalietillsynen i två huvudgrupper; *produkttillsyn* och *platsknuten* tillsyn. Med produkttillsyn avser vi tillsyn av krav som måste vara uppfyllda för att en kemisk produkt eller en vara ska få släppas ut på marknaden i vid bemärkelse, t.ex. genom att saluföras eller överlåtas. Platsknuten tillsyn omfattar kontroll av efterlevnaden av bestämmelser med krav vid användning och annan hantering som innebär fysisk befattning med kemiska produkter eller varor, t.ex. behandling, bearbetning eller förvaring. Det inbegriper tillsyn som rör användning och annan hantering på en viss plats.

Produkttillsyn kan bland annat ske genom s.k. marknadskontroll (se nedan), medan den platsknutna kemikalietillsynen har nära koppling till annan platsanknuten tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen och annan reglering till skydd för människors hälsa och miljön.

Uppdelningen i produkttillsyn och platsknuten tillsyn går inte att beskriva genom hänvisningar till vissa författningar eller andra avgränsningar. Många av reglerna i 14 kap. miljöbalken kontrolleras genom produkttillsyn, men det kapitlet innehåller också bestämmelser som kontrolleras genom platsknuten tillsyn. Det finns också platsknuten tillsyn över föreskrifter meddelade med stöd av 14 kap. miljöbalken. Tillsyn över föreskrifter om cisterner eller om tillstånd för spridning av bekämpningsmedel är exempel på platsknuten tillsyn som sker enligt föreskrifter med stöd i 14 kap. miljöbalken. Det går heller inte att göra de olika slagen av tillsyn tydlig genom hänvisning till en viss aktör. En tillverkare eller annan primärleverantör som fordrar produkttillsyn enligt 14 kap. eller enligt Reach kan ju även fordra platsknuten tillsyn.

Några exempel på produkttillsyn

Kontroll av att

- farliga kemiska produkter är klassificerade och märkta när de släpps ut på marknaden,
- leverantörer tillhandahåller säkerhetsdatablad för farliga kemiska produkter som de säljer eller på annat sätt överlåter till nedströmsanvändare,

- nedströmsanvändare som släpper ut ett ämne på marknaden utarbetar en kemikaliesäkerhetsrapport för användningen av ämnet när så krävs,
- kemiska produkter och varor som saluförs inte innehåller kadmium i strid med begränsningsreglerna för ämnet,
- ämnen som kräver tillstånd enligt Reach inte släpps ut på marknaden i strid med tillståndskraven,
- villkor som gäller utsläppande på marknaden i Reach-tillstånd följs,
- kosmetiska och hygieniska produkter uppfyller märkningskraven när de släpps på marknaden,
- kosmetiska och hygieniska produkter som saluförs inte innehåller förbjudna ämnen, och
- bara godkända bekämpningsmedel släpps ut på marknaden.

Några exempel på platsknuten tillsyn

Kontroll av att

- arbetsgivare håller säkerhetsdatablad tillgängliga för sina anställda,
- nedströmsanvändare vidtar de försiktighetsmått som krävs vid användning av en kemisk produkt,
- nedströmsanvändare utarbetar en kemikaliesäkerhetsrapport för enbart sin egna användning av ämnet när så krävs,
- kadmium inte används i strid med begränsningsreglerna för ämnet vid tillverkning av kemiska produkter och varor,
- cisterner som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav,
- villkor som gäller användning i Reach-tillstånd följs,
- tillsyn enligt arbetsmiljölagen över hur kemiska produkter hanteras på ett arbetsställe,
- kosmetiska och hygieniska produkter inte används av en verksamhetsutövare (t.ex. en frisör) i strid med begränsningsreglerna,

- en tillverkare av kosmetiska och hygieniska produkter uppfyller kraven på s.k. Good Manufacturing Practice, vid tillverkning, och
- den som sprider bekämpningsmedel har behövliga tillstånd för det.

Tillsyn över begränsningsregler kan således vara både platsknuten tillsyn och produkttillsyn. En begränsningsregel kan t.ex. gälla förbud mot att använda ett ämne vid tillverkning av en vara, oavsett om varan sedan släpps ut på marknaden. Kontroll av den regeln är då platsknuten tillsyn. Regeln kan också omfatta ett förbud mot att på marknaden släppa ut varor i vilka ämnet har använts. I den delen är tillsynen produkttillsyn.

Produkttillsyn kan bl.a. omfatta att kontrollera om exempelvis tillverkare och andra primärleverantörer känner till sina produkters fysikaliska och kemiska egenskaper och klassificerar och märker dem rätt samt om de informerar om risker och skyddsåtgärder vid hanteringen av dem (produktinformation). Produkttillsyn kan även avse import eller export.

1.4.8 Marknadskontroll

Delar av det vi valt att kalla produkttillsyn är sådan tillsyn som ingår i begreppet marknadskontroll. Innebörden av begreppet marknadskontroll eller – som det också benämns – marknadsövervakning är inte helt klar.

Produkttillsyn som sker genom stickprov och annan form av tillsyn ute på marknaden för att kontrollera att kemiska produkter och varor uppfyller lagstiftningens krav måste dock anses vara en form av marknadskontroll. Det saknar betydelse huruvida tillsynen sker enligt t.ex. miljöbalken, produktsäkerhetslagen eller en internationell standard. I avsnitt 2.7.2 redogör vi mer för vad begreppet innehåller och på vilket sätt marknadskontrollen skiljer sig från annan tillsyn.

1.4.9 Kontroll

I betänkandet använder vi även ordet kontroll. Ordet kan betyda checka av, bedöma mot eller jämföra med exempelvis lagstiftning. Det kan även betyda styra, greppa eller hålla kontroll över. När vi exempelvis skriver att ett företag ska ha system för att kontrollera sin hantering av kemiska produkter menar vi kontroll i betydelsen styra, ha grepp eller kontroll över hanteringen så att den sker lagenligt. Men när vi skriver att en myndighet i sin tillsyn ska kontrollera lagefterlevnaden menar vi kontroll i betydelsen checka av, bedöma mot eller jämföra.

2 Kemikalietillsynen i ett sammanhang

2.1 Kemikalierna i samhället och i miljön

Miljömålsrådet har utvärderat miljö kvalitetsarbetet och lämnade en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen till regeringen under våren 2008. Kemikalieinspektionen har lämnat underlag till rådets utvärdering av målet Giftfri miljö.¹

Målet Giftfri miljö är svårt att nå inom en generation. Detta beror framförallt på den diffusa spridningen av miljö- och hälsoskadliga ämnen från varor, på att oavsiktliga ämnen bildas och på att långlivade ämnen kommer att finnas kvar under lång tid. Kemiska ämnen sprids med handeln över nationsgränserna. De sprids även när varorna tillverkas, används, återvinns, förbränns eller deponeras. Dessutom hanterar människor ett stort antal kemikalier med otillräckligt undersökta egenskaper.

Kemikalieinspektionens produktregister visar att det fanns drygt 72 000 kemiska produkter i Sverige år 2006. I dessa ingick 13 000 kemiska ämnen. Hela 75 procent av de kemiska produkterna i Sverige är tillverkade utomlands². Dock är bara drygt 32 000 kemiska produkter (45 procent) av de kemiska produkterna i registret av företagen klassificerade som farliga eller särskilt farliga³ och andelen sådana produkter minskar år från år, särskilt bland konsumentprodukterna⁴. Antalet tillverkande företag har minskat och företag som sysslar med import/införsel dominerar.⁵

¹ Kemikalieinspektionens "Underlag till den andra fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö", daterad 2007-09-28.

² Riksrevisionens rapport RiR 2006:4, s. 36.

³ http://www.kemi.se/templates/Page_____3739.aspx.

⁴ http://www.kemi.se/templates/Page_____3746.aspx.

⁵ Rapporten "Effektivare kemikalietillsyn", s. 13, Kungliga Tekniska Högskolan, 2007-06-27.

Vid mitten av 1990-talet tillfördes det svenska samhället årligen ca 160 miljoner ton varor. Den samlade kunskapen om hur många och vilka kemiska ämnen som ingår i varorna är liten.

Även om arbetet med att minska riskerna från farliga ämnen i arbetsmiljön varit framgångsrikt är fortfarande allergi och överkänslighet ett stort och väl dokumenterat arbetsmiljöproblem. Det är svårt att visa samband mellan skador som kan uppkomma sent i livet, tex. cancer, och tidigare exponering av farliga ämnen. Varje år anmäls 2 000–3 000 arbetsskador där ett kemiskt ämne uppges ha orsakat skadan⁶.

Hushållen har tillgång till mindre än 20 procent av alla kemiska produkter som hanteras i samhället.⁷ Men Giftinformationscentralen får ändå många frågor om akuta förgiftningar och förgiftningstillbud. De vanligaste frågorna handlar om rengöringsmedel, hygienprodukter och bekämpningsmedel.

Bekämpningsmedel sprids avsiktligt och återfinns i åar som avvattnar jordbruksområden och i vissa fall i grundvattnet. Ett 20-tal verksamma ämnen i bekämpningsmedel går att påvisa i ytvatten i halter som överskrider Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets riktvärden. Ämnen från förbjudna ogräsmedel går att hitta i grundvatten. Ämnena har tidigare använts på tex. industritomter och grusplaner.⁸

Tillsyn – en av flera viktiga åtgärder för att nå en Giftfri miljö

Grunden i arbetet för Giftfri miljö är att förebygga skador på människors hälsa eller i miljön av kemiska ämnen, produkter och varor. Kemikalieinspektionen lyfter i sin underlagsrapport fram flera viktiga åtgärder. Dessa är förebyggande kemikaliekontroll, skärpt lagstiftning, effektivare tillsyn, globalt kemikaliearbete, forskning och minskad användning av farliga ämnen i varor hos i första hand kemikalieanvändande företag samt att även de som där efter använder sådana varor, minskar sin användning.

När det gäller lagstiftning bedömer Kemikalieinspektionen att Reach tillsammans med ny och strängare EU-lagstiftning som gäller växtskyddsmedel och den befintliga lagstiftningen kommer ha stor betydelse. Det gäller särskilt de närmaste 10–20 årens

⁶ Riksrevisionens rapport RiR 2006:4, s. 8.

⁷ Giftfri miljö – bedömningar, förslag och åtgärder. Sammanställning av underlag till den andra fördjupade utvärderingen, Kemikalieinspektionen 2007-09-28, s. 6.

⁸ Se fotnot 7.

genomförande av Reach. Miljömålsrådet lyfter fram tillsynen och bra samarbete mellan EU:s medlemsländer som grundläggande. Till detta kommer behovet av ytterligare skärpningar av Reach vid kommande revideringar av förordningen.⁹

Kemikalietillsynen kan ha betydelse för fler miljö kvalitetsmål än Giftfri miljö. Exempelvis kan tillsyn över regler som rör tvättmedel och rengöringsmedel eller tillsyn över spridning av handelsgödsel ha betydelse för målet Ingen övergödning och tillsyn över ozonnedbrytande ämnen har betydelse för målet Skyddande ozonskikt.

2.2 Andra utredningar och propositioner

Vi anser att staten bör kunna överta sådan tillsyn som saknar betydelse för kommunal utveckling och annan kommunal verksamhet. Det gäller i synnerhet sådan produkttillsyn som har stark koppling till internationella eller europeiska tillsynsfrågor eller som berör samverkan med tillsynsmyndigheter i andra länder.

I avvaktan på den fortsatta utformningen av regioner och län bör länsstyrelsernas ansvar för kemikalietillsyn fortsätta följa länsstyrelsernas övriga ansvar för miljö tillsynen. Kommunernas bör ha fortsatt ansvar för främst sådan kemikalietillsyn som kan ha lokal betydelse.

Det är olämpligt att fördela ansvaret för kemikalietillsynen på många myndigheter. Myndigheterna bör samverka om kompetens och resurser.

Enligt våra direktiv ska vi bl.a. följa regeringskansliets beredning av förslagen i Ansvarskommitténs slutbetänkande, Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Vi ska också hålla oss informerade om arbetet med riktlinjer för tillsyn som pågår inom Finansdepartementet, vilket vi gjort. Remissvaren på Ansvarskommitténs betänkande finns sammanställda i en departementsskrivelse¹⁰, från vilken vi gjort utdrag som berör miljö tillsynen. Vidare ska vi beakta Riksrevisionens rapport Mer kemikalier

⁹ Nu är det bråttom, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, s. 258 och bilaga 2 s. 123.

¹⁰ Ds 2008:17.

och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter (RiR 2006:4).

Vi har även tagit del av betänkandena ”Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100), ”Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72), utredningen ”Koncentration av länsstyrelseverksamhet” (Ds 2007:28) samt av regeringens proposition (SOU 2007/08:78) om en effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft.

2.2.1 Tillsynsutredningen

Utredningen kom fram till att tillsyn i grunden är ett statligt ansvar, men förslög att kommunerna kunde fortsätta bedriva den. Utredningen ansåg det vara olämpligt att föra över kommunala tillsynsuppgifter enligt bl.a. miljöbalken till länsstyrelsen. Samtidigt skulle staten ta ett tydligare och ökat ansvar för att styra den kommunala tillsynen i syfte att garantera en nationell likvärdighet. Möjligheterna till mellankommunalt samarbete föreslogs öka.

Tillsynsutredningen föreslog en legaldefinition av tillsyn. Förslaget avsåg att skapa större tydlighet om vad som ingår i en tillsynsuppgift och en större enhetlighet mellan olika lagområden. Förslaget löd

en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Dessutom föreslog Tillsynsutredningen att det skulle bli obligatoriskt för myndigheterna att samverka, både genom att utbyta information och att bistå varandra vid tillsyn. Syftet vara att underlätta för tillsynsobjekt som står under tillsyn enligt flera lagar och många tillsynsmyndigheter.

2.2.2 Ansvarsutredningen

Ansvarskommittén ställde sig bakom Tillsynsutredningens förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn och menade även den att tillsyn som princip ska vara ett statligt ansvar. Kommittén föreslog att

antalet län skulle reduceras kraftigt och ges samma geografisk indelning som lika många s.k. kommunregioner.

Utredningen konstaterade att EG-rätten reglerar allt mer av tillsynen, inte bara genom krav på tillräcklig kontroll. Den menade vidare att den offentliga tillsynen behöver samordnas i högre utsträckning och föreslog att länsstyrelserna skulle få ett samlat ansvar för all förekommande regional och kommunal tillsyn inom länet.

Kommittén ansåg samtidigt att det var problematiskt att behandla tillsyn som en enhetlig företeelse; ett förstatligande av tillsynen borde därför prövas områdesvis. Den menade att det inom några områden kan finnas särskilda skäl för att överväga fortsatt kommunalt huvudmannaskap. Principen om att tillsyn ska vara ett statligt ansvar behövde därför inte innebära att staten måste utföra all tillsyn.

Remissutfall avseende på miljötillsynen

En mycket stor majoritet (omkring 90 procent av remissinstanserna) är i huvudsak positiva till att reducera antalet län och regionkommuner jämfört med dagens län och landsting samt till att dessa ska ha en gemensam indelning. Flertalet förordar dessutom en väsentlig reduktion av antalet län.

Flertalet av remissinstanserna delar kommitténs bedömning att tillsyn som princip är ett statligt ansvar. Instanserna betonar länsstyrelsernas samordnande roll.

Omkring lika många instanser är positiva som negativa till att tillsyn som begrepp bör vara inriktat mot kontroll. Åtskilliga av både de som är negativa och positiva anser att främjande verksamhet bör vara nära kopplat till tillsynen.

2.2.3 Kommunala kompetensutredningen

Av betänkande framgår att Sverige 1989 ratificerade den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse som Europarådet antog några år tidigare. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin och slår fast vissa grundläggande principer som rör statens förhållande till kommunerna. Ett av flera områden som berörs är statlig tillsyn.

Det framgår av betänkandet att kommunerna i allt större utsträckning samverkar över kommungränserna och bildar större gemensamma enheter för olika samhällsuppgifter. Det har blivit allt vanligare med sådana tillsynsmyndigheter och att flera kommuners myndighetsförvaltningar går samman. Även gemensamma nämnder förekommer. Reglerna i kommunallagen från 1998 om kommunalförbund, som är en offentligrättslig juridisk person som är fristående till sina medlemskommuner, har medfört tre sådana förbund inom området miljö/bygg.

I syfte att utvidga möjligheterna för kommunal samverkan föreslår utredningen att två eller flera angränsande kommuner får möjlighet att bilda en gemensam styrelse. Möjligheterna ska regleras i en lag om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.

Med en gemensam styrelse skapas en plattform för kommunal samverkan kring olika kommunala uppgifter.

2.2.4 Koncentrationsutredningen

Utredningen hade i uppdrag att analysera koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet och föreslå verksamheter som skulle kunna koncentreras till en eller flera länsstyrelser.

Till kärnverksamhet räknade utredningen alla typer av sakverksamheter som länsstyrelserna ska bedriva enligt lagstiftningen.

Utredningen skiljde på samverkan och koncentration. Koncentration innebär att överföra ansvar och befogenheten att fatta beslut, exempelvis inom tillsynen. Samverkan är när några länsstyrelser har avtalat om att förlägga ärendeberedning hos endera av myndigheterna, men ansvaret och befogenheten att fatta beslut ligger kvar. Ett lämnat exempel rörde förekommande samverkan kring Sevesotillsynen med stöd av 44 § länsstyrelseinstruktionen (2002:864).

Den kom fram till att en koncentration bör göras konsekvent till ett bestämt antal länsstyrelser när detta är motiverat. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag bedömde utredningen att koncentration kunde vara aktuell till sju länsområden, vart och ett bestående av flera län.

Mot bakgrund av den osäkerhet om uppgifternas framtida huvudmannaskap som Ansvarskommitténs förslag innebär, sorterade utredningen bort vissa av länsstyrelsernas uppgifter som berörs av Ansvarskommitténs förslag. Bedömningen tog även

hänsyn till sådana uppgifter som uppenbart är avståndsberoende och/eller har stor betydelse och koppling till länsstyrelsens övriga uppdrag och/eller kräver regional hänsyn och anpassning. Därför undantogs bl.a. hela sakområdet regional utveckling och en stor mängd uppgifter inom sakområdet naturvård och miljöskydd från koncentration.

2.2.5 En effektivare förvaltningsstruktur

Regeringens proposition om en effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden av strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft lyfter fram miljö som ett av flera politikområden som har stor betydelse ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv.¹¹

I propositionen inkluderar regeringen en tydlig och överskådlig myndighetsstruktur med klara ansvarsförhållanden som en del av effektiviseringen av statsförvaltningen. Tre uppgifter står i fokus för regeringens förvaltningspolitiska översyns- och förändringsarbete,

- att klargöra statens roll och uppgifter,
- att sätta medborgare och företag i centrum genom ökad samverkan mellan myndigheterna, och
- att förbättra styrningen av myndigheterna genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna.

En utgångspunkt för reformarbetet är tydligare myndighetsstrukturer och att antalet myndigheter bör kunna minska. Regeringen pekar på att Ansvarskommittén har utrett strukturen och uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn och att betänkandet är under beredning.

2.2.6 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter mot bakgrund av att statsmakterna har ansett att en effektiv tillsyn av den gruppen är ett mycket viktigt medel för att uppnå syftet med miljöbalken och, mer specifikt, målet om en Giftfri miljö. Granskningen inriktades mot att besvara frågan:

¹¹ SOU 2007/08:78, avsnitt 3.

Uppfyller tillsynen avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö?

Riksrevisionens granskning omfattade regeringen, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna och gällde insatser för operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Kommunernas arbete med tillsyn faller utanför Riksrevisionens granskningsmandat men ett visst underlagsmaterial om den kommunala tillsynen samlades ändå in. Slutsatserna kan sammanfattas enligt följande.

Tillsynen visar på brister hos många företag

Kemikalieindustrin i Sverige har kraftigt ökat sina produktionsvolymerna och förädlingsvärden under senare år. Vid en europeisk jämförelse tillhör svenska kemiföretag de som satsar minst andel av sin omsättning på miljöskydd. Hälften av de företag som Kemikalieinspektionen inspekterar har brister som är sådana att Kemikalieinspektionen utfärdar förelägganden om åtgärder. Ofta brister de företag som importerar eller tillverkar kemiska produkter i att tillhandahålla ändamålsenliga säkerhetsdatablad. Sådana brister är bl.a. en av orsakerna till att det varje år anmäls 2 000–3 000 arbetsskador där ett kemiskt ämne uppges ha orsakat skadan.

Tillsynen ger resultat men räcker inte till

Kemikalieinspektionens inspektörer släpper inte ärendet förrän ett företag med allvarliga brister har rättat till bristerna och skaffat sig den kunskap som behövs för att leva upp till lagstiftningen. Såttillvida är tillsynen effektiv. Tillsynen är dock otillräcklig i relation till de många brister som behöver rättas till hos företagen för att tillsynen ska kunna sägas leva upp till mål och regelverk. En beräkning av sannolikheten för ett företag att bli föremål för inspektion visar att mer än hälften av de företagen i produktregistret inte blir föremål för någon inspektion under en femårsperiod.

Det är därmed troligt att även många företag som inte blivit föremål för inspektion har brister. Dessutom finns det företag, enligt Kemikalieinspektionens bedömning 10–20 procent, som inte tagit sitt ansvar och anmält sin verksamhet till Kemikalieinspektionen. Utebliven verksamhetsanmälan visar att företagen inte känner till eller

av andra orsaker inte lever upp till sina skyldigheter. Det är därför troligt att dessa företag även brister i sina andra skyldigheter såsom att lämna ändamålsenlig information till användarna. Även tillsynsvägledning bedrivs i för liten omfattning. Viktig uppföljning saknas, bland annat om hur många inspektioner kommunerna utför. Samlad utvärdering av den operativa tillsynen saknas helt. Det försvårar bedömningen av behovet av operativ tillsyn och tillsynsvägledning.

Kemikalieinspektionen kräver inte in de uppgifter som behövs

Kemikalieinspektionens metoder för tillsyn och urval av företag som ska inspekteras har utvecklats och förbättrats under senare år.

En följd av att företagen inte fullgör sina skyldigheter att anmäla sin verksamhet och sina produkter till produktregistret är att de inte blir föremål för någon tillsyn. De undgår även sin skyldighet att betala kemikalieavgifter.

Kemikalieinspektionen kräver i dag inte in saknade uppgifter från de företag som gjort en bristfällig produktanmälan. Därmed saknas tillräckliga uppgifter för cirka 4 000 av de cirka 69 000 produkter som finns i registret. Företagen kan i dag i realiteten, utan att drabbas av vidare åtgärder från Kemikalieinspektionens sida utöver en påminnelse, avstå från att lämna de uppgifter som krävs enligt föreskrifterna.

Tillräcklig tillsyn motverkas av parallellt ansvar

Kemikalieinspektionen och de kommunala tillsynsnämnderna har parallellt ansvar för operativ tillsyn. Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna har parallellt ansvar för tillsynsvägledning.

Tillsynsmyndigheterna saknar tydligt avgränsade ansvarsområden, resurserna är begränsade och det finns andra områden som ställer tydligare krav på insatser från myndigheterna ifråga. Dessa omständigheter medverkar till att tillsynen av kemiska produkter får för liten omfattning.

Kemikalieavgifterna används till mer än tillsyn

De kemikalieavgifter som i dag tas ut – nära 57 miljoner kronor år 2004 – ska finansiera tillsynen. I praktiken används en betydande del av avgifterna för andra ändamål. År 2004 användes drygt 12 miljoner kronor för tillsyn. Avståndet mellan avgiften och den kostnadsnivå som redovisas för tillsynen är betydande även om vissa indirekta kostnader bör läggas till de dryga 12 miljonerna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att:

- vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att tillsynen av kemiska produkter har en omfattning och inriktning som svarar mot dagens risksituation och de mål som uttryckts i miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*,
- ta initiativ till en översyn av fördelningen av ansvar för tillsyn av kemiska produkter enligt miljöbalken, dvs. ansvarsfördelningen mellan Kemikalieinspektionen och de kommunala tillsynsnämnderna för operativ tillsyn samt mellan Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna för tillsynsvägledning,
- precisera vilka krav som ställs på Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna avseende tillsynsvägledning, särskilt när det gäller uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen, och
- se över systemet för kemikalieavgifter.

Kemikalieinspektionen bör överväga att:

- säkerställa att alla tillverkare och importörer anmäler sin verksamhet
- till Kemikalieinspektionens produktregister, och
- kräva in de uppgifter från företagen som behövs för tillsynen enligt miljöbalken, helst innan produkten börjar användas.

Uppföljning av rapporten

Med anledning av rapporten gjorde Riksrevisionens styrelse en framställning till riksdagen för att riksdagen skulle göra vissa tillkännagivanden till regeringen om åtgärder i fråga om inriktning och organisering av tillsynen och användning av kemikalieavgifterna.

I Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2006/07:MJU4 konstaterade utskottet bl.a. att regeringen vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med bristerna och att ytterligare åtgärder är planerade. Utskottet hänvisade därvid bl.a. till regeringens avsikt att utreda de frågor som nu ingår i vårt uppdrag, målsättningen för tillsynen i Kemikalieinspektionens regleringsbrev och Kemikalieinspektionens uppdrag att effektivisera tillsynsverksamheten. Riksdagen avsåg framställningen i enlighet med utskottets förslag.

2.3 Utvecklingen av tillsynen och finansieringen

2.3.1 Kort historik

Den första lagstiftningen om kemikalier fanns redan på 1600-talet. Giftstadgan från 1943 innehöll mer uttalade hänsynsregler. Genom giftförordningen från 1962 infördes krav på försiktighetsmått vid hantering av kemikalier liksom krav på märkning av hälsofarliga ämnen. Lagstiftningarna avsåg att skydda människors hälsa.

Lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) infördes 1973. Lagen var en mer modern ramlag med bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor. Den omfattade även varor som innehöll eller hade behandlats med kemikalier. Nu skulle inte bara hälsofarlighet beaktas utan även miljöfarlighet. För första gången nämnde förarbetena att möjligheten att ersätta ett skadligt ämne med ett mindre skadligt (utbyte) skulle inverka på bedömningen av om hanteringen var tillåten.

Lagen (1985:426) om kemiska produkter¹² (LKP) ersatte 1985 LHMV. Den nya lagstiftningen hade ett betydligt bredare tillämpningsområde och omfattade hantering av alla kemiska ämnen och beredningar, även sådana som saknade kända skadliga verkningar. Lagen innehöll bland annat krav på försiktighetsmått samt utrednings- och märkningsskyldigheter. Även förarbetena till den här

¹² Prop. 1984/85:118, JoU 30, rskr 340.

lagen innehöll uttalanden om att undvika produkter som kunde ersättas av sådana med mindre skaderisker. Utbytesregeln infördes senare genom ett tillägg till bestämmelsen om försiktighetsmått.

Inträdet i EU 1995 innebar att kemikalielagstiftningen upphörde att vara en nationell fråga. Sveriges kemikalierreglering är sedan dess i hög grad styrd av utvecklingen i Europa.

Miljöbalken trädde i kraft 1999. Denna innebar inga stora förändringar beträffande reglerna om kemiska produkter.

Tillsynsorganisationen för kemikalielagstiftningen

Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna utövade tillsynen enligt LHMV¹³, med undantag för transporter med fartyg eller luftfartyg som ”vederbörande centrala förvaltningsmyndigheter” utövade tillsynen över. Ansvar för kemikaliefrågor på Naturvårdsverket låg på produktkontrollnämnden.

Kemikkommissionen¹⁴ konstaterade 1984 att huvuddelen av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas tillsyn över kemiska hälso- och miljörisker utgick från miljöskyddslagen. Den var i stort sett riktad mot tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Alla inblandade myndigheters tillsyn enligt LHMV för att skydda den yttre miljön var begränsad. Kommunerna lade ner mest resurser (20–50 personår) på tillsynen och då över främst farligt avfall och bekämpningsmedel.

Kemikalieinspektionen inrättades 1985, samma år som LKP trädde i kraft. Samtidigt upphörde produktkontrollnämnden. Tillsynsansvaret delades mellan Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Boverket, Livsmedelsverket, Generalläkaren, yrkesinspektionerna, länsstyrelserna och kommunerna.¹⁵

Kemikalieinspektionens centrala tillsynsansvar omfattade tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer. Ansvar för omfattade även alla sådana frågor som ingen annan myndighet hade ett tillsynsansvar för.

Medan Arbetarskyddsstyrelsens skulle bedriva central tillsyn över skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter, så skulle yrkesinspektionerna bedriva tillsynen regionalt och lokalt. Naturvårds-

¹³ 58 § Kungl. Maj:ts kungörelse (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor.

¹⁴ Kemikaliekontroll (SOU 1984:77).

¹⁵ 26 § förordningen (1985:825) om kemiska produkter.

verket fick centralt tillsynsansvar för skyddet av den yttre miljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter och för den centrala tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer av drivmedel och bränslen. Ansvaret omfattade exempelvis spridningen av bekämpningsmedel, gödselmedel och motorbensins kemiska sammansättning.

Boverkets och Livsmedelsverkets centrala ansvar enligt LKP var mer begränsade och omfattade verkens föreskrifter om byggprodukter för skydd för inomhusmiljön respektive om material och produkter som var avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar.

Länsstyrelsernas och kommunernas regionala respektive lokala tillsynsansvar omfattade alla delar av LKP, med undantag för försvarets verksamheter som Generalläkarens hade tillsynsansvaret över.

Socialstyrelsen centrala ansvar omfattade tillsynen över kosmetiska och hygieniska preparat. Konsumentverkets ansvar för produkt-säkerhetsfrågor omfattade andra produktområden än kemiska produkter och Sprängämnesinspektionens ansvar avsåg frågor om varors brandfarliga och explosiva egenskaper, men enligt annan lagstiftning. Regeringen betonade behovet av samarbete mellan de centrala myndigheterna, bland annat beträffande deras långsiktiga planering av kemikaliekontrollen.¹⁶

Regional och lokal tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen

Kommunernas tillsyn över hälsoskyddet har sina historiska rötter från mitten på 1800-talet från tiden för kolerans härjningar.

Fram till 1969 bedrev kommunerna tillsyn över bland annat industriella verksamheter enligt hälsovårdsstadgan från 1958 och ännu tidigare enligt de lokala hälsovårdsstadgorna, men med skyddet för människors hälsa i fokus. Tillsynen över vad som kom att kallas miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagen (ML) förstatligades därmed delvis 1969 i och med lagens ikraftträdande. Tillsyn enligt ML omfattade även tillsyn över hantering av kemikalier i syfte att minska den platsknutna hanteringens påverkan på miljön. Även hälsovårdsstadgan var tillämplig på kemikalier i syfte att skydda människor från sanitära olägenheter.

¹⁶ Prop 1984/85:118 s. 83.

Miljöskyddsutredningen föreslog 1977 en kommunalisering av tillsynen enligt ML på grund av länsstyrelsernas helt otillräckliga resurser och en oklar gränsdragning relativt kommunernas tillsyn enligt hälsovårdsstadgan.¹⁷ I realiteten bedrev kommunerna tillsynen över verksamheterna, men fortfarande enligt hälsovårdsstadgan. Staten började därför överlåta tillsynen enligt ML 1981 till kommuner som frivilligt ville överta denna beträffande miljöfarliga verksamheter utan tillståndsplikt. Därmed började kommunerna få ansvar för kemikalietillsynen också enligt ML. Det kommunala ansvaret enligt LHMV fanns sedan 1973.

Utredningen om miljövärdens organisation konstaterade 1987 att de kommunala försöken med tillsyn enligt miljöskyddslagen föll väl ut medan statens problem bestod.¹⁸ I de kommuner som tagit över tillsynen hade resurserna ökat markant även om ambitionsnivåerna varierade mycket mellan kommunerna.¹⁹ För merparten anläggningar i landet, som länsstyrelserna hade kvar tillsynsansvaret för, fortsatte tillsynen att vara obefintlig. En annan aspekt som utredningen lyfte fram till förmån för en kommunaliserad tillsyn var den ökande betydelsen av kommunal kompetens för ett breddat miljöarbete, särskilt mot bakgrund av den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen.²⁰

Utredningen gick inte närmare in på tillsynen enligt kemikalielagstiftningen. Den konstaterade att kemikaliefrågornas betydelse troligen skulle växa och redogjorde för vad tidigare utredningar sagt samt föreslog att yrkesinspektionerna och länsstyrelserna borde samarbeta mer på kemikalieområdet.

I den efterföljande propositionen tog regeringen upp frågan om betydelsen av kommunal kompetens i miljöarbetet och ansåg att ett brett kommunalt ansvarstagande för miljöfrågorna i nära kontakt med medborgarna skulle bli större med kommande breddade miljöpolitik. Den aspekten, tillsammans med statens problem att få till stånd en tillräckligt omfattande tillsyn, samt utfallet av försöken med kommunal tillsyn, utgjorde grunden för kommunaliseringen av tillsynen enligt ML.²¹ Denna genomfördes 1989. Därmed kommunaliserades även kemikalietillsynen med stöd av ML.

¹⁷ Bättre miljöskydd I, delbetänkande av miljöskyddsutredningen (SOU 1978:80).

¹⁸ För en bättre miljö – betänkande av utredningen om miljövärdens organisation (SOU 1987:32).

¹⁹ SOU 1987:32 s. 235.

²⁰ SOU 1987:32 s. 300.

²¹ Prop. 1987/88:85, Miljöpolitiken inför 90-talet, s. 39, avsnitt 10.1 och s. 260.

2.3.2 Miljöbalkens tillsynsorganisation

Propositionen 1997/98:45

Regeringen underströk vikten av att fördela och effektivt utnyttja de samlade myndighetsresurserna för att fånga upp vinsterna med den samordnade lagstiftningen. Den lyfte fram vikten av kompetens, effektivitet, rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning. Tillsynen betraktades som en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff. De samlade myndighetsresurserna skulle fånga upp rationaliseringsvinsterna från den samordnade lagstiftningen²².

Regeringen ansåg även att kommunernas ansvar och befogenheter i övrigt för att åstadkomma ett uthålligt samhälle, var en naturlig utgångspunkt för kommunerna att ta ansvar för tillsynen.²³

Regeringen delade in kemikalietillsynen i två kategorier; tillsyn över införande av kemiska produkter och varor samt tillsyn över användningen av kemikalier som kan medföra utsläpp.²⁴

Remissinstanserna hade kritiserat betänkandet med förslag om en miljöbalk för att det kommunala ansvaret för tillsynen inte var tydligt redan i lagtexten. Regeringen ansåg det därför vara motiverat att precisera lagtexten, bl.a. så att kommunerna skulle fortsätta bedriva tillsyn över sådana verksamheter där tillsynsansvaret redan var kommunalt. Regeringen bedömde även att kommunerna i större utsträckning än vad som förekommit tidigare borde utöva tillsynen och att statens roll då skulle vara att stödja de kommunala tillsynsmyndigheterna. Samtidigt som kommunerna skulle ha kvar sitt ansvar framhöll regeringen betydelsen av en tydlig ansvarsfördelning för kemikalietillsynen²⁵ och konstaterade att det fanns oklarheter i denna.²⁶

Kemikalieinspektionen skulle få huvudansvaret för tillsynen över tillverkare och importörer. Kommunerna borde som grundprincip ansvara för kemikalietillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare och dessutom för viss tillsyn över tillverkare och importörer²⁷. Det framgick inte mer precist vad regeringen avsåg med detta. Regeringen aviserade att eventuellt senare föra över även

²² Prop. 1997/98:45, Avsnitt 4.28.

²³ Prop. 1997/98:45, Avsnitt 4.28.3 sid 502.

²⁴ Prop. 1997/98:45, avsnitt 4.28.3 sid 510.

²⁵ a. prop, avsnitt 4.28.2.

²⁶ a. prop avsnitt 4.28.3 sid 511.

²⁷ a. prop avsnitt 4.28.3 sid 501. Det framgår inte vilka importörer eller tillverkare som avsågs.

delar av tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer från Kemikalieinspektionen till kommunerna²⁸ och framhöll vikten av ett förstärkt samarbete och bättre vägledning från centrala och regionala myndigheter till kommunerna.

Länsstyrelsen skulle inte ha något generellt ansvar för kemikalietillsynen utan inrikta sig på regional samordning och uppföljning av tillsynen och på sådan kemikalietillsyn som är knuten till miljöskyddet i miljöfarliga verksamheter.

Propositionen om en miljöbalk 1997/1998:45 nämner inget om tillsynen över varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Den tar heller inte närmare upp fördelningen av de centrala ansvarerna för tillsynsvägledning. Begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning fanns inte när riksdagen beslutade om miljöbalken. Dessa tillkom först i samband med arbetet med förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen).

Ansvarerna blev annorlunda

Regeringens förslag till lagtext liksom den slutliga lagtexten gav redan från början kommunerna tillsynsansvar för all hantering av kemiska produkter enligt 14 kap. Regeringen blev bemyndigad att reglera övriga ansvar för den operativa tillsynen och för tillsynsvägledningen, vilket har skett i tillsynsförordningen.

Staten och kommunerna fick parallella tillsynsansvar över kemiska produkter, men inom staten blev antalet tillsynsmyndigheter fler än som nämndes i propositionen. Ansvarsfördelning är också annorlunda och betydligt mer komplex än den som är redogjord för i propositionen. I avsnitt 2.5 redogör vi närmare för hur ansvarerna är fördelade i dag.

2.3.3 Statens avgiftsfinansiering för produkttillsyn och bekämpningsmedel

Sedan tillkomsten av Kemikalieinspektionen år 1986 har myndigheten finansierats genom kemikalie- och bekämpningsmedelsavgifterna. Riksrevisionsverket konstaterade år 1994 att myndighetens finansie-

²⁸ a. prop avsnitt 4.28.3 sid 511.

ringsform varit föremål för omfattande diskussioner²⁹, och är så än i dag.

Kemikalieavgiften

Avsikten när Kemikalieinspektionen inrättades var att myndighetens verksamhet fullt ut skulle vara finansierad med avgifter. Departementschefen hade anfört att en allmän produktavgift borde tas ut för att täcka de kostnader för inspektionens verksamhet som inte avsåg bekämpningsmedelskontrollen, vilken skulle finansieras med ansöknings- och årsavgifter. Produktavgiften skulle tas ut årligen av företagen som hade anmält produkter till Kemikalieinspektionens produktregister och knyts till antalet anmälda produkter. Avgiften skulle täcka kostnaderna för ”den dokumentations-, kontroll-, informations-, föreskrifts- och utredningsverksamhet som enligt den nya lagen om kemiska produkter kommer att åvila kemikalieinspektionen med anledning av tillverkar- och leverantörsledens befattning med kemiska produkter.” Avgifterna skulle i princip motsvara den faktiska kostnaden för myndighetens verksamhet (prop. 1984/85 s. 31, 90f).

Den allmänna produktavgiften benämndes kemikalieavgift och reglerades i förordningen (1985:199) om avgifter för Kemikalieinspektionens verksamhet. Kemikalieavgiften skulle efter debitering av Kemikalieinspektionen betalas årligen av var och en som tillverkade eller importerade kemiska produkter som var anmälningspliktiga till Kemikalieinspektionens produktregister. Produkter som tillverkades enbart för exportändamål undantogs. Kemikalieavgiften för varje produkt var 500 kronor för de första 100 produkterna och 65 kronor för de följande. Dessa belopp ändrades under de följande åren som en anpassning till myndighetens faktiska kostnader och uppgick år 1988 till 800 kronor respektive 100 kronor.

1985 års förordning ersattes den 1 juli 1989 av förordningen (1989:216) om kemikalieavgifter. Årsavgiften var 5 000 kronor och inkluderade produktavgift för 3 produkter. Produktavgiften var 400 eller 800 kronor/produkt beroende på om den årliga tillverkningen eller importen understeg eller uppgick till ett ton. Även dessa belopp anpassades efterhand och år 1995 var årsavgiften 5 700 kronor och produktavgiften 700 respektive 2 100 kronor.

²⁹ Riksrevisionsverkets rapport 1994:25 ”Vem ska betala?”.

År 1996 reformerades systemet med. Som en första förutsättning för kemikalieavgift infördes en sammanlagd produktvolym på mer än ett ton anmälningsskyldiga produkter per tillverkare eller importör. Årsavgiften gjordes stegvis volymberoende från 1 300 kronor vid 1 ton till 75 000 kronor vid sammanlagt 100 000 ton anmälningsskyldiga produkter. Produktavgiften gjordes beroende av produktantalet enligt en beräkningsformel så att dess genomsnittsvärde blev 998 kronor för anmälare med en produkt och därefter närmade sig slutvärdet 350 kronor. Avgifterna skulle nu betalas preliminärt med ledning av uppgifter antingen från året före eller i preliminärdeklaration. Avräkning skulle sedan ske vid den slutliga debiteringen. Produkter som tillverkades eller importerades enbart för export undantogs inte längre från avgiftsskyldighet.

Införandet av miljöbalken år 1999 medförde en begränsning till att ta ut avgifter för provning och tillsyn. De materiella bestämmelserna om kemikalieavgifter överfördes i dock i sak oförändrade till förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.

Bekämpningsmedelsavgifter

Sedan införandet av avgiften har avgiften varierat ett antal gånger. Det ursprungliga avgiftssystemet för bekämpningsmedel fanns i 23–28 §§ förordningen (1985:836) om bekämpningsmedel. Ansökningsavgifterna har varit oförändrade sedan dess men den ursprungliga årsavgiften var på ett fast belopp, 5 000 kronor. Årsavgiften höjdes år 1988 till 10 000 kronor.³⁰

Årsavgiften ändrades senare till en rörlig avgift motsvarande 1,8 procent av försäljningsvärdet från det föregående årets försäljning, dock högst 200 000 kronor och lägst 2 000 kronor per produkt. Den kom senare att höjas.

Ansökningsavgifter för biologiska bekämpningsmedel togs från år 1992 ut enligt föreskrifter som Kemikalieinspektionen hade meddelat med stöd av ett bemyndigande i förordningen (1991:1288) om förhandsgranskning av biologiska bekämpningsmedel. Ansökningsavgiften sattes till 250 kronor för varje medel.³¹ Avgifterna ändrades år 1994 till de nivåer som gäller i dag.³² Då infördes också den omsättningsbaserade årsavgiften för biologiska

³⁰ SFS 1987:1180.

³¹ KIFS 1991:7.

³² KIFS 1994:9.

bekämpningsmedel på 1,8 procent av försäljningsvärdet. Denna gäller än i dag.

År 1998 infördes den första särskilda avgiften för prövning av ansökan om att ta upp ett verksamt ämne på bilaga 1 till växtskyddsmedelsdirektivet. Avgiften var 950 000 kronor. Därefter har avgifter införts för ansökan om att ta upp ett verksamt ämne på bilaga 1 till biociddirektivet.

2.4 Regler om tillsyn

Miljöbalken

Tillsynsbestämmelserna i miljöbalken finns i 26 och 28 kap. Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. För det ändamålet ska tillsynsmyndigheten i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

I miljöbalkens förarbeten konstaterade regeringen att en fullständig kontroll av efterlevnaden av miljöreglerna inte kan uppnås, oavsett hur tillsynssystemet konstrueras och organiseras.³³ Enligt regeringen kan än mindre en styrning av framtagandet av ny teknik, processer, resursutnyttjandet m.m. av betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling ske den vägen. Myndigheterna kan, och bör, genom krav, information, rådgivning och annat stöd visserligen främja en sådan utveckling, men under alla förhållanden är det framför allt genom verksamhetsutövarnas egna åtaganden och initiativ som utvecklingen drivs framåt vad gäller möjligheter att skydda, eller till och med förbättra, miljön och människors hälsa. Riksdagen ändrade propositionens utformning av paragrafen, bl.a. lades ”i nödvändig utsträckning” till.³⁴

Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom bl.a. information och rådgivning till företagen skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses (26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). Av förarbetsuttalanden framgår att det omfattar rådgivning och information såväl i enskilda fall som av mer generell

³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 266 f. Jordbruksutskottet delade den uppfattningen, se bet. 1997/98:JoU20, s. 118 f.

³⁴ 1997/98:JoU20, s. 118.

karaktär.³⁵ I vilken utsträckning sådant arbete ska anses vara tillsyn är emellertid oklart.³⁶

Det finns en skyldighet för tillsynsmyndigheten att anmäla överträdelse till polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott (26. kap. 2 § miljöbalken).

I kapitlets 3 § finns bestämmelser om tillsynsorganisationen, se mer om det i avsnitt 2.5. Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra och med andra myndigheter som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten, såsom polis- och åklagarmyndigheterna (26 kap. 6 § miljöbalken).

Tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden (26 kap. 9 § miljöbalken). Sådana beslut får förenas med vite (26 kap. 14 § miljöbalken). Tillsynsmyndigheten får inte besluta om mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet.

Det finns också bestämmelser som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att

- få kronofogdemyndigheten att verkställa beslut,
- begära rättelse på den felandes bekostnad,
- förelägga om att verksamhetsutövaren ska lämna uppgifter till myndigheten,
- förelägga om utförande av undersökningar, och
- få tillträde till fastigheter m.m. och att få hjälp från polisen för tillträdet och åtgärder i samband med det.³⁷

Vad gäller bestämmelsen om undersökningsskyldighet i 26 kap. 22 § miljöbalken är det oklart om den omfattar även analyser av varuprov. Enligt förarbetena³⁸ omfattas all verksamhet och alla åtgärder som ryms inom miljöbalkens område, men frågan om analyser av varuprov kan anses ingå i undersökningsbegreppet har inte prövats rättsligt. I den tidigare lagstiftningen om kemiska produkter fanns bestämmelser som gav tillsynsmyndigheterna rätt att ta varuprov utan ersättning och en skyldighet för tillsynsobjektet att ersätta tillsynsmyndigheten för provtagning och

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 512.

³⁶ Se avsnitt 5.1.2 angående innebörden av begreppet provning och tillsyn i avgifts-sammanhang.

³⁷ 26 kap. 17, 18, 21, och 22 §§ och 28 kap. 1-5 och 8 §§ miljöbalken.

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 282.

undersökning av prov³⁹. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning och enligt vilka villkor kostnaderna skulle ersättas utnyttjades dock inte av Kemikalieinspektionen.

Miljöbalken innehåller också bestämmelser om egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken). De innebär att verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påver miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Det finns också en förpliktelse för sådana verksamhetsutövare att genom undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättade om verksamheten påverkan på miljön.

Tillsynsförordningen

I förordningen (1998:900) om prövning och tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen) görs en uppdelning i operativ tillsyn och tillsynsvägledning⁴⁰. Operativ tillsyn är sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Tillsynsvägledning är sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

En operativ tillsynsmyndighet ska enligt 7 § tillsynsförordningen

- avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot tillsynsbehovet,
- ha personal med tillräcklig kompetens,
- göra en årlig utredning av tillsynsbehovet,
- föra ett register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn,
- upprätta en tillsynsplan, och
- regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

Operativa tillsynsmyndigheter ska också på begäran lämna information som de tillsynsvägledande myndigheterna behöver för att fullgöra sitt samordnande, uppföljande och utvärderande ansvar.⁴¹

³⁹ 17 § lagen (1985:426) respektive 28 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter.

⁴⁰ 3 § tillsynsförordningen.

⁴¹ 9 § tillsynsförordningen.

De tillsynsvägledande myndigheterna ska aktivt verka för samordning och samverkan när det gäller informationsförsörjning inom sina ansvarsområden⁴².

Egenkontrollförordningen

Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll innehåller bestämmelser som preciserar ansvaret för egenkontroll enligt miljöbalken. Bestämmelserna gäller för den som yrkesmässigt utövar tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet enligt vissa kapitel i miljöbalken. De innebär bl.a. att

- det ska finnas en dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för frågor enligt miljöbalkslagstiftningen,
- det ska finnas dokumenterade rutiner för fortlöpande kontroll av utrustning m.m.,
- verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt ska undersöka och dokumentera riskerna med verksamheten, och
- verksamhetsutövaren ska förteckna de kemiska produkter som hanteras inom verksamheten och som kan innebära risker från hälso- eller miljösynpunkt.

Arbetsmiljölagstiftningen

Tillsynsobjekt enligt arbetsmiljölagstiftningen är primärt arbetsgivare. Lagstiftningen innehåller även regler som riktar sig mot t.ex. tillverkare, importörer och överlåtare av ämnen som alltså också är tillsynsobjekt. Arbetsmiljölagstiftningens tillsynsbestämmelser gäller inte kemikaliehantering på fartyg⁴³.

Arbetsmiljölagen

I 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) finns tillsynsbestämmelser. Enligt kapitlets 3 § har tillsynsmyndigheten rätt att få de upplysningar, handlingar och prov som behövs för tillsyn enligt lagen. Tillsynsmyndigheten får i samma syfte påkalla undersökningar.

⁴² 15 § tillsynsförordningen.

⁴³ Bestämmelser om tillsyn vid fartygsarbete finns i fartygssäkerhetslagen (2003:364).

Användare av en viss produkt och uppdragsgivare är skyldiga att på en tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utför arbetet (7 kap. 4 § arbetsmiljölagen). Överlåtare av ett ämne, som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, är enligt samma paragraf skyldig att på en tillsynsmyndighets begäran lämna tillgängliga upplysningar om till vilka ämnet har överlåtits.

I 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen finns bestämmelser som ger tillsynsmyndigheten rätt till tillträde till arbetsställe och rätt att göra undersökningar och ta prov. För uttaget prov utgår inte ersättning. Enligt samma paragraf åligger det polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsynen.

Kapitlets 7 § ger Arbetsmiljöverket möjlighet att meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagsstiftningen ska efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud kan Arbetsmiljöverket sätta ut vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt ett föreläggande, får Arbetsmiljöverket förordna om rättelse på hans bekostnad.

Vidare kan Arbetsmiljöverket bl.a. i vissa fall besluta om förbud mot upplåtelse av lokaler m.m. och försegling eller annan avstängning av anläggning, utrymme eller anordning. (7 kap. 8 § respektive 10 § arbetsmiljölagen)

I 3 kap. 9 § arbetsmiljölagen finns krav på att den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne ska vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka att ämnet vid avsedd användning innebär risk från skydds synpunkt. Paragrafen innehåller också krav på produktinformation och information vid marknadsföring. Vidare ska den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt se till att förpackningen inte innebär risk för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 10 § arbetsmiljölagen). Om det finns särskild risk från arbetsmiljösynpunkt, kan den som har ansvar enligt de nämnda bestämmelserna åläggas att lämna varningsinformation eller att återkalla en produkt (7 kap. 11 § arbetsmiljölagen). Innehållet i ett sådant åläggande skall motsvara vad som anges i 14–18 §§ produktsäkerhetslagen (2004:451). Åläggandet skall förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Av grundläggande betydelse för tillsynen är också bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren ska bl.a. (3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen) systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Han ska också

bl.a. utreda riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta.

Arbetsmiljöförordningen

Enligt 15 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) ska tillsynsmyndigheten genom åtgärder som avses i 7 kap. arbetsmiljölagen verka för en tillfredsställande arbetsmiljö. Tillsynen ska enligt paragrafen inriktas på att bevaka att arbetsgivarna planerar och bedriver sin verksamhet så att arbetsmiljökraven tillgodoses. Vid tillsynen ska en också helhetsbedömning eftersträvas.

Enligt 22 § arbetsmiljöförordningen ska den vars verksamhet har varit föremål för tillsyn enligt 7 kap. arbetsmiljölagen, ersätta tillsynsmyndigheterna för sådana kostnader för undersökning av prov som har varit skäligen påkallade⁴⁴.

2.5 Regler om organisation och ansvar

Organisationen för kemikalietillsynen är komplex och svår att förstå som en följd av otydliga och splittrade ansvar. Den oklara ansvarsfördelningen gör det svårt för myndigheterna att samverka och att åstadkomma en likvärdig och effektiv tillsyn.

En tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för att tillsynen ska kunna bidra till genomförande av målet Giftfri miljö.

2.5.1 Grundansvaren

Den befintliga organisationen för tillsyn enligt miljöbalken över kemikalier, bekämpningsmedel och varor omfattar flera centrala verk, länsstyrelserna och kommunerna.

I det här och i de följande avsnitten beskriver vi ansvarsförhållanden så som dessa är reglerade i lagstiftningen och för olika möjligheter att tolka oklara bestämmelser. Vi bortser från vad som är önskvärt och ändamålsenligt och att tillsynsmyndigheterna ibland tar ansvar på ett sätt som de upplever som mer ändamålsenligt

⁴⁴ Bestämmelsen är meddelad med stöd av ett bemyndigande i 7 kap. 5 § arbetsmiljölagen.

reglerat. Vårt syfte är att beskriva regleringen och att synliggöra det som är oklart eller som kan skapa oklarheter.

Kommunernas grundläggande ansvar

Det grundläggande kommunala ansvaret för operativ tillsyn över bl.a. kemikalier framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen bedriver varje kommun tillsyn över hanteringen av kemiska produkter⁴⁵ enligt 14 kap.

I lagtexten är det kommunala ansvaret för tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken enligt ordalydelsen begränsat i två avseenden. Det ena är att ansvaret avser verksamhetsutövarnas *hantering*, det andra är att det enbart avser *kemiska produkter*. Med hantering omfattas en lång rad förfaranden, exempelvis saluhållande, överlåtelse, lagring och användning. Däremot exkluderas import och export och annan införsel och utförsel. För en importör som saluhåller en kemisk produkt omfattar därmed ansvaret tillsyn över alla regler för företagets saluhållande och övrig hantering men exkluderar tillsyn över t.ex. importregler. Betydelsen av ordalydelsens begränsning till kemiska produkter tar vi upp i avsnitt 2.5.6.

Kommunerna bedriver även tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Tillsyn över hälsoskyddet enligt 9 kap. inkluderar sådan tillsyn över kemikalier som avser hanteringen i en viss verksamhet eller på en viss plats, men lägger också ett generellt tillsynsansvar på kommunerna för alla slag av verksamhet och åtgärder som kan orsaka ohälsa för människor. Dessa behöver inte vara platsknutna.

Regeringen får med stöd av 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken föreskriva om ytterligare tillsynsansvar för kommunerna.

Tillsyn över försvarets verksamheter

När det gäller verksamheter och åtgärder inom försvaret så ansvarar normalt alltid generalläkaren för den operativa kemikalietillsynen enligt miljöbalken. Enda undantaget från detta är tillsynen över tillverkning samt in- och utförsel av kemiska produkter eller bio-

⁴⁵ I vårt delbetänkande föreslog vi att begreppet kemisk produkt skulle bytas ut mot ämnen och beredningar.

tekniska organismer eller tillverkning av varor som innehåller eller har behandlats med *kemiska produkter eller biotekniska organismer*.⁴⁶ Tillsynsansvaret för in- och utförsel av varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter faller därmed på Generalläkaren.

Tillsynsförordningen skiljer normalt på aktörer och hanteringsförfaranden, men regleringen av generalläkarens ansvar följer inte det mönstret. Att ”tillverkning” är undantaget från generalläkarens ansvar ska troligen tolkas som att undantaget avser tillsyn över tillverkaren (14 kap.) och inte över tillverkningen (9 kap.), men regleringen är inte formulerad så. Med en bokstavsenlig tolkning skulle ansvaret för tillsyn över tillverkningen kunna bli kommunal samtidigt som tillsyn över tillverkaren enligt 14 kap. skulle falla på Generalläkaren och inte på Kemikalieinspektionen. Det framgår av förarbetena att avsikten varit att försvarets verksamheter ska falla under statlig central tillsyn på grund av deras nationella betydelse.⁴⁷

I fortsättningen redogör vi för ansvaret för tillsyn över civila verksamheter, om inte annat särskilt anges.

Tillsynsförordningens uppbyggnad

Regeringen har reglerat fördelningen av de statliga myndigheternas operativa ansvar för tillsynen i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen). Bilagan är indelad i tillsynsområden under sex punkter (A–G) med tillhörande rubriker. De punkter som har betydelse för regleringen av ansvaret för kemikalietillsynen är punkterna ”**B Verksamheter m.m.**”, ”**C Försvarets verksamheter**”, ”**D kemiska produkter och biotekniska organismer**” och ”**G vissa EG-förordningar**”.

De principer som regeringen i ett komplext mönster har delat upp de statliga operativa myndighetsansvaren efter är; *huvudmannaskap för tillsynsobjektet, lagstiftning, kapitel i miljöbalken, verksamhetstyper, tillsynsobjektets plats i leverantörsledet, typ av kemikalie, kemikaliers inneboende egenskaper samt bemyndigande att meddela föreskrifter*. Dessutom har regeringen i viss utsträckning överlåtit till tillsynsmyndigheterna att själva fördela de normalt gällande ansvaren inom staten och mellan stat och kommun om myndigheternas ansvar löper parallellt. Riksrevisionen konstaterar

⁴⁶ Punkten C i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

⁴⁷ Prop 1997/98:45 del 1, s. 504.

beträffande Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna att dessa inte har träffat någon sådan överenskommelse.⁴⁸

Avsnitten i tillsynsförordningens bilaga är inte uttryckligen knutna till kapitlen i miljöbalken. Det är därför möjligt att regeringen kan ha förordnat om kommunal tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken i andra avsnitt än i D-avsnittet, exempelvis i B-avsnittet. Det finns inte några bestämmelser där det uppenbart framgår att så är fallet. Ett allmänt problem vid tolkningen av bestämmelserna i tillsynsförordningen är att det ofta är svårt att avgöra vad som är en hänvisning till 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken eller ett förordnande om ytterligare kommunal tillsyn.

Det centrala ansvaret för tillsynsvägledning framgår av 13–13 n §§ tillsynsförordningen. Länsstyrelsernas parallella ansvar framgår av 14 § tillsynsförordningen.

2.5.2 Operativ tillsyn över kemiska produkter

Bilagan till tillsynsförordningen - punkten ”B Verksamheter m.m.”

Tillsyn över hanteringen av kemikalier ingår i tillsynen över en verksamhet vad beträffar hanteringsens platspåverkande effekter. Fördelningen av ansvaren följer av punkterna B1–B13. Miljööverdomstolen har i en dom om debitering av kommunal tillsynsavgift uttalat att hanteringen av kemikalier med knytning till driften av en vattenanläggning med fog kan anses ingå som en del av tillsynen av vattenverksamheten.⁴⁹ Domen berör inte tillsynsansvaret enligt 14 kap. eftersom ärendet handlar om ansvarsgränserna för tillsynen mellan en vattenanläggning respektive en miljöfarlig verksamhet.

Även regleringen av ansvaret för tillsynen enligt Sevesolagen är knuten till punkterna B1–B13. Det medför att länsstyrelsernas operativa tillsynsansvar över s.k. Sevesoanläggningar följer tillsynsansvaret över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Ansvaret för Sevesotillsynen följer med till kommunen när länsstyrelsen överlåter tillsynen enligt miljöbalken dit. Men enligt Sevesolagen har länsstyrelsen samtidigt tillsynsansvar över anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken och som kommunen bedriver miljöbalkstillsynen över. Även den här Sevesotillsynen kan länsstyrelsen överlåta till en kommun som

⁴⁸ RiR 2006:4, s. 27.

⁴⁹ MÖD 2007:15 daterad 2007-04-04.

begär detta, men då enligt bestämmelser i Sevesolagen. Det medför att om en kommun inte begär överlåtelse eller får tillsynen överlåten enligt Sevesolagen, blir tillsynsansvaren över risker för olyckor på dessa anläggningar fördelade på både kommunen och länsstyrelsen och uppdelad på två överlappande lagar i samma sakfråga.

Under B visar punkten B14 på ett kommunalt ansvar för tillsyn över kemikalier som avser annan påverkan från hanteringen än sådan som är knuten till störningar från en viss plats eller anläggning. Som vi redogjort för tidigare följer det redan av 26 kap. 3 § att kommunerna har ett generellt ansvar för tillsyn enligt 9 kap. som rör hälsoskydd.

Myndighet	Målgrupp	Sakfråga	Punkt
Kommunal nämnd	Andra verksamheter och åtgärder än miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter eller täkter	som kan orsaka olägenheter för människors hälsa	B14

Punkten kan betraktas som en upplysning. I sak innebär inte punkten något som inte redan följer av 26 kap. 3 §. Ett exempel på kemikalietillsyn som inte är platsknuten är tillsyn över transporter av kemikalier. Det finns dock speciallagstiftning som ska tillämpas i första hand. För exempelvis kemikalier med farliga egenskaper vilka klassificeras som farligt gods tillämpas i första hand lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Bilagan till tillsynsförordningen - punkten ”D Kemiska produkter och biotekniska organismer”

Det troliga är att tillsynsområdena under punkten D avser tillsyn enligt 14 kap. även om detta inte framgår tydligt av rubriken. Direkt under rubriken till punkten finns en ingress som lyder:

I detta avsnitt anges de statliga myndigheter som, förutom den kommunala nämnden, har ansvaret för den operativa tillsynen när det gäller kemiska produkter och biotekniska organismer, indelat i ansvarsområden.

Om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får överenskommelse träffas mellan myndigheterna om hur ansvaret normalt skall fördelas. Båda är dock alltid operativa om så krävs.

Den inskjutna satsen i ingressens första stycke, om den kommunala nämnden, kan tolkas på två sätt. Det ena sättet är att kommunerna alltid har ett parallellt tillsynsansvar med de statliga myndigheterna som nämns under rubriken. I så fall reglerar ingressen ett ytterligare ansvar för kommunerna som inte framgår direkt av 26 kap. 3 §. Den andra möjliga tolkningen är att den inskjutna satsen enbart syftar tillbaka på regleringen i 26 kap. 3 §.

I övrigt faller de operativa tillsynsansvaren under punkten D ut enligt följande:

Myndighet	Målgrupp	Kemiska produkter	Punkt
Kemikalieinspektionen	Tillverkare och andra primärleverantörer	som släpper ut kemiska produkter på marknaden med avseende på deras produkter utom i fråga om 1. ... produkter enligt D3, D4 och D7, 2. drivmedel och bränslen, 3. ämnen som bryter ned ozonskiktet, 4. batterier, och 5. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.	D1
Länsstyrelsen	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter	frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom i fråga om vad som anges i D1	D2
Läkemedelsverket	Tillverkare och andra primärleverantörer	av kosmetiska och hygieniska produkter	D3
Livsmedelsverket	Ingen avgränsning produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel,	D4
Sjöfartsverket	Ingen avgränsning	utrustning i fartyg som innehåller 6. ämnen som bryter ned ozonskiktet, eller	D5

Myndighet	Målgrupp	Kemiska produkter	Punkt
		7. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.	
Statens räddningsverk	Tillverkare och andra primärleverantörer	som släpper ut kemiska produkter på marknaden, när det gäller produkternas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper.	D7

Begreppet ”primärleverantör” i punkterna D1, D3 och D7 är inte definierat även om det kan vara inarbetat för många. En tänkbar definition skulle kunna vara att det är den som tillverkar eller för in den kemiska produkten till Sverige och sedan släpper ut den på marknaden. Som tillverkare räknas enligt miljöbalken också företag som blandar kemiska ämnen eller beredningar till en ny beredning (formulerare). Även så kallade namnbytare (företag som byter namn på en kemisk produkt som redan är släppt på marknaden) betraktar Kemikalieinspektionen som tillverkare. Innebörden av att ”släppa ut på marknaden” kan variera – alltifrån första gången en produkt släpps på marknaden inom EU till att över huvud taget göra en produkt tillgänglig för någon annan⁵⁰ (se avsnitt 1.4.4). I det här sammanhanget borde det vara en vid definition av begreppet för att täcka tillsyn enligt all lagstiftning under 14 kap. miljöbalken där begreppet ingår.

Kemikalieinspektionens tillsynsansvar är genom texten ”med avseende på deras produkter och varor” även avgränsat till bestämmelser som är knutna till kemikalierna som sådana, exempelvis bestämmelser om märkning och annan produktinformation. Ansvar exkluderar således tillsyn över tillverkarnas eller primärleverantörernas hantering på platsen av kemikalierna.

Det blir synligt i *länsstyrelsernas* årsredovisningar för 2006 till regeringen att länsstyrelsernas ansvar enligt punkten D2 är otydligt. I dessa skriver vissa av dem att de saknar ansvar för tillsyn enligt 14 kap., andra att de saknar tillsynsobjekt (underförstått att det finns ett tillsynsansvar enligt 14 kap.) och ytterligare en grupp

⁵⁰ Jfr. t.ex. definitionen i KIFS 2005:7. *Släppa ut på marknaden*: tillhandahålla eller göra tillgänglig för någon annan.

skriver att ansvaret omfattar tillsyn enligt 14 kap. på alla anläggningar som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. och som de själva bedriver tillsyn över. Som vi tidigare nämnt förekommer det många uppfattningar om vad som gäller.

Regeringen delade i propositionen om en miljöbalk in kemikalietillsynen i två kategorier; tillsyn över införande av kemiska produkter och varor samt tillsyn över användningen av kemikalier som kan medföra utsläpp.⁵¹ Den ansåg att länsstyrelserna visserligen inte borde ha ett generellt ansvar för kemikalietillsynen, men att denna och miljöskyddstillsynen åtminstone borde följas åt när det gällde länsstyrelsernas tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet⁵².

Punkten D2 avgränsar länsstyrelsernas ansvar till ”skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter, varor och biotekniska organismer”. Länsstyrelsernas ansvar för tillsyn över platsknuten miljöpåverkan från kemikaliehanteringen följer redan av punkten B1. Med tanke på vad regeringen uttalade i propositionen bör punkten D2 alltså inte medföra en dubbelreglering av deras ansvar. Mot bakgrund av uttalandet i propositionen och regleringens placering under punkten D i bilagan, torde ansvaret snarare avse tillsyn över efterlevnaden av bl.a. kemikaliespecifika bestämmelser liksom av föreskrifter som är meddelade med stöd av 14 kap., exempelvis Naturvårdsverkets föreskrifter om cisterner.

Vissa ansvar som faller på en annan myndighet är ibland uttryckligen undantagna från en annan myndighets ansvar. Av ingressen framgår det tydligt att fler än en myndighet kan ha samma tillsynsansvar. Genom avsaknaden av tydliga undantag torde därför ansvaren alltid löpa dubbelt när en sådan tillämpning är möjlig. Med en annan utgångspunkt för tillämpningen än denna, blir resultatet av det vi säger nedan om länsstyrelsen ansvar ett helt annat.

Av punkten D2:s lydelse framgår att länsstyrelsens tillsyn enligt 14 kap. enbart kan riktas mot utövare av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Sedan exkluderar punkten tillsyn över ”vad som anges i D1”, vilket kan tolkas på två sätt.

Det ena sättet är att länsstyrelsernas tillsyn exkluderar sådan hantering som Kemikalieinspektionen bedriver tillsyn över, men eftersom Kemikalieinspektionens ansvar undantar Läkemedelsverkets och Räddningsverkets ansvar liksom tillsyn över vissa uppräknade typer av kemiska produkter så faller ansvaret för undan-

⁵¹ Prop 1997/98:45, avsnitt 4.28.3 sid 510.

⁵² Prop 1997/98:45 del 1, s. 511.

tagen på länsstyrelserna. Till länsstyrelsernas ansvar kan då räknas exempelvis tillsyn över klassificering och märkning av bränslen och drivmedel hos företag som bedriver tillståndspliktig tillverkning av sådana kemiska produkter, liksom tillsyn över säkerhetsdatablad som ska följa med i distributionskedjan. Exempel på sådana verksamheter är raffinaderier eller stora bränsledepåer i importhamnar för olja. Andra kemikalier i samma verksamheter än bränslen eller drivmedel faller dock under Kemikalieinspektionens och kommunernas tillsynsansvar.

Med den här tillämpningen får länsstyrelserna även ett parallellt tillsynsansvar med Läkemedelsverket, Räddningsverket och Livsmedelsverket i de fall som verksamheten är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, eftersom inget undantag gäller beträffande dessa verksamhets ansvar. Länsstyrelsernas och de statliga verkens parallella ansvar löper då även parallellt med kommunernas tillsynsansvar enligt regleringen i 26 kap. 3 §. Ansvaren blir i så fall trippelreglerade.

Det andra sättet att tolka ”vad som anges i D1” är att allt som är uppräknat i punkten D1, vare sig det uppräknade rör Kemikalieinspektionens ansvar eller undantagen från Kemikalieinspektionens ansvar, är undantaget från länsstyrelsens tillsynsansvar. Resultatet av en sådan tillämpning blir att länsstyrelsens tillsynsansvar enligt 14 kap. skulle omfatta utövare av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som tillverkar kemiska produkter som tillverkaren själv använder.

Ansvar skulle alltså exkludera sådana utövare av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som är tillverkare eller primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter på marknaden, vare sig det rör sig om drivmedel, bränslen ozonnedbrytande ämnen, fluorerade växthusgaser eller batterier eller andra kemiska produkter. I så fall skulle inget parallellansvar med Läkemedelsverket, Räddningsverket och Livsmedelsverket råda.

Oavsett tillämpning medför avgränsningen till ”skyddet av den yttre miljön” att länsstyrelsernas tillsynsansvar exkluderar alla arbetsmiljörelaterade frågor, exempelvis granskning av sådana delar i ett säkerhetsdatablad för ett bränsle som handlar om arbetsmiljön. Begreppet ”yttre miljö” är något främmande för miljöbalken. Det har följt med från den tidigare regleringen av ansvar för tillsynen enligt lagen om kemiska produkter i 26 § förordningen (1985:826) om kemiska produkter och fanns för att skilja länsstyrelsens ansvar från dåvarande yrkesinspektionens ansvar.

Länsstyrelsernas ansvar inkluderar tillsyn vid de tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna över föreskrifter som är meddelade med stöd av 14 kap., exempelvis Naturvårdsverkets föreskrifter om cisterner eller köldmedia. Här löper länsstyrelsernas ansvar parallellt med kommunernas enligt 26 kap. 3 §. En av flera frågor som faller under länsstyrelsernas ansvar är tillsyn över användning av bekämpningsmedel i tillståndspliktiga verksamheter. Exempelvis är tryck- och vacuumimpregneringsmedel inom industrin Sveriges mest använda typ av bekämpningsmedel⁵³. Ett annat exempel är pappers- och cellulosaindustrins användning av slembekämpningsmedel mot mikroorganismer i maskinsystem.

Länsstyrelsen kan inte överlåta ansvaret för tillsynen enligt punkten D2 till kommunerna även om de överlåter ansvaret för den tillståndspliktiga verksamheten dit. Med undantag för frågor som rör införsel och utförsel gäller därför länsstyrelsens tillsynsansvar enligt punkten D2 parallellt med kommunens efter en överlåtelse av tillsynsansvaret till en kommun enligt punkten B1.

Kosmetiska och hygieniska produkter är kemiska produkter och det saknas undantag i regleringen av *Läkemedelsverkets* tillsynsansvar från sådant ansvar som faller under andra statliga verks tillsynsansvar. Detta medför att Läkemedelsverket ansvar för tillsynen över kosmetiska och hygieniska produkter även omfattar eventuella brandfarliga, oxiderande eller explosiva egenskaper hos dessa produkter. I det avseendet löper tillsynsansvaret parallellt med såväl Räddningsverkets som kommunernas ansvar.

⁵³ Totalt såldes år 2006 ca 7 400 ton bekämpningsmedel (verksamt ämne) för industriändamål varav ca 6 900 ton tryck- och vacuumimpregneringsmedel (ca 6 800 ton inom behörighetsklass 1) och ca 340 ton slembekämpningsmedel (behörighetsklass 2). Under samma period såldes ca 1 700 ton bekämpningsmedel för jordbruket (ca 1 600 ton inom behörighetsklass 2, mest ogräsmedel). Sveriges officiella statistik över försålda kvantiteter av bekämpningsmedel 2006.

Bilagan till tillsynsförordningen - punkten ”G Tillsyn enligt vissa EG-förordningar”

Det operativa ansvaret för tillsyn över EG-förordningar regleras under punkten G i bilagan till tillsynsförordningen. Här finns tre EG-förordningar som omfattar kemikalier. Enligt punkten i bilagan ska följande myndigheter bedriva tillsyn över dessa.

Tillverkare och importörers skyldigheter enligt rådets förordning (EEG) nr 793/93 av den 23 mars 1993 om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen	Kemikalieinspektionen
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 304/2003 av den 28 januari 2003 om export och import av farliga kemikalier	Kemikalieinspektionen
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, i de delar som avser tillverkare och andra primärleverantörer	Kemikalieinspektionen
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, i de delar som inte avser tillverkare och andra primärleverantörer	Kommunal nämnd
Avdelning IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.	Enligt den uppdelning som framgår av D

Genom Reach upphör EG-förordningen 793/93 att gälla den 1 juni 2008. Samtidigt upphör EG-förordningen 1488/94 att gälla, vilken bygger på förordningen 793/93.⁵⁴

EG-förordningar är egna lagstiftningar och utgör inte en del av miljöbalken. Det är inte tydligt reglerat om det kommunala tillsynsansvaret gäller parallellt med de statliga tillsynsansvaren enligt bilagan till tillsynsförordningen. Det kommunala tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § avser bara miljöbalken, men som vi tidigare nämnt är betydelsen av ingressen till punkten D mycket oklar. Detta får betydelse för hur regleringen avseende tillsynsansvaret för avdelning IV i Reach ska tillämpas.

⁵⁴ Artikel 139.

Övrigt om ansvaret enligt tillsynsförordningen

Regeringen har möjlighet att fördela det operativa ansvaret på ett annat sätt i ett enskilt fall, om en tillsynsvägledande myndighet gör en framställan om detta och det finns särskilda skäl för omfördelningen.⁵⁵

Om en fråga skulle visa sig falla utanför regleringen av de operativa tillsynsansvaren i tillsynsförordningen, blir den centrala myndigheten operativ som har ansvaret för att tillsynsvägleda i frågan. Skulle det då visa sig att frågan även faller utanför någon av dessa myndigheters ansvar faller det operativa ansvaret ytterst på Naturvårdsverket.⁵⁶

Svavelförordningen

Utöver ovanstående reglering av ansvar för kemikalietillsynen enligt miljöbalken finns en särskild reglering av tillsyn som rör kemikalier i förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle. Denna förordning är tillämplig på alla bränslen som innehåller svavel. Enligt svavelförordningen bedriver Sjöfartsverket tillsynen i fråga om användningen av marina bränslen i fartyg. I övriga fall bedriver Naturvårdsverket tillsynen över förordningen.⁵⁷ Eftersom svavelförordningen är meddelad med stöd av 14 kap. MB gäller det kommunala tillsynsansvaret parallellt mot bakgrund av 26 kap. 3 § miljöbalken.

Det finns ett allmänt krav på att myndigheterna ska samarbeta med varandra i tillsynen⁵⁸, men regleringen i ingressen under punkten D i bilagan till tillsynsförordningen om att de statliga verken och kommunerna inbördes får komma överens om den normala fördelningen av tillsynsansvaren är inte tillämplig på svavelförordningen. Ingressen är enbart tillämplig på punkten D i tillsynsförordningen. Enligt 26 kap 3 § miljöbalken har kommunerna alltid ett tillsynsansvar enligt svavelförordningen som löper parallellt med de statliga myndigheternas.

⁵⁵ 4 § tillsynsförordningen.

⁵⁶ 5 § tillsynsförordningen.

⁵⁷ 22 § förordningen (1998:946) om svavelhaltigt bränsle.

⁵⁸ 26 kap. 6 § miljöbalken.

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar enligt arbetsmiljölagen. I arbetsmiljötillsynen ingår tillsyn över hanteringen av kemikalier baserat på i huvudsak arbetsmiljölagens bestämmelser.

Sjöfartsinspektionen ansvarar för tillsynen över arbetsmiljön ombord på fartyg.

Otydligt operativt ansvar medför otydligt ansvar för tillsynsvägledningen

Hur tydlig gränsdragningen är mellan två operativa myndigheters tillsynsansvar - där den ena av dem ska tillsynsvägleda den andra - påverkar hur tydligt ansvaret blir för den som ska tillsynsvägleda. Är det exempelvis oklart om länsstyrelsen eller länets kommunala nämnder är ansvariga för den operativa tillsynen över 14 kap. i en viss fråga, blir det oklart för länsstyrelsen om de ska tillsynsvägleda kommunernas operativa tillsyn eller själva bedriva den. Det blir i sin tur oklart för den centrala myndigheten om den ska tillsynsvägleda kommunerna tillsammans med länsstyrelserna eller enbart tillsynsvägleda länsstyrelserna.

2.5.3 Tillsynsvägledning om kemiska produkter

Ansvaren för att tillsynsvägleda är vanligtvis riktat mot myndigheter på lägre organisatorisk nivå än den centrala och mot Generalläkaren, om inget annat sägs. Nio centrala verk och samtliga länsstyrelser har ansvar för att tillsynsvägleda om tillsyn över kemikalier enligt miljöbalken. De centrala verkens ansvar för tillsynsvägledning framgår av 13–13 n §§ tillsynsförordningen och länsstyrelsernas parallella ansvar framgår av 14 §.

Begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning är inte tillämpliga på den nyss nämnda svavelförordningen. Därmed finns ingen statlig myndighet med ansvar enligt miljöbalken för att tillsynsvägleda kommunernas tillsyn enligt svavelförordningen.

De centrala myndigheternas ansvar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken på kemikalieområdet fördelar sig annars enligt vad som framgår av tabellen nedan. För att anpassa tabellen till vad det här avsnittet handlar om har vi exkluderat regleringar av ansvar som rör annat än s.k. allmänkemikalier, exempelvis bekämpningsmedel och

varor. Ansvaren för att tillsynsvägleda på dessa två områden framgår i stället av avsnitten 2.5.5 och 2.5.7.

13 § Naturvårdsverket	har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning, om annat inte följer av 13 a–13 n §§.
13 b § Boverket	Frågor som Boverket har reglerat med stöd av förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.
13 c § Fiskeriverket	frågor som 1. rör fiske och vattenbruk, med undantag för 14 kap. miljöbalken, och 2.
13 d § Statens Jordbruksverk	1. frågor som rör verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet, 2.
13 e § Kemikalieinspektionen	1. 2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter samt allmänhetens hantering av sådana produkter, med undantag för a) produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper, b) drivmedel och bränslen, c) ämnen som bryter ner ozonskiktet, d) batterier, och e) fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.
13 f § Livsmedelsverket	1. 2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör a) ... produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och b) nappar.
13 g § Läkemedelsverket	1. 2. frågor enligt förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m., och 3. frågor enligt förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter.
13 i § Statens räddningsverk	1. miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras genom lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och 2. produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper när det gäller de bestämmelser i 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

13 k § Socialstyrelsen	<ol style="list-style-type: none"> 1. frågor enligt 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. samt smittskyddsfrågor och övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär, 2.
------------------------	--

Kemikalieinspektionens ansvar är avgränsat till 14 kap. och till dem som tillverkar, för in eller ut kemikalier till Sverige eller släpper ut dem på marknaden samt till allmänhetens hantering. Vi har tidigare redogjort för begreppets ”utsläppande på marknaden” olika betydelser. När betydelsen kan innefatta även andra leverantörsled än primärledet är Kemikalieinspektionen tillsynsvägledande för alla led i distributionskedjan. Fem slags kemiska produkter är undantagna från Kemikalieinspektionens ansvar.

När det gäller kemikaliers brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper har i stället *Räddningsverket* det tillsynsvägledande ansvaret avseende samma aktörer och led i den yrkesmässiga hanteringskedjan som Kemikalieinspektionen. Räddningsverkets ansvar är i övrigt knutet till frågor som Sevesolagen reglerar.

Ansvaret för att tillsynsvägleda i frågor som rör undantagen från Kemikalieinspektionens ansvar faller på *Räddningsverket* och *Naturvårdsverket*.

Naturvårdsverkets ansvar omfattar alla led i hanteringen liksom in- och utförsel, men *Räddningsverkets* ansvar exkluderar allmänhetens hantering. Som exempel ansvarar *Naturvårdsverket* för tillsynsvägledning om tillverkning, import, export, klassificering, märkning och tillsyn över säkerhetsdatablad med avseende på exempelvis bränslen. Det gör de tillsammans med *Räddningsverket*, vars tillsynsvägledande ansvar är begränsat till fysikaliska egenskaper hos sådana kemikalier. Så snart frågan rör tillsyn över allmänhetens hantering av bränslen är det enbart *Naturvårdsverket* som ansvarar för tillsynsvägledningen, således även om dessa kemikaliers brandfarliga, explosiva eller oxiderande egenskaper.

Det tillsynsvägledande ansvaret när det gäller miljöbalkens tillämpning för skydd mot kemikalieolyckor är delat mellan *Räddningsverket* och *Naturvårdsverket*. Enligt bestämmelsernas ordalydelse faller ansvaret enligt miljöbalken helt på *Räddningsverket* om Sevesolagen är tillämplig och i övriga fall helt på *Naturvårdsverket*.

Naturvårdsverket är också den myndighet som i huvudsak tillsynsvägleder om den platsknutna hanteringen av kemikalier. För

vissa branscher eller verksamheter är det dock andra centrala verk som har motsvarande ansvar. Exempelvis ska Jordbruksverket tillsynsvägleda om den platsknutna hanteringen inom jordbruket, djurhållningen eller på trädgårdsområdet, såsom om hanteringen av kemikalier i växthus, spridning av handelsgödsel på åkrar eller på plantskolor för trädgårdsväxter.

Att sprida en kemisk produkt, exempelvis handelsgödsel, är att bedriva miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken. Detta gäller även om spridningen och övrig hantering också skulle omfattas av regler enligt ett annat kapitel i miljöbalken. Vi utvecklar oss mer om hur ansvaren för tillsynsvägledning i sådana avseenden är reglerade i kommande avsnitt 2.5.5 om bekämpningsmedel.

Fiskeriverkets tillsynsvägleder om platspåverkande hantering av kemikalier i samband med fiske och vattenbruk eftersom vattenbruk rättsligt utgör en miljöfarlig verksamhet.

Läkemedelsverkets ansvar avser frågor enligt förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. samt enligt förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter. Ansvaret beträffande lösningsmedlen rör dessa medels berusningsverkan vid inandning.

Boverket tillsynsvägleder om tillämpningen av föreskrifter som verket kan ge ut om byggprodukter i syfte att skydda inomhusmiljön, exempelvis för att förebygga uppkomsten av s.k. sjuka hus.

Socialstyrelsens ansvar rör hur kemikalier i bostäder och lokaler kan påverka människors hälsa, t.ex. kemiska ämnen i byggmaterial som kan orsaka sjuka hus eller kemiska ämnen i möbler och inredningsmaterial i offentliga lokaler. Det omfattar även hanteringen av kemikalier i gym och badanläggningar liksom eventuell användning av kemikalier för att rengöra vattensystem från smittsamma mikroorganismer som sprids genom sådana system såsom Legionella i duschvatten.

Länsstyrelsen ska tillsynsvägleda kommunerna på samma områden som de flesta centrala verken. Enda undantagen från länsstyrelsernas ansvar rör tillsynsvägledning till Generalläkaren.

Samordning

De tillsynsvägledande myndigheterna ska aktivt verka för samordning och samverkan när det gäller informationsförsörjning inom sina ansvarsområden.⁵⁹ Det är troligast att termen informationsförsörjning omfattar den delen av myndigheternas tillsynsvägledning som avser stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Därmed omfattas inte momenten uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen av kravet på att samordna tillsynsvägledningen.

På Naturvårdsverket finns Tillsyns- och föreskriftsrådet i vilket samtliga myndigheter enligt miljöbalken är representerade. Rådet är ett rådgivande organ för samråd och samverkan i frågor som rör bl.a. tillsyn enligt miljöbalken.

2.5.4 Operativ tillsyn över bekämpningsmedel

Den operativa tillsynen över bekämpningsmedel och hanteringen av sådana bedrivs på både central, regional och lokal nivå. Ansvar för tillsynen följer i stort sett regleringen av övriga tillsynsansvar för kemiska produkter.

Kommunernas ansvar följer av 26 kap. 3 § miljöbalken. Myndigheternas ansvar följer även av punkterna B och D i bilagan till tillsynsförordningen. Att det följer av punkten B beror på att den rättsliga innebörden av begreppet miljöfarlig verksamhet omfattar spridning och användning av bekämpningsmedel. Det spelar ingen roll om spridningen sker i en yrkesmässig verksamhet eller på exempelvis en villatomt. Miljööverdomstolen har dessutom slagit fast att tillsyn över platspåverkande hantering av kemikalier i en vattenverksamhet ska ingå i tillsynen av vattenverksamheten och inte betraktas som tillsyn över miljöfarlig verksamhet.⁶⁰ Det medför att även eventuell användning av bekämpningsmedel i en vattenanläggning kan ingå i ansvaret för tillsynen av en vattenverksamhet.

När det gäller de operativa ansvaren under punkten D har vi i avsnitt 2.5.2 redogjort för betydelsen av ingressen under punkten och för att parallella ansvar för de statliga myndigheterna gäller, såvida motsatsen inte uttryckligen framgår. Vi upprepar heller inte

⁵⁹ 15 § tillsynsförordningen.

⁶⁰ Miljööverdomstolen dom 2007:15 daterad 2007-04-04.

de olika tolkningsalternativ som vi redan redogjort för beträffande regleringen av ansvaren för tillsyn över kemiska produkter. Ansvaren för de statliga myndigheternas operativa tillsyn över bekämpningsmedel faller ut enligt följande.

Myndighet	Målgrupp	Bekämpningsmedel	Punkt
Kemikalieinspektionen	Tillverkare och andra primärleverantörer	som släpper ut kemiska produkter och biotekniska organismer på marknaden med avseende på deras produkter utom i fråga om produkter enligt D3, D4 och D7	D1
Länsstyrelsen	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter	Frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom i fråga om vad som anges i D1.	D2
Livsmedelsverket	Ingen avgränsning	Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar	D4
Arbetsmiljöverket	Ingen avgränsning	Tillsyn i fråga om sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som krävs enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel eller förordningen (2000:338) om biocidprodukter, i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetsmiljöverket.	D6
Statens räddningsverk	Tillverkare och andra primärleverantörer	som släpper ut kemiska produkter på marknaden med avseende på produkternas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper.	D7

Överlappningar, avgränsningar m.m. i tillsynsansvaren för bekämpningsmedel följer samma mönster under punkten D som vi också redogjort för i avsnitt 2.5.2.

Arbetsmiljöverket och kommunerna har ett parallellt ansvar för den operativa tillsynen över de frågor som Arbetsmiljöverket prövar enligt förordningarna som är nämnda i tabellen ovan. Arbetsmiljöverkets ansvar rör tillståndsprovning för att använda växtskyddsmedel och biocidprodukter som hänförs till klass 1.

2.5.5 Tillsynsvägledning om bekämpningsmedel

På samma sätt som för allmänkemikalier framgår de centrala verkens ansvar för tillsynsvägledning av 13–13 n §§ tillsynsförordningen och länsstyrelsernas parallella ansvar framgår av 14 §.

13 § Naturvårdsverket	har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning, om annat inte följer av 13 a–13 n §§.
13 a § Arbetsmiljöverket	i frågor om <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. tillstånd att använda bekämpningsmedel enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel eller förordningen (2000:338) om biocidprodukter, i de fall då tillståndsfrågan skall prövas av Arbetsmiljöverket.
13 c § Fiskeriverket	i frågor <ol style="list-style-type: none"> 1. som rör fiske och vattenbruk med undantag för 14 kap. miljöbalken, och 2.
13 d § Statens Jordbruksverk	<ol style="list-style-type: none"> 1. i frågor som rör verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet, 2. 3. 4. när det gäller 14 kap. miljöbalken, i frågor som Jordbruksverket beslutat om enligt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel, och 5.
13 e § Kemikalie- inspektionen	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, ... och biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter ... med undantag för <ol style="list-style-type: none"> a) produkters ... brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper, b) ...
13 f § Livsmedelsverket	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör <ol style="list-style-type: none"> a) material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och b) ...
13 i § Statens räddningsverk	i frågor om <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. produkters ... brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper när det gäller de bestämmelser i 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat släppande på marknaden av kemiska produkter.

13 j § Skogsstyrelsen	i frågor 1. enligt...12 kap. 6 § miljöbalken som rör skogsbruk och som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429), 2. om sådana verksamheter och åtgärder inom skogsbruket som kan påverka miljön i sådana särskilda skyddsområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, om verksamheterna inte omfattas av tillsyn enligt någon av punkterna A1-A7, A9-A14 och A17 i bilagan till denna förordning, och 3.
13 k § Socialstyrelsen	1. i frågor enligt 9 kap. miljöbalken om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. samt smittskyddsfrågor och övriga hälsoskyddsfrågor av hygienisk och medicinsk karaktär, 2. när det gäller 14 kap. miljöbalken, i frågor som Socialstyrelsen beslutat om enligt förordningen (2000:338) om biocidprodukter eller förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel. 3.

Några av ansvaren ovan kan fordra en kommentar eller exempel.

Arbetsmiljöverkets ansvar i 13 a § rör tillsynsvägledning för kommunernas operativa tillsyn över att den som använder växtskyddsmedel eller biocidmedel som hänförs till klass 1 har tillstånd och att villkoren i dessa följs.

Fiskeriverkets ansvar rör platspåverkan från eventuell hantering av bekämpningsmedel i samband med fiske och vattenbruk, eftersom vattenbruk rättsligt utgör en miljöfarlig verksamhet. Sådan hantering kan exempelvis röra desinfektionsmedel (biocider) mot sjukdomsalstrande mikroorganismer.

Naturvårdsverket tillsynsvägleder normalt om platspåverkan från hantering av bekämpningsmedel. Sådan hantering utgör i sig en miljöfarlig verksamhet på samma sätt som hantering av andra kemiska produkter gör, exempelvis spridning av handelsgödsel. Hanteringen kan också ingå i en annan slags verksamhet. Naturvårdsverkets ansvar gäller inte för de frågor som faller på andra verk.

Hur Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning över bekämpningsmedel förhåller sig till Skogsstyrelsens framgång inte tydligt i alla frågor. Det beror på att Skogsstyrelsens ansvar enligt miljöbalken i vissa avseenden följer av hur skogsvårdslagen (1979:429) reglerar spridning och annan hantering av bekämpningsmedel. Ansvar som inte faller på Skogsstyrelsen enligt den lagstiftningen faller i stället på Naturvårdsverket.

Skogsstyrelsen tillsynsvägleder om spridning eller användning av bekämpningsmedel i biotopskyddsområde och när sådan spridning fordrar anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I båda fallen ska skogsvårdslagen samtidigt vara tillämplig. Ansvaret enligt punkten 2 rör s.k. Natura 2000-områden, men ansvaret undantar tillsynsvägledning om spridning i en stor mängd andra s.k. skyddade områden, exempelvis naturminnen, andra biotopskydd än då skogsvårdslagen är tillämplig och strandskyddsområden.

Jordbruksverkets ansvar enligt 13 d § punkt 4 omfattar frågor som rör exempelvis kunskapskrav, åldersgränser, tillstånd, godkännande av utrustning, anteckningskrav m.m. för hanteringen av bekämpningsmedel. Att ansvaret rör frågor som verket har "beslutat om" enligt förordningen syftar troligen på Jordbruksverkets bemyndigande att meddela föreskrifter. Ansvaret enligt 13 d § för frågor som rör spridning av sådana medel är mer otydligt. Det finns två sätt att tillämpa regleringen på.

Ett sätt tar sin utgångspunkt i paragrafens punkt 1. Jordbruksverkets tillsynsvägledningsansvar omfattar enligt denna punkt verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållning, inkl. miljöfarlig verksamhet. Spridning av bekämpningsmedel är en del av en verksamhet inom jordbruks- och trädgårdsområdet och som rör djurhållning. Jordbruksverkets ansvar omfattar i så fall tillsynsvägledning om all påverkan på miljön och människors hälsa som kan uppstå vid spridning och annan hantering av bekämpningsmedel inom jordbruket, i djurhållning och inom trädgårdsområdet. Exempel på sådan användning kan vara spridning på åkrar mot skadeinsekter eller på odlingar i plantskolor eller bekämpning av ohyra i stallar. Ansvaret omfattar även tillsynsvägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel som är utfärdade med stöd av 14 kap. miljöbalken och hur 2 kap. miljöbalken i enskilda fall ska tillämpas i kombination med föreskrifterna, exempelvis om mer långtgående krav bör ställas. Vilken myndighet som meddelar föreskrifter om spridningen med stöd av bemyndiganden i 14 kap. saknar betydelse för tillämpningen av 13 d § i tillsynsförordningen.

Ett annat sätt att tillämpa bestämmelsen på är att tolka punkten 4 begränsande. Jordbruksverkets ansvar enligt 14 kap. omfattar i så fall enbart 13 d § punkt 4, som begränsar verkets ansvar enligt 14 kap. till enbart sådana föreskrifter som verket själv meddelat. Frågor som rör spridning av bekämpningsmedel inom jordbruks-, trädgårds- eller djurhållningsområdet faller därför på Naturvårds-

verket enligt 13 § i de fall det finns en föreskrift meddelad med stöd av 14 kap. som reglerar spridningen. Enligt 13 d § pkt 1 tillsynsvägleder Jordbruksverket bara om sådana specifika sakfrågor om spridningen som inte omfattas av föreskriften. Det faller i så fall på Jordbruksverket att tillsynsvägleda om tillämpningen av 2 kap. vid spridningen, exempelvis om hur mer långtgående krav än de som föreskrifterna reglerar kan ställas i enskilda fall.

Det som möjligen talar emot den andra möjliga tillämpningen är vid en jämförelse med hur Fiskeriverkets ansvar enligt 13 c § är reglerat. Här framgår det mycket tydligt att Fiskeriverkets tillsynsvägledande ansvar för hantering av bekämpningsmedel inte avser frågor som är reglerade genom 14 kap. Punkten 4 i 13 d § är därmed inte utformad som ett undantag.

När det gäller bekämpningsmedel med eventuella explosiva eller brandfarliga egenskaper faller alltid ansvaret på *Naturvårdsverket* att tillsynsvägleda om just dessa egenskaper vid spridning och annan hantering. Det beror på att Räddningsverket ansvar är begränsat till tillverkning, införsel, utförsel eller annat släppande på marknaden. Ansvaren kan omfatta exempelvis flera biocid-produkter (aerosoler) mot insekter, men också båtbottnfärger. Det är drivgasen som gör dem brandfarliga.

Socialstyrelsen tillsynsvägleder i frågor som rör användning av bekämpningsmedel i exempelvis lokaler för allmänna ändamål eller bostäder och i frågor som rör tillstånd för att använda bekämpningsmedel av klass 1 mot ohyra och skadedjur i sådana lokaler eller bostäder.

Överlappningar, avgränsningar m.m. i tillsynsansvaren för bekämpningsmedel följer i övrigt det mönster som vi redogjort för i avsnitt 2.5.3.

2.5.6 Operativ tillsyn över varor

Av 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att regeringen får föreskriva om fördelningen av det statliga tillsynsansvaret och om ytterligare tillsynsansvar för kommunerna. Under rubriken D. Kemiska produkter och biotekniska organismer i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken finns förordnanden om tillsynsansvar i fråga om varor. Under rubriken finns sju punkter, D1–D7. Kommunerna anges inte i någon av punkterna. Vi har emellertid tidigare nämnt att ingressen närmast under rubriken kan

tolkas på två sätt; antingen som en erinran om ansvaret i 26 kap. 3 § miljöbalken, eller som ett förordnande om ytterligare ansvar.

Av remissynpunkterna på vårt delbetänkande framgår att några av remissinstanserna anser att ingressen är ett förordnande som innebär att det kommunala ansvaret omfattar varor. Även Kemikalieutredningen synes ha kommit fram till att det kommunala ansvaret omfattar varutillsyn.⁶¹

Vi har även fått synpunkten att tillsynsansvaret för kemiska produkter omfattar en vara om regeringen gjort bestämmelserna om kemiska produkter tillämpliga på varan med stöd av bemyndigandet i 14 kap. 1 § miljöbalken. Vi anser att varan förblir en vara. Det är nödvändigt att skilja de materiella reglernas tillämplighet på en vara från innebörden av varubegreppet som sådant. Genom den nyligen tillkomna definitionen av begreppet vara i 14 kap. miljöbalken blir detta än tydligare.

Regeringsformen ställer särskilda krav på föreskrifter om befogenheter och åligganden för kommunerna. Det hade därför varit rimligt att regeringen tagit upp frågan om kommunalt ansvar för tillsynen av varor i miljöbalkens förarbeten om avsikten hade varit att ge kommunerna den uppgiften. Där nämns emellertid inte tillsynen över varor särskilt. Å andra sidan omfattade det kommunala tillsynsansvaret enligt den tidigare lagstiftningen om kemiska produkter även varutillsynen⁶². När det gäller tillsynsansvaret i stort synes regeringens avsikt vid miljöbalkens tillkomst ha varit att de kommunala nämnderna skulle ha kvar sitt tidigare tillsynsansvar över verksamheter och att det ansvaret skulle framgå redan av lagtexten⁶³. Som vi nämnt tidigare omfattar det direkt i miljöbalken reglerade kommunala ansvaret för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken uttryckligen endast kemiska produkter, inte varor.

Vi menar dessutom att det finns starka skäl för att tolka förordnanden om tillsynsansvar restriktivt. Det bör krävas att det för såväl myndigheter som enskilda tydligt framgår vem som har befogenhet att utöva tillsyn och därmed har rätt att göra ingripanden som rör enskilds person och egendom. Vi anser att det av ingressen till punkten D i tillsynsförordningens bilaga inte klart framgår att det kommunala ansvaret omfattar varutillsyn. I de två bestämmelserna nämns kemiska produkter men inte varor⁶⁴.

⁶¹ Se SOU 2001:4, tabellen s. 129 f.

⁶² Se 26 § förordningen (1985:836) om kemiska produkter.

⁶³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 498.

⁶⁴ En sådan hänvisning fanns inte i tidigare lydelse av ingressen.

I frågan om ingressen ska anses vara ett förordnande eller en erinran går det att göra en jämförelse med ingressen under rubriken E. Avfall och producentansvar i samma bilaga. Där anges det att statlig myndighet har ansvar "förutom den kommunala nämnden". Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken omfattar det kommunala tillsynsansvaret avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Punkterna E1–E4 får också anses röra sådan avfallshandling som alltså omfattas av det kommunala tillsynsansvaret redan enligt bestämmelsen i miljöbalken. Ingressen under punkten E är därmed inget förordnande.

En oklarhet i ingressen under punkten D är att – för det fall den ändå ska uppfattas som ett förordnande – det inte framgår om förordnandet i så fall gäller all tillsyn på kemikalieområdet eller endast det som framgår av D1–D7. Det får betydelse för bl.a. frågan om det kommunala tillsynsansvaret omfattar detaljistledet för alla varor eftersom t.ex. D1 bara gäller primärleverantörer.

Det kommunala tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § miljöbalken innefattar också tillsyn inom kommunen över miljö- och hälso-skyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan verksamhet som kräver tillstånd, och avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Dessa förordnanden torde göra det möjligt för den kommunala tillsynsmyndigheten att t.ex. med stöd av de allmänna hänsynsreglerna ställa krav på hanteringen av varor i en miljöfarlig verksamhet eller att vidta åtgärder mot varor som orsakar hälso-problem i ett bostadsområde. Förordnandena torde däremot vara svårare att använda för att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler meddelade med stöd av 14 kap. miljöbalken, t.ex. kontroll av att varor som säljs i en butik uppfyller kraven enligt de begränsningar som finns för utsläppandet på marknaden av vissa ämnen och beredningar, eftersom 26 kap. 3 § miljöbalken innehåller ett särskilt förordnande för det kapitlet.

Mot den här bakgrunden konstaterar vi att det är oklart om det finns ett kommunalt ansvar för tillsynen över 14 kap. miljöbalken vad gäller varor. För det fall det finns ett sådant ansvar är det svårt att avgöra dess omfattning. Kommunal tillsyn som rör varor kan emellertid bli aktuell vid tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. eller 15 kap. miljöbalken. Bedömningen av vilket tillsynsförordnande som är tillämpligt i ett enskilt fall kan dock vara svårt att göra⁶⁵. Oklarheterna får betydelse vid bedömningen av det statliga tillsynsansvaret.

⁶⁵ Jfr Miljööverdomstolens dom den 24 maj 2006 i mål M8471-03 angående föreläggande att förse fartygsmotorer med katalytisk avgasrening.

Det statliga tillsynsansvaret enligt miljöbalken

Beskrivning avser ansvaren för tillsyn över civila verksamheter.

Under rubriken ”**D Kemiska produkter och biotekniska produkter**” i bilagan till tillsynsförordningen fördelas även tillsynsansvar för varor. Det finns emellertid oklarheter i regleringen, bl.a. är det inte säkert om ”produkt” avser kemisk produkt eller vara, exempelvis beträffande Livsmedelsverkets ansvar. I vissa fall är det inte heller klart om det med ansvaret för en kemisk produkt följer också ett ansvar för varor som innehåller en sådan produkt. I tabellen nedan finns en sammanställning av punkterna i de delar som kan röra varor. Övriga punkter har vi tagit bort för att göra tabellen enklare.

Myndighet	Målgrupp	Varor	Punkt
Kemikalieinspektionen	tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut på marknaden	varor, utom 1. varor (material) och produkter enligt D3, D4 och D7, 2. drivmedel och bränslen 3. ämnen som bryter ned ozonskiktet, 4. batterier, och 5. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i EG-förordning 842/2006	D1
Länsstyrelsen	den som hanterar	frågor om skydd av den yttre miljön vid hantering av ... varor ... i miljöfarliga verksamheter enligt B1 utom i fråga om det som anges i D1	D2
Livsmedelsverket	ingen avgränsning	Material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, samt nappar	D4
Sjöfartsverket	ingen avgränsning	utrustning i fartyg som innehåller 1. ämnen som bryter ned ozonskiktet, eller 2. fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i EG-förordning 842/2006	D5
Statens räddningsverk	tillverkare och andra primärleverantörer	som släpper ut ... varor på marknaden med avseende på ... varornas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper.	D7

I avsnitt 2.7.2 går vi närmare in på ansvar och innebörder av begreppet marknadskontroll. Uppdelningen av tillsynsansvaren mellan Kemikalieinspektionen och Räddningsverket påverkar även marknadskontrollen så att två myndigheter kontrollerar samma vara i butiksledet utifrån varans olika inneboende egenskaper.

Regleringen av *Kemikalieinspektionens* ansvar för tillsyn innehåller undantag som rör exempelvis drivmedel och ämnen som bryter ner ozonskiktet. Det är oklar vad undantaget avser. Det går att tolka undantaget som att Kemikalieinspektionen saknar ansvar för de undantagna kemiska produkterna vare sig dessa sitter i en vara eller inte, exempelvis batterier i el-apparater.

Vi har tidigare redogjort för oklarheterna beträffande *länsstyrelsernas* ansvar, vilket blir ännu oklarare för varor än för kemiska produkter i och med oklarheterna i undantagen för Kemikalieinspektionen. Begreppet "yttre miljö" har följt med från regleringen av tillsynsansvaren i lagen om kemiska produkter och torde vara främmande för miljöbalken.

Läkemedelsverkets ansvar för kosmetiska och hygieniska produkter har inte tagits med i tabellen, eftersom dessa inte är varor. Varor som innehåller sådana produkter nämns inte i D3. Sådana varor torde därför falla under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar enligt D1. Bekämpningsmedel är också kemiska produkter. Arbetsmiljöverkets ansvar enligt punkten D6 ingår således inte heller i tabellen.

Begreppet "primärleverantör" är inte definierat. Det har vi kommenterat tidigare. Begreppet finns i regleringarna av ansvaren för Kemikalieinspektionen och Räddningsverket. Leden mellan primärleverantören och användaren är inte reglerade i punkterna D1 och D7. Vem som har tillsynsansvaret för dessa led beror på hur man tolkar omfattningen av det kommunala tillsynsansvaret. Om slutsatsen är att det inte finns något kommunalt tillsynsansvar i fråga om varureglering enligt 14 kap. miljöbalken, framgår det av 5 § tillsynsförordningen att de tillsynsvägläddande myndigheterna också utövar den operativa tillsynen inom sina respektive ansvarsområden.

Sjöfartsverkets ansvar för operativ tillsyn över varor rör utrustning.

Beträffande punkten "G Tillsyn enligt vissa EG-förordningar" bedömer vi att den enda punkten under den här rubriken som rör kemikalietillsyn av varor är punkten om avdelning IV i Reach. I

avdelning IV ingår artikel 33 om information om ämnen i varor. Tillsynsansvaren följer därmed av vad som framgår av punkten D.

En osäkerhet som tidigare nämnts är om ansvaret för tillsynen över bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken endast regleras i punkten D i bilagan till tillsynsförordningen, eller om det finns sådana bestämmelser i andra punkter också. Tillsyn som rör varor torde i alla fall kunna bli aktuell vid tillämpning av regler i andra kapitel i miljöbalken. Såsom nämnts ovan kan det i enskilda fall vara svårt att avgöra vilket tillsynsförordnande som är tillämpligt.

2.5.7 Tillsynsvägledning om varor

Kemikalieinspektionen är med vissa undantag tillsynsvägledande i frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden⁶⁶ av bl.a. varor och allmänhetens hantering av varor.

Ett motsvarande ansvar har Räddningsverket för varornas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper, men inte beträffande operativ tillsyn över allmänhetens hantering av varor med sådana egenskaper. Det ansvaret faller på Naturvårdsverket.

Det saknas myndigheter som ansvarar för att tillsynsvägleda om EG-förordningar eftersom ansvaren i dag är begränsade till miljöbalken. På varuområdet får detta betydelse för exempelvis varor som innehåller ozonnedbrytande ämnen såsom värmepumpar.

⁶⁶ Se vad vi tidigare sagt om begreppet ”utsläppande på marknaden”.

2.6 Nuvarande kemikalietillsyn

Splittringen på den centrala myndighetsnivån försvårar både operativ tillsyn, tillsynsvägledning, styrning, uppföljning och utvärdering.

På grund av oklarheterna, dubbelregleringar och rådande komplexitet i ansvarsfördelningen är det svårt för myndigheterna att veta när de utför sitt uppdrag i strid med eller i enlighet med regleringen. Oklarheterna finns på alla myndighetsnivåer.

Vi finner det vara nödvändigt att skapa en enkel grundmodell för hur tillsynsansvaren ska fördelas. Då går det att få tillsynen över miljöbalken, Reach och andra EG-förordningar att samspela.

2.6.1 Operativ produkttillsyn

Enligt Riksrevisionen har det i praktiken uppstått en arbetsfördelning i produkttillsynen mellan främst Kemikalieinspektionen och de flesta kommuner. Medan Kemikalieinspektionen främst bedriver tillsyn över tillverkare och importörer arbetar kommunerna främst med tillsyn i detaljistledet.⁶⁷

Statliga myndigheters operativa produkttillsyn

Kemikalieinspektionens tillsynsansvar omfattar tillverkare och andra primärleverantörer, vilket i praktiken omfattar de ca 1 800 företag som överlåter minst en kemisk produkt. Produktregistrets knappt 2 300 företag inkluderar även företag som använder kemikalierna för eget bruk utan att överlåta dem och som inte omfattas av Kemikalieinspektionens tillsynsansvar på grund av att de inte ”släpper ut dem på marknaden”. För de företag i registret som inte överlåter en produkt finns regler om produkthanmälan/verksamhetsanmälan.

År 2006 inspekterade Kemikalieinspektionen ca 15 procent av antalet objekt i registret genom att utföra drygt 350 inspektioner. Kemikalieinspektionen använde år 2007 mer avgiftsfinansierade resurser för att informera om reglerna än till att kontrollera efter-

⁶⁷ RiR 2006:4, s. 44.

levnaden av dem. Tillsynen utövas i huvudsak över kemiska produkter. I avsnitt 2.7.2 tar vi särskilt upp tillsynen över varor.

Tillsynen omfattar även kontroll av rutiner och den organisation m.m. som företaget ska ha för att upprätthålla lagefterlevnaden och kvaliteten på det arbete som reglerna ställer krav på. Företagets arbete med att göra produktval är då ett viktigt innehåll i tillsynen.

Inspektionerna fördelade sig på både s.k. brevinspektioner⁶⁸ och inspektioner på plats⁶⁹.

Kemikalieinspektionen har till regeringen redovisat hur en ökning av antalet inspektioner går att åstadkomma och vad detta kan innebära.⁷⁰ I rapporten framför verket att ett alternativ eller komplement till att öka antalet inspektioner för att bättre bidra till riskminskningen i samhället, är att mer inrikta tillsynen på företag som sätter ut många produkter eller stora volymer på marknaden, produkter med innehåll av särskilt farliga ämnen eller vars regel efterlevnad förväntas vara låg. Även tillsynsvägledning åt kommunerna beskrivs som ett sätt att öka den totala produkttillsynen i samhället.

Även *Räddningsverket* kontrollerar kemikaliers klassificering, märkning och produktinformation. Verkets ansvar är avgränsat till de kemiska produkternas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper. Tillsynsansvaret är nytt sedan den 1 januari 2006.

Räddningsverkets har lagt ner mycket tid på att identifiera tillsynsobjekten och på att utveckla sin kompetens och erfarenheter för tillsynen. Det fanns ca 300 företag i verkets tillsynsregister vid utgången av 2007. Informationen om produkter och objekt hämtar verket från Kemikalieinspektionens produktregister. Detta är inte fullständigt när det gäller kemikaliernas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper. Före 2007 behövde inte företagen redovisa dessa i sin anmälan till registret, vilket numera är en skyldighet. Antalet tillsynsobjekt för Räddningsverket kommer därför sannolikt att öka, men det kommer fortfarande att röra sig om delvis samma objekt som Kemikalieinspektionen bedriver tillsyn över och delvis samma kemiska produkter.

⁶⁸ Kemikalieinspektionen förelägger verksamhetsutövaren att sända in produktinformation eller annan dokumentation för att visa på regelefterlevnad. Efter granskning av denna fortgår kontakten i ärendet via brev och telefon.

⁶⁹ Kemikalieinspektionen besöker verksamhetsutövaren för att kontrollera verksamheten och dokumentation på plats. Kontakten i ärendet fortgår via brev och telefon.

⁷⁰ Regeringsuppdrag om handlingsplan för att öka antalet inspektioner 2008, daterad 2007-06-25, dnr 342-382-07.

Räddningsverket utför sin tillsyn genom att förelägga företagen om att sända in säkerhetsdatablad och etiketter. Efter granskning fortgår kontakterna brevledes. Verket utför även en del besök på plats.

Arbetsmiljöverket utför ingen produkttillsyn, men förfogar över kompetens för sådan tillsyn, exempelvis över de arbetsmiljöinriktade delarna av säkerhetsdatabladen för kemikalierna, se avsnitt nedan. Det är Kemikalieinspektionen som ansvarar för tillsynen enligt miljöbalken i sådana delar, men hämtar stöd från Arbetsmiljöverket. Exempelvis har Arbetsmiljöverket i några projekt medverkat på Kemikalieinspektionens inspektioner. Syftet med samarbetet har varit att utveckla Kemikalieinspektionens kompetens i de delar som rör arbetsmiljö.

Det förekommer även projektsamarbete där Arbetsmiljöverket rapporterar upptäckta brister i informationen om arbetsmiljöåtgärder i säkerhetsdatabladen till Kemikalieinspektionen, som i sin tur ingriper mot leverantörerna av kemikalierna. Det händer också att Arbetsmiljöverket kontaktar tillverkare om upptäckta brister, men verket kan inte förelägga dem om rättelse.

Läkemedelsverket har ca 700 företag i sitt produktregister att bedriva tillsyn över. Verkets tillsyn riktar sig mot tillverkare och andra primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter. De flesta av dessa är importörer. Verket utför normalt mellan 75 och 100 inspektioner per år.

I första hand prioriterar verket företag som inte tidigare blivit inspekterade. Ibland sker mer riskbaserade val eller riktade kampanjer, exempelvis tillsyn över nya bestämmelser som verket befarar har låg efterlevnadsgrad.

Vid inspektionerna kontrollerar Läkemedelsverket att företagen följer kraven i verkets föreskrifter. Dessa gäller produkternas innehåll av ämnen och deras märkning samt företagets dokumentation om produkterna. Verket kontrollerar om anmälan till produktregistret är korrekt. Kontrollen omfattar även om produkterna innehåller ämnen som det finns förbud eller begränsningsregler om.

Läkemedelsverket försöker samordna sin tillsyn med kommunernas genom att skicka kopia på förelägganden till den kommun som berört företag finns i. Det händer att de informerar kommunerna i förväg om en kommande inspektion. Verket noterar också information från kommunerna om gjorda kommunala till-

synsinsatser. En allmän uppfattning från verket är att kommunernas tillsyn ökat under de senaste åren.

Länsstyrelsernas produkttillsyn över klassificering, märkning och säkerhetsdatablad är mycket liten på grund av ett mindre omfattande ansvar.

Antalet tillsynsobjekt där ansvaret för produkttillsyn över klassificering, märkning och säkerhetsdatablad kan bli aktuellt bör vara litet och främst avse tillverkare och importörer av bränslen och drivmedel, exempelvis raffinaderier och stora depåer med importhamnar. Antalet objekt för annan produkttillsyn uppgår till lika många som ansvaret för platsknuten kemikalietillsyn omfattar (se nedan).

Kommunernas operativa produkttillsyn

Kommunernas ambitioner och kapacitet att bedriva produkttillsyn skiljer sig åt, både beträffande kvalitet och kvantitet. Det är därför vanligt att de bedriver tillsynen i projekt som kommunerna själva initierar. Det är också vanligt med länsvisa projekt, antingen initierade och organiserade av länsstyrelsen eller av de allt vanligare nätverken för regional miljösamverkan. I dessa ingår både länsstyrelserna och kommunerna. Dessutom har centrala verk initierat och organiserat nationella projekt. Ett exempel är Kemikalieinspektionens stormarknadsprojekt som riktade sig mot stormarknader och avsåg bl.a. barnsäkra förslutningar och märkning på konsumentprodukter.

Nätverksarbetet och kemikalietillsyn i gemensamma projekt medför en bättre samordnad tillsyn, ökad likvärdighet i lagtillämpningen och bidrar till att utveckla myndigheternas kompetens. Resurserna räcker bättre när varje kommun ger ett litet bidrag till kollektivet, men får tillbaka stöd och hjälp från hela kollektivet i nätverket eller projektet. Rapporter, checklistor m.m. från kemikalieprojekt av olika slag finns att tillgå på nätverkens och myndigheternas hemsidor på Internet.

Under år 2006 deltog 57 kommuner i Kemikalieinspektionens tillsynsprojekt ”stormarknad”. Resultat från kommunernas inspek-

tioner i 443 butiker föranledde Kemikalieinspektionen att inspektera 87 primärleverantörer.⁷¹

De kommunala projekten som genomförts omfattar tillsyn över allmänkemikalier och tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter.

Det är vanligt att kommunerna själva beskriver sin kemikalietillsyn som integrerad med annan tillsyn.

För att få en bättre bild av kommunernas produkttillsyn över just reglerna om klassificering, märkning och säkerhetsdatablad, intervjuade vi nio av de 17 kommunerna som i vår enkät hade svarat att de 2006 avsatte resurser för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken över tillverkare och andra primärleverantörer. Även mellan de här kommunerna finns en viss variation i tillsynen.

Intervjuerna visade att några kommuner under de senaste ett till tre åren har nyanställt personal, i vars uppgifter det särskilt ingår att bedriva tillsyn över bl.a. primärleverantörer. Flera kommuner har vidareutbildat personalen, bland annat genom Kemikalieinspektionens högskolekurs i kemikalietillsyn vid Umeå Universitet. En del förfogar över kompetens i kemi, toxikologi eller ekotoxikologi på högskolenivå, som grundutbildning eller fortbildning, med de flesta gör det inte.

Kommuner som utför tillsynen över primärleverantörers klassificering, märkning och deras säkerhetsdatablad minst djupgående överlämnar all sådan tillsyn till Kemikalieinspektionen och Räddningsverket och medverkar bara vid deras inspektioner på plats. Om det finns skäl till sådan tillsyn blir det fråga om en allmän översyn av bladen. Tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken är sällan huvudskalet till att de prioriterar tillsynsobjektet, särskilt om objektet är en importör. Kommunerna rapporterar brister som de eventuellt upptäckt hos tillverkare eller primärleverantörer vidare till de centrala verken utan att ingripa själva.

Det finns sedan en mindre grupp kommuner som genomför samma slags produkttillsyn över tillverkare, importörer och andra som överlåter kemikalier mer utförligt. Hos några av dessa sker produkttillsynen samtidigt med annan tillsyn, hos andra varierar detta. De väljer tillsynsobjekt för sådan produkttillsyn från det egna tillsynsregistret eller från Kemikalieinspektionens produktregister eller använder båda registren. De begär information om vilka

⁷¹ En undersökning "Effektivare tillsyn", beställd av Kemikalieinspektionen från Kungliga Tekniska Högskolan redovisar att Kemikalieinspektionens 41 dagar för tillsynsvägledning hade medfört endast 10–12 inspektioner om dagarna i stället använts för operativ tillsyn.

kemiska ämnen som ingår i beredningarna, kontrollerar klassificeringen mot Kemikalieinspektionens föreskrifter och angivna risk- och säkerhetsfraser m.m. utifrån ämnenas inneboende egenskaper. Kommunerna nyttjar Kemikalieinspektionens information och databas eller andra databaser på Internet för detta, exempelvis Prevent, eller andra kunskapskällor. Med undantag för uppgifterna som rör transporter kontrollerar de att säkerhetsdatabladerna är korrekta, fullständiga och lättlästa för mottagarna och att inga obegripliga standardfraser nyttjas för att beskriva risker eller skyddsåtgärder, samt att uppgifterna om kemikaliernas farlighet stämmer med de föreslagna skyddsåtgärderna - ibland för både arbetsmiljö och yttre miljö, ibland för enbart yttre miljö. De kontrollerar även informationen om avfall. Kommunerna följer också upp att påpekade brister blir åtgärdade.

Information om åtgärder om arbetsmiljö kontrolleras dock inte i alla detaljer, vilket ibland även kan gälla uppgifterna som rör miljöskyddsåtgärder. Kontrollen sker åtminstone med den ambitionen att inte kemikalien farlighet anges som liten samtidigt som hanteringen uppges fordra omfattande skyddsåtgärder, eller att informationen är obalanserad åt motsatt håll. Någon väljer att informera Arbetsmiljöverket i regionen om brister i informationen som rör arbetsmiljön, med förväntan om att verket ska ingripa.

Det finns mellanvarianter av hur ovanstående två grupper av kommuner gör. Exempelvis finns kommuner som mer riktar den här sortens produkttillsyn mot tillverkare eller användare än mot importörer. Är verksamheten samtidigt tillståndspliktig kan dessa ha förelagts att lämna in sina säkerhetsdatablad samtidigt med den årliga miljörapporten enligt 26 kap. 20 § miljöbalken. De granskar då att det finns blad till varje rapporterad produkt, att alla delar är ifyllda, men med mindre betoning på bladens kvalitet. En sådan kontroll kan också de mer ambitiösa kommunerna utföra utöver den övriga produkttillsynen. Andra kontrollerar visserligen klassificering och märkning, men lägger mindre tid på säkerhetsdatabladens kvalitet. Tillsynen av dessa är mer allmän med kontroll av att de finns, är ifyllda och ”ser korrekta ut”.

En vanlig erfarenhet från kommuner som utför produkttillsyn över klassificering, märkning och säkerhetsdatablad är att denna är mycket resurskrävande. Någon framför också att många företags kompetens att skriva säkerhetsdatablad brister eller att företagen lätt tappat sin kompetens. I sådana fall kan tillsynsmyndigheten få

börja om i tillsynen med att få företaget att åstadkomma blad med bra kvalitet.

Det förekommer att enstaka kommuner bedriver tillsyn över varor (marknadskontroll) enligt miljöbalken. Den lagliga grunden för sådan tillsyn kan dock ifrågasättas (se avsnitt 2.5.6).

Av vår enkät till kommunerna framgår att kommunernas tillsyn enligt miljöbalken i huvudsak är inriktad på kontroll och åtgärder för rättelse. I ca 15 procent av kommunerna dominerar i stället rådgivning och information och i ca 30 procent är inslaget av båda arbetsätten lika stort.

Det är svårt för kommunernas att utveckla och behålla kompetens

Tillgången till kompetens i kommunerna varierar. Även behoven av sådan kompetens varierar liksom möjligheterna att finansiera den.

År 2006 förfogade kommunerna över följande kompetens på sina miljökontor för såväl produkttillsyn som platsknuten kemikalietillsyn. Uppgifterna är hämtade från på den undersökning som vi låtit Statistiska Centralbyrån utföra. Flera slags kompetenser kan förekomma i samma kommun, men att en kommun samtidigt förfogar över kompetens i både kemi, toxikologi/ekotoxikologi och miljörett är mindre vanligt.

Siffrorna anger hur många kommuner som förfogar över minst en person med viss kompetens eller utbildning

Typ av kompetens/utbildning	Antal
Miljö- och hälsoskyddsinspektör	288
- med komplettering i kemi, toxikologi eller ekotoxikologi	83
- med komplettering i miljörett	58
Jurist i miljörett	19
Kemiingenjör	19
Toxikolog / ekotoxikolog	5
Annan ⁷²	33

Observera att svaren exkluderar kompetens från räddningstjänsten. I vilken utsträckning denna är tillgänglig och möjlig att nyttja i kemikalietillsynen enligt miljöbalken är svårbedömt. Det fanns 207 räddningstjänstkommuner i landet år 2006 och närmare 290 kom-

⁷² Vanligast är personal som genomgått Kemikalieinspektionens högskolekurs vid Umeå Universitet.

munala miljökontor. De kommunala myndigheternas geografiska ansvarsområden behöver inte sammanfalla med varandra.

Samtliga kommuner förfogar över miljö- och hälsoskyddsinspektörer. I mellan 25 och 30 procent av kommunerna finns personal med särskild utbildning eller kompletterande utbildning i kemi, toxikologi eller ekotoxikologi. Bland kemiingenjörerna förekommer både högskole- och gymnasieingenjörer.

Vid våra seminarier med kommuner och länsstyrelser har flera kommuner vittnat om ökad omsättning på personal på senare år. Förutom ett ökande antal pensionsavgångar, menar de att näringslivet och statliga myndigheter har ökat sin efterfrågan på personalen. Några kommuner för fram att styrningen av särskilda medel från Naturvårdsverket till länsstyrelserna, för tillsyn över förorenade områden, har ökat länsstyrelsernas efterfrågan på erfaren kommunal tillsynspersonal med kemikompetens. Om det är så har vi inte belagt, men vi finner att uppgifterna är värda att notera. De väcker frågor om tillgången på arbetskraft i Sverige med god kemikompetens och hur tillgängliga den är eller kommer att vara för tillsynsmyndigheterna.

Många kommuner saknar eller har få primärleverantörer i sin kommun, ett mindre antal har desto fler eller större sådana. Det är i huvudsak stora eller något större kommuner som år 2006 avsatte resurser för tillsyn över primärleverantörer enligt 14 kap. miljöbalken. Ca 30 kommuner saknar importörer eller tillverkare⁷³.

Av produktregistret framgår att ca 40 procent av de 210 största primärleverantörerna (ca 55 procent av de 123 tillverkarna) har sin adress i sex kommuner och 1/3 av dem (liksom 1/3 av de 123 tillverkarna) i enbart de tre storstäderna. De 210 företagen släpper ut 73 procent av de kemiska produkterna på den svenska marknaden. Ca 60 procent av tillverkningsställena för tillverkning av kemiska beredningar finns i de tre storstads länen. Siffrorna vittnar om en koncentrationen av större primärleverantörer till ett mindre antal kommuner i landet.

Förhållandet påverkar kommunernas behov av att skaffa kompetens för att bedriva produkttillsyn. Det är dessutom svårt för en kommun att anställa, finansiera, utveckla och bibehålla kompetens för den här typen av tillsyn om det bara finns ett eller få tillsynsobjekt. Det gäller särskilt om objektet är litet, exempelvis när bara ett företag importerar enbart en eller några få kemiska pro-

⁷³ RiR 2006:4, s. 43

dukter till Sverige och kanske enbart handlar med dessa utan att fysiskt befatta sig med dem. Enligt Riksrevisionen uppger kommunerna själva, Sveriges Kommuner och Landsting och Kemikalieinspektionen samstämmigt att det är svårt för kommunerna att ha kompetens inom alla tillsynsområden.⁷⁴

2.6.2 Operativ platsknuten kemikalietillsyn

Det är i huvudsak Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna och kommunerna som bedriver platsknuten kemikalietillsyn. När det gäller försvarets verksamheter bedriver generalläkaren tillsynen enligt miljöbalken.

Den platsknutna kemikalietillsynen sker över företag i hanteringskedjorna som ska omvandla förmedlade kunskaper och rekommenderade skyddsåtgärder i säkerhetsdatabladen till konkreta skyddsåtgärder.

Tillsyn över hanteringen av kemiska produkter på en viss plats sker bland annat för att arbetstagare inte ska utsättas för onödig exponering från kemiska ämnen och för ohälsa. Den sker också för att begränsa eller förhindra olägenheter i den omgivande miljön och för att skydda även andra människor än arbetstagare från ohälsa och för att skydda deras egendom. Den platsknutna tillsynen bidrar till att begränsa eller minska mängden farliga kemiska ämnen som förs tillbaka till marknaden och samhällets kretslopp via de tillverkade varorna och verksamhetens avfall.

Till skillnad från produkttillsyn över tillverkare och företag som för in kemiska produkter till Sverige, gör den platsknutna kemikalietillsynen nytta för miljön eller människors hälsa inom myndigheternas egna geografiska ansvarsområde. Det sambandet gäller både för statliga och kommunala myndigheters tillsyn och såväl på arbetsmiljöområdet som på miljö- och hälsoskyddsområdet.

Att de kommunala incitamenten för platsknuten kemikalietillsyn tycks vara större och att förutsättningarna för att finansiera och upprätthålla kompetensen för denna är bättre än för produkttillsynen, märks i att kommunerna avsätter betydligt mer resurser för platsknuten tillsyn än för produkttillsyn, exempelvis över detaljister. Kommunerna utför viss produkttillsyn integrerat med den platsknutna tillsynen.

⁷⁴ RiR 2006:4, s. 46.

Statliga myndigheters utförande av platsknuten kemikalietillsyn

Länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken omfattar flera tiotusen objekt i okänt antal. Siffran 35 000 som går att få fram genom länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2006 är med all säkerhet i underkant, bland annat är antalet vattenverksamheter okänt i flera län. Kemikalietillsynen är dock främst knuten till industriella tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Mellan 1 500 och 2 000 tillsynsobjekt är sådana. Av dessa blev samtliga A-verksamheter (miljödombstolen meddelar tillstånd) och drygt 70 procent av B-verksamheterna (länsstyrelsens miljöprövningsdelegation meddelar tillstånd), föremål för minst en tillsynsinsats. Insatserna kan, men behöver inte, vara relaterade till kemiska produkter. Till detta kommer sådan tillsyn över ett mindre antal vattenverksamheter i vilka det förekommer hantering av kemiska produkter, exempelvis i vattenkraftverken.

För tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter sker en stor del av tillsynen genom att länsstyrelserna granskar rapporter om verksamheten. En sådan är den årliga miljörapporten. Länsstyrelsen kan i enskilda fall begära kompletterande rapportering. I tillsynen ingår även att kontrollera företagets organisation och förutsättningar att själva planera och kontrollera hanteringen av de kemiska produkterna och undersöka riskerna med denna, bland annat för att göra produktval.

Den information som länsstyrelsen får från ett företag kan visa vilka kemiska produkter som förekommer i verksamheten och i processen och om farliga ämnen hamnar i utsläppet eller förs vidare via varor och avfall och i vilka mängder. Informationen kan ge anledning att initiera tillsyn som rör ytterligare skyddsåtgärder som exempelvis produktval, bland annat genom att uppmuntra företaget att använda Kemikalieinspektionens PRIO-verktyg, kontrollera rutiner för inköp, förbrukning och löpande riskbedömning m.m.

På samma sätt som kommunerna, utför länsstyrelsen viss produkttillsyn som en del av den platsknutna kemikalietillsynen. Det kan exempelvis gälla kontroll av förekomsten av tillstånd för att hantera farliga ämnen och av regler om otillåtna ämnen eller andra begränsningar.

Det vanligaste är att länsstyrelsernas tillsyn är inriktad på kontroll och åtgärder för rättelse, men ca 25 procent av de 15 länsstyrelser som har svarat utredningen om sitt arbetssätt, bedömer

att rådgivning och information dominerar över den kontrollerande tillsynen. Ca 15 procent har lika stort inslag av båda arbetsätten.

Generalläkaren har ca 280 tillstånds- och anmälningsspliktiga objekt att bedriva tillsyn över. Det totala antalet objekt är betydligt fler. Myndighetens platsknutna kemikalietillsyn liknar i stora drag länsstyrelsernas och kommunernas i den utsträckning den bedrivs. Under år 2006 blev samtliga ca 120 B-verksamheterna och ca 40 procent av de 160 C-verksamheterna föremål för minst en tillsynsinsats.

Myndigheten skattar själv att merparten av resurserna går till händelsestyrt arbete i form av handläggning av inkommande ärenden, exempelvis av ansökningar om tillstånd eller anmälningar om ändringar i befintlig verksamhet etc. Av den återstående resursen faller mycket bort som administration. Kvar blir en mindre del för operativa tillsynsinsatser, exempelvis granskning av miljörapporter och andra rapporter samt inspektioner, insatser som till del avser kemikalietillsyn. Produkttillsynen är liten till omfattningen.

Myndigheten bedömer att den mesta tillsynen var inriktad på kontroll och åtgärder för rättelse och i liten utsträckning på information.

Arbetsmiljöverkets tillsynsobjekt överstiger 300 000 till antalet. Under år 2006 besökte verket över 22 000 arbetsställen och varje år utför verket 30 000–40 000 arbetsställebesök varav 20 000–30 000 inspektioner⁷⁵. Dessa resulterar i ca 15 000 inspektionsmeddelanden med krav, ca 1 300 förelägganden och drygt 200 polis- eller åtalsanmälningar.

Ur Arbetsmiljöverkets statistik för åren 2005 och 2006 går att läsa ut att 20–30 procent av alla 14 000–20 000 kraven som verket ställer under ett år rör yrkeshygien. Av de yrkeshygieniska kraven avser 40–45 procent kemiska arbetsmiljörisker. Inom gruppen yrkeshygieniska krav kan även den andelen (7–9 procent) som rör ventilation bero på hanteringen av kemikalier.⁷⁶

Arbetsmiljöverket kontrollerar hur arbetsgivare och övriga arbetsmiljöansvariga följer arbetsmiljöbestämmelserna och vidmakthåller en god arbetsmiljö, bland annat enligt verkets föreskrifter (AFS 2004:04) om kemiska arbetsmiljörisker och föreskrifter (AFS 2001:01) om systematiskt arbetsmiljöarbete.

⁷⁵ År 2006 utförde Arbetsmiljöverket närmare 40 000 arbetsställebesök och nästan 26 000 inspektioner.

⁷⁶ Arbetsmiljöverkets tillsynsstatistik för 2006, daterad 2007-01-20.

Verket riktar tillsynen främst mot verksamheter med störst risker för ohälsa och olycksfall. De vanligaste problemen och riskerna i arbetsmiljön rör andra frågor än kemikalier, exempelvis risker för fysiska skador och olycksfall.

En inspektion tar normalt upp alla aspekter på arbetsmiljön och inkluderar även fysiska, psykiska, sociala och arbetsorganisatoriska frågor. Undantag kan inträffa vid verksgemensam eller regional tillsyn eller kampanjer som riktas mot ett särskilt problemområde. Exempelvis har vi tidigare nämnt Arbetsmiljöverkets samverkan med Kemikalieinspektionen och Räddningsverket i dessa myndigheters produkttillsyn.

Tillsynen sker enligt interna föreskrifter och riktlinjer och efter en handbok – *Inspektionsmetoder* – som beskriver vissa fastställda metoder. Handläggare och inspektörer svarar också på frågor om klassificering, märkning och säkerhetsdatablad.

Verket har särskilda interna tillsynsföreskrifter och råd om produkttillsyn och marknads kontroll på arbetsmiljörättens område. Områden med krav på tillstånd eller utbildning, vilket bl.a. gäller cancerogener, reproduktionsstörande ämnen, allergener och hantering av bekämpningsmedel klass 1 ASS, är obligatoriska att beakta vid inspektioner enligt arbetsmiljölagen. Detsamma gäller beträffande hanteringen av brandfarliga och explosiva varor krav och kraven enligt Seveso-lagstiftningen. Vid nästan alla inspektionsbesök kontrollerar inspektören om det finns en kemikalieförteckning och säkerhetsdatablad.

Kommunernas utförande av platsknuten kemikalie tillsyn

Det totala antalet kommunala tillsynsobjekt för tillsyn enligt miljöbalken kan skattas till i storleksordningen en miljon i hela landet.⁷⁷ De allra flesta är föremål för platsknuten tillsyn.

Enligt äldre statistik från Naturvårdsverket⁷⁸ så var ca 85 000 av de i huvudsak industriella objekten i behov av återkommande tillsyn år 1995. Ca 95 procent av dessa föll under kommunal tillsyn.

Enligt vår undersökning utförd av Statistiska Centralbyrån uppgick antalet anmälningspliktiga verksamheter vid utgången av 2006 till ca 20 000 och antalet tillståndspliktiga under kommunal tillsyn

⁷⁷ Tillsynsutredningens betänkande ”Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn” (SOU 2004:100), s. 112 och s. 117.

⁷⁸ Naturvårdsverkets rapport om Miljöskyddslagens tillämpning 1995.

till ca 3 800, vilket utgör >70 procent av alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Samtliga A-verksamheter under kommunalt tillsynsansvar och 95 procent av B-verksamheterna samt ca 50 procent av C-verksamheterna, blev föremål för minst en kommunal tillsynsinsats det året. Det är insatser som kan, men inte behöver, vara relaterade till kemiska produkter.

Kommunerna bedriver tillsyn vid tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter på i stort sett på samma sätt som länsstyrelsernas och med samma innehåll. Skillnaden är att kommunerna även kan integrera sådan produkttillsyn som Kemikalieinspektionen också utövar, exempelvis över klassificering, märkning och produktinformation.

Tillsynen av små verksamheter domineras i högre grad av inspektioner på plats än av skrivbordstillsyn, även om sådan också sker. Behovet av kontakter och kunskapsöverföring ökar med minskande storlek på företagen.

På enbart området kosmetiska och hygieniska produkter omfattar kommunernas tillsyn tiotusentals frisörsalonger, kiosker, livsmedelsbutiker och andra affärer som saluhåller sådana produkter.

Kommunerna nyttjar säkerhetsdatabladen och informationen i dessa på samma sätt som länsstyrelserna. Vi har tidigare redovisat i vilken utsträckning kommunernas tillsyn är kontrollerande respektive rådgivande.

Miljöbalkskommittén har tidigare beräknat att staten år 2004 finansierade ca 60 procent av kostnaderna för både tillsynen och prövningen av miljöfarliga verksamheter och tillsynen av vattenverksamheter med avgifter⁷⁹. De statliga avgifterna för tillsyn och prövning⁸⁰ har inte höjts sedan dess. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att se över avgifterna..

Kompetens

Kompetens för platsknuten kemikalietillsyn är mycket nära knuten till behovet av kompetens för annan platsknuten tillsyn, vilken också syftar till att skydda människors hälsa och miljön i en verksamhet eller i verksamhetens omgivning. Skyddskrav kan följa av både miljöbalken och arbetsmiljölagen.

⁷⁹ Miljöbalkskommitténs slutbetänkande "Miljöbalken, miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59), s. 23.

⁸⁰ Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Det går ofta inte att skilja tillsynen över hanteringen och användningen av kemiska produkter på en viss plats från tillsyn som avser en verksamhets produktionsteknik och skyddsåtgärder. Tekniken kan i sin tur ha samband med alstringen och hanteringen av avfall, för buller, energiåtgång, olycksrisker, utsläpp, mängden transporter m.m. Det finns således samband mellan kemiska produkter, teknik, skyddsåtgärder och miljö såväl i tillsynen enligt miljöbalken som enligt arbetsmiljölagen.

Länsstyrelserna förfogar över följande typer av kompetenser eller utbildningar för kemikalietillsyn. Flera slags kompetenser kan förekomma vid samma länsstyrelse.

Siffrorna bygger på enkätsvar från 15 länsstyrelser och anger hur många av dessa som förfogar över minst en person med sådan kompetens

Typ av kompetens/utbildning	Antal
Kemiingenjör	9
Toxikolog/ekotoxikolog	8
Kemist eller motsvarande	10
Miljö- och hälsoskyddsinspektör	13
– med komplettering i kemi, toxikologi eller ekotoxikologi	7
Annan naturvetare med kemi i utbildningen	12
Något av ovanstående kompletterat med miljö rätt	9
Jurist i miljö rätt	9
Annan ⁸¹	8

Kompetensen varierar mellan länsstyrelserna. Bland kemiingenjörerna förekommer både högskole- och gymnasieingenjörer. Många länsstyrelser har en bred kompetens, ibland med tillgång till personal med alla slagen av utbildningar. I några län är det vanligt med flera kemiingenjörer, miljö- och hälsoskyddsinspektörer eller andra naturvetare med högskoleutbildning i kemi. Hos andra dominerar miljö- och hälsoskyddsinspektörer eller ”andra naturvetare”. En länsstyrelse uppger enbart tillgång till ”annan naturvetare med högskoleutbildning i kemi”, en annan uppger särskilt god tillgång till toxikologer/ekotoxikologer. Även den miljö-rättsliga kompetensen varierar.

⁸¹ Bland annan kompetens nämns skyddsingenjör, markkemist, miljöanalytiker, civilingenjörer i geokemi och teknisk biologi.

Generalläkaren förfogar över miljö- och hälsoskyddsinspektörer med och utan kompletterande högskoleutbildning i kemi, toxikologi eller ekotoxikologi.

Kommunernas och Arbetsmiljöverkets kompetens framgår av avsnitt 2.6.1.

2.6.3 Befintlig tillsynsvägledning, samverkan och samordning

Det är många centrala tillsynsmyndigheter som i mer eller mindre omfattning ansvarar för att tillsynsvägleda de operativa myndigheternas kemikalietillsyn. Därtill tillsynsvägleder länsstyrelserna kommunerna parallellt med de centrala verken.

Både länsstyrelser och kommuner har till oss fört fram vikten av att de centrala myndigheterna samordnar sig och att tillsynsvägledningen måste fungera väl för att den decentraliserade tillsynen ska kunna fungera. De pekar särskilt på behovet av tillsynsvägledning som rör Reach och på upplevelsen av en central röra med otydliga ansvar, osamordnade prioriteringar, olika syn på lagtillämpningen och varierade sätt att arbeta på. Kommunerna menar att staten bör samla sig och att de statliga myndigheterna bör styra åt samma håll beträffande prioriteringar och tillämpningar samt att länsstyrelsernas kemikompetens och regionala samordnande roll bör tas mer tillvara.

Överlag har myndigheterna ansett att det stöd och de råd som Kemikalieinspektionen ger fungerar bra, vilket även Riksrevisionen har kommit fram till.

Vid den senaste granskningen av Sveriges miljöarbete rekommenderade OECD en förstärkt central vägledning. OECD beskrev att den svenska tillsynen utmärkte sig av administrativ pluralism och kraftig decentralisering och menade att den centrala funktionen därför är viktig för att genomföra lagarna och åstadkomma en likvärdig tillämpning av dessa.

I sina årsredovisningar för 2006 nämner de flesta länsstyrelserna tillsynsvägledning som rör förorenade områden som en viktig insats under målet Giftfri miljö. Under samma mål tar några stycken upp särskilda insatser som rör sådan vägledning om kemikalier, ofta som ett miljösamverkansprojekt. De flesta tar upp miljöfarlig verksamhet utan att specifikt nämna kemikalier.

Centrala myndigheters tillsynsvägledning

De centrala myndigheterna arbetar främst med stöd och råd och i mindre utsträckning med att samordna och utvärdera den operativa tillsynen.

Arbetet med stöd och råd tar sig många uttryck. Utgivning av tryckt material i form av allmänna råd, handböcker, informationsblad, notiser m.m. är ett. Myndigheternas webb är en viktig kanal för att nå ut snabbt, brett och enkelt med information och stöd och hålla sådan tillgänglig.

Myndigheterna arbetar fram det skriftliga stödet på olika sätt beroende på sakfråga, dess komplexitet och vikt; ibland som en bredare kommunikativ process under längre tid som inkluderar framtagning och förmedling av kunskaper, diskussioner, fördjupning och förankring med berörda operativa myndigheter, inklusive med näringslivet. I andra fall kan det tryckta materialet föregå utbildningar och seminarier etc. eller göras tillgängligt utan sådana. De centrala verken samverkar och bistår varandra för att samordna sin vägledning i sak. Samordnade prioriteringar förekommer men är inte det normala.

Seminarier, kontakt- eller samverkansgrupper, utbildningar, konferenser, jourverksamhet dit operativa tillsynsmyndigheter kan ringa samt andra telefonkontakter är exempel på muntligt stöd.

Skriftlig vägledning via webb eller tryckt material liksom organiserade utbildningar och seminarier skapar förståelse och ger fördjupade kunskaper och förutsättningar för likvärdig lagtillämpning. Tillfälliga telefonkontakter och jourverksamhet syftar mer till operativt stöd i enskilda ärenden och åt enskilda handläggare.

Tillsyns- och föreskriftsrådet och tillsynsvägledningen

I Tillsyns- och föreskriftsrådet vid Naturvårdsverket finns myndigheter med ansvar för operativ tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken representerade. Rådet har låtit utvärdera tillsynsvägledningen. Resultatet är presenterat i en konsultrapport som rådet har tagit ställning till. Slutsatserna omfattar tillsynsvägledning inom alla tillsynsområden och inte enbart kemikalietillsyn. I stora drag förstärker utvärderingen våra egna intryck från kontakterna med operativa tillsynsmyndigheter.

Rådet konstaterar att många myndigheter delar det tillsynsvägledande ansvaret och det kan lätt bli rörigt för mottagarna. Ibland sker tillsynsvägledningen via länsstyrelserna, ibland inte. Det behövs en samordning av kompetens, organisation och prioriteringar och en systematisk kommunikation från myndigheterna, särskilt från (mellan) Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen och Jordbruksverket. Dessa fyra verk anges tillsammans ha huvuddelen av det samlade ansvaret på miljöbalkens område. Rådet pekar på att Naturvårdsverket har lämnat ett förslag till Miljödepartementet om höjda samordningskrav mellan de fyra nämnda myndigheterna.

Vidare konstaterar rådet att de centrala myndigheterna utformar sin tillsynsvägledning på olika sätt och att deras uppdrag att genomföra miljöpolitiken kan innebära att de operativa tillsynsmyndigheterna inte alltid kommer att få de råd och det stöd som de själva uppfattar sig behöva. Här lyfter rådet också fram samverkan som ett bra sätt att arbeta, t.ex. Miljösamverkan Sverige och att myndigheterna har börjar arbeta med planer för sin egen tillsynsvägledning, vilket också tydliggör deras prioriteringar.

När det gäller länsstyrelserna avsätter dessa olika mycket resurser för tillsynsvägledning och organiserar arbetet på olika sätt. Länen är olika stora och behoven av att tillsynsvägläda varierar med andelen överlåtten tillsynen till kommunerna. Det finns också länsvisa skillnader mellan de som har respektive saknar träffar med de centrala verken. Dessutom kan enskilda handläggares engagemang påverka. Den största skillnaden beror troligen på förekomsten av miljösamverkan.

Rådet lyfter fram flera sätt för förbättrad tillsynsvägledning. Ett är att tydliggöra centrala prioriteringar. Ökad dialog mellan dem som tillsynsvägleder och dem som arbetar operativt kan kvalitets-säkra tillsynsvägledningen. Det behövs även uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen liksom planer för myndigheternas tillsynsvägledning.

Betänkandet Myndighet för miljön (SOU 2008:64) föreslår att Tillsyns- och föreskriftsrådet ska finnas kvar, men med färre ledamöter.⁸² Naturvårdsverket föreslås få ansvar för att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljötillsynsarbetet i förhållande till andra myndigheter. Verket ska också föreslå åtgärder för att

⁸² Rådet lämnade i juni in en framställan till regeringen om att begränsa antalet ledamöter.

utveckla tillsynen och ägna länsstyrelsernas tillsynsvägledning mot kommunerna särskild uppmärksamhet.

Organiserad samordning och samverkan

Traditionerna att arbeta systematiskt med kemikalietillsyn i gemensamma projekt går i vissa län längre tillbaka i tiden än i andra. Förekomsten av organiserad regional miljösamverkan kan ha ett visst samband med detta, men i några län har samarbetet med kommunerna på kemikalieområdet pågått under lång tid och först under 2000-talet tagit sig fastare och mer lika organisatoriska uttryck i allt fler län under beteckningen miljösamverkan.

Samverkan och kemikalietillsyn i gemensamma projekt har växt fram som ett sätt för myndigheterna att prioritera en viss sakfråga, åstadkomma samordnad tillsyn och en ökad likvärdighet i lagtillämpningen.

För närvarande finns åtta regionala samverkansprojekt och ett nationellt. I de regionala deltar länsstyrelsen och kommunerna och ibland även kommunernas länsförbund eller regionen. Över 50 procent av kommunerna medverkar i de regionala projekten och bidrar till deras finansiering. Det nationella projektet – Miljösamverkan Sverige – är ett samarbete mellan Naturvårdsverket och landets alla länsstyrelser som startade hösten 2005. Det ska öka samsynen mellan länsstyrelserna och ge en mer enhetlig tillsyn i landet samt stödja länsstyrelserna i deras roll som tillsynsvägledare och som operativ tillsynsmyndighet.

Projekten bidrar till att utveckla myndigheternas kompetens. Resurserna räcker bättre när varje deltagande part ger ett litet ekonomiskt och personellt bidrag till kollektivet, men får tillbaka stöd och hjälp från hela kollektivet. Rapporter, checklistor m.m. från bland annat kemikalieprojekt av olika slag finns sedan att tillgå på samverkansprojektens och myndigheternas hemsidor på Internet. Det skriftliga materialet arbetas fram gemensamt och projekten nyttjar varandras kunskaper och material.

Exempel på regionala kemikalietillsynsprojekt är sådana som rör utfasning av farliga ämnen, säkerhetsdatablad, märkning och information vid försäljning av träskyddsbehandlat virke, kemikalielagring i cisterner, användning av kemikalier inom vattenskyddsområden, kosmetiska och hygieniska produkter, CFC-avveckling,

kemiska bekämpningsmedel, färghandlare och plastadditiv samt användningen av säkerhetsdatablad.

Resurser

Under 2006 avsatte de centrala verken tillsammans ca 2,5 årsarbeten för tillsynsvägledning som rör kemikalier. Räddningsverket avsatte ca 1 åa samt 1,5 åa för Seveso. Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Läkemedelsverket avsatte var för sig ca 0,5 årsarbete. Till detta kan läggas enstaka årsarbeten på varje länsstyrelse vars samlade resurser för att tillsynsvägleda om hela miljöbalken uppgick till ca 16 årsarbeten år 2006.

Normalt avsätter Kemikalieinspektionen mer resurser (ca 1 årsarbete 2007), men förberedelser för Reach medförde behov av omprioriteringar 2006. En stor del av resursen år 2006 avsåg Stormarknadsprojektet. På Naturvårdsverket avsåg hälften av resursen bekämpningsmedel och tillämpningen av verkets föreskrifter om spridning av bekämpningsmedel. Enstaka år kan resurserna vara något högre. Av verkets plan för tillsynsvägledning 2007–2009 framgår att kemikalier är prioriterat men att verket avser att analysera behoven när ansvaren för Reach klarlagts. Läkemedelsverkets årliga insatser har varierat mellan 0,3 och 0,7 årsarbeten, men från och med 2008 har två inspektörer till anställts för operativ tillsyn och som till del även kan förväntas tillsynsvägleda.

Uppgifter om avsatta centrala resurser för tillsynsvägledning kan vara något överskattade eftersom åtminstone ett centralt verk redovisar information åt företag och allmänhet under begreppet tillsynsvägledning, vilket inte stämmer med den rättsliga definitionen av begreppet.

Samverkansprojekten tillsammans förfogar över mer än 5 500 000 kronor varav Miljösamverkan Sverige svarar för 1 200 000 kronor och de åtta regionala projekten för resten. Resurserna används för samverkan inom hela miljö- och hälsoskyddsområdet.

Övriga centrala verk avsatte inga eller små resurser år 2006 för att tillsynsvägleda länsstyrelser och kommuner om operativ kemikalietillsyn enligt miljöbalken.

2.6.4 Lagöverträdelser är vanliga

Riksrevisionen konstaterar att bilden av företagens bristande kompetens är samstämmig mellan kommunerna, länsstyrelserna och Kemikalieinspektionen. Bristerna hänger samman med företagens storlek och små företag saknar ofta nödvändig sådan.⁸³ Samma bild framträder i våra kontakter med företag och några av näringslivets branschorganisationer. Vid kontakt med Landsorganisationen menade några fackförbund att inom vissa branscher har företagens kompetens som rör kemikalier minskat i takt med att företagen i branscherna rationaliserat och antalet anställda i företagen minskat.

Var tionde inspektion som Kemikalieinspektionen gör hos tillverkare eller importörer leder till polisanmälan. Andelen upptäckta brister är relativt konstant år efter år.⁸⁴

Kommunerna konstaterar också att det är mycket vanligt att företagen överträder regler som rör kemikalier. Länsstyrelsen i Norrbotten och länets kommuner genomförde 2002 ett projekt⁸⁵ som riktade sig mot återförsäljare inom detaljhandeln. Det avsåg kontroll av Kemikalieinspektionens regler om märkning av kemiska produkter. Hälften av inspektionerna resulterade i rättelseåtgärder, 39 procent av dem medförde utredningar om att påföra miljöskattavgifter och 40 procent medförde polisanmälan.

Under våra kontakter med kommuner runt om i landet har flera påpekat att överträdelserna sker i så stor omfattning att de ifrågasatt det meningsfulla i att försöka åstadkomma regelbrottslevnad genom kontroll och föreläggande. De menar att regelverket är för komplext och svårt för företagen att förstå och följa även om de vill och det är särskilt svårt för de mindre företagen. Dessa kommuner satsar istället på information och rådgivning.

⁸³ RiR 2006:4, s. 47.

⁸⁴ Riksrevisionens rapport RiR 2006:4, s. 40.

⁸⁵ Slutrapport – kemikaliekampanj i norr, ett regionalt informations- och tillsynsprojekt i Norrbottens kommuner, 2002-12-17, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

2.7 Marknadskontroll och tillsyn av farliga ämnen i varor

2.7.1 Vår bedömning

Vi anser att viss kemikalietillsyn som sker i form av marknadskontroll kan ske på regional eller kommunal nivå.

Höga kostnader för varuprov och provtagning kan vara ett skäl för att lägga ansvaret på statliga myndigheter. De kostnaderna är högre för tillsyn av varor än för tillsyn av kemiska produkter.

Eftersom möjligheten att tillämpa produktsäkerhetslagen bara finns för statliga myndigheter kan det vara ett annat skäl för statlig tillsyn.

Marknadskontrollen av tillverkare kan innebära kontakter med andra medlemsstater och att samverka med Tullverket är förbehållet vissa centrala statliga myndigheter. Det finns dessutom möjligheter till samverka i marknadskontrollrådet för de centrala statliga myndigheterna. Central samverka är särskilt viktig för marknadskontrollen över tillverkare och importörer.

Det kan finnas skäl för att införa krav på att Kemikalieinspektionen alltid ska bedöma underrättelser för eventuella Rapex-anmälningar innan de lämnas till Konsumentverket.

Sammanfattningsvis bör marknadskontroll av tillverkare och importörer av kemiska produkter och varor bör utövas av centrala statliga myndigheter.

Det finns begränsningsregler för flera varugrupper som innehåller farliga ämnen. Varuflödet ökar och företagens okunskap om innehållet av kemikalier i varorna är stor.

Det saknas en strategisk inriktning i tillsynen över att begränsningsregler som gäller farliga ämnen i varor följs.

2.7.2 Marknadskontroll

Vad är marknadskontroll och vad skiljer den från annan tillsyn?

Delar av det vi valt att kalla produkttillsyn är sådan tillsyn som ingår i begreppet marknadskontroll. Innebörden av begreppet marknadskontroll eller – som det också benämns – marknadsövervakning⁸⁶ är inte helt klar. I förordningen (2005:893) om mark-

⁸⁶Den engelska termen är *market surveillance*.

nadskontroll av varor avses med marknadskontroll en myndighets åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav. Enligt förordningen utövar de myndigheter som anges i en bilaga till förordningen marknadskontroll.

Marknadskontrollutredningen har i sitt betänkande Tillsyn för säkra varor (SOU 2004:57) definierat marknadskontroll som den kontroll som äger rum när en vara släpps på marknaden eller först tas i bruk och som innebär att en myndighet kan vidta åtgärder för att säkerställa att en vara uppfyller ställda krav. Enligt den utredningen utförs marknadskontrollen i två steg. Det första innebär myndighetens övervakning av marknaden, direkt genom inspektion eller indirekt med hjälp av olika informationskällor. I det andra steget ska de upptäckta problemen åtgärdas. Det kan ske genom frivillig rättelse från berörda företags sida eller genom tvingande myndighetsåtgärder.

Av Marknadskontrollutredningens betänkande framgår också att EG-direktiv på produktområdet oftast förutsätter att medlemsstaterna utför marknadskontroll, dock utan att uttryckligen föreskriva om sådan kontroll. I det allmänna produktsäkerhetsdirektivet finns emellertid en skyldighet att utöva marknadskontroll. Även på icke harmoniserade områden finns tillsyn i form av marknadskontroll.

I definitionen av marknadskontroll ingår enligt Marknadskontrollutredningen inte kontroll i konstruktions- och tillverkningskedet och inte heller återkommande kontroll eller besiktning för att kontrollera om en produkt i användning fortfarande uppfyller regelverket trots förslitning. Kontroll av tillverkningsystem och näringslivets på frivillig väg genomförda kontroll kan minska behovet av marknadskontroll, men anses inte utgöra marknadskontroll. Det allmänna produktsäkerhetsdirektivet ställer ibland motsvarande krav på produkter som redan är i användning eller som säljs begagnade. Som exempel nämns kraven på återkallelse.

Marknadskontrollen skiljer sig enligt Marknadskontrollutredningen från annan tillsyn genom att det i princip är via stickprov på marknaden som myndigheterna kan kontrollera att varor uppfyller ställda krav inom de berörda regelområdena.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) lämnar följande information om marknadskontroll på sin webbplats⁸⁷:

Marknadskontroll syftar till att garantera säkerhet, hälsa och konsumentskydd. Avsikten är också att motverka snedvridning av konkurrens. Marknadskontroll innebär att ansvarig myndighet kontrollerar att produkter som gjorts tillgängliga på marknaden uppfyller gällande lagstiftning. De ska också vara märkta och kontrollerade på föreskrivet sätt. Myndigheten ska vidta åtgärder mot tillverkare eller importörer vars produkter inte uppfyller ställda krav.

Marknadskontroll sker dels i form av planerade inspektioner, dels som reaktioner på klagomål från exempelvis allmänheten. Marknadskontroll omfattar inte förhandskontroll, dvs. det sker ingen kontroll av produkter i konstruktions- eller tillverkningskedet. Marknadskontroll omfattar inte heller uppföljande kontroller när produkterna tagits i bruk.

På kosmetikaområdet finns en vägledning om marknadskontroll⁸⁸. Av den framgår att marknadskontrollmyndigheterna bl.a. ska ta varuprov och analysera varuproverna för att kontrollera krav på innehållet i produkten; såväl kvalitativa och kvantitativa som i relation till riskbedömningen. Myndigheterna ska ha befogenhet, kompetens och resurser som krävs och ska regelbundet göra inspektioner i handelsledet och på industrianläggningar och lager.

EU-kommissionen har lämnat ett förslag till förordning om krav för ackreditering och marknadsövervakning i samband med saluföring av produkter, det s.k. varupaketet.⁸⁹ Förslaget har behandlats i Europaparlamentet⁹⁰. Ett beslut om förordning, troligen i enlighet med Europaparlamentets ändringsförslag, förväntas inom kort.

Enligt förslaget till artikel 2.17 avses med marknadsövervakning

...den verksamhet som bedrivs och de åtgärder som vidtas av de offentliga myndigheterna för att se till att produkterna överensstämmer med de rättsliga krav som fastställs i relevant gemenskapslagstiftning om harmonisering och inte hotar hälsan, säkerheten eller andra aspekter av skyddet av allmänintresset.

⁸⁷ [http://www.swedac.se/sdd/System.nsf/\(GUIview\)/index.html](http://www.swedac.se/sdd/System.nsf/(GUIview)/index.html)

⁸⁸ Guidance Document on Administrative Cooperation in the Area of Market Surveillance of Cosmetic Product, version of 01.06.2007.

⁸⁹ KOM(2007) 37 slutlig.

⁹⁰ Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 21 februari 2008, dok. P6_TA(2008)0061.

Av förslaget till bl.a. artikel 17.1 i förordningen framgår vilka åtgärder som ingår i marknadsövervakningen.

Marknadsövervakningsmyndigheterna ska göra lämpliga kontroller i tillräcklig omfattning av produkters egenskaper; detta ska ske genom dokumentkontroll och, där så är lämpligt, genom fysisk kontroll eller kontroll i laboratorium av ett ändamålsenligt urval. I samband med detta ska de beakta etablerade riskbedömningsprinciper samt klagomål och annan information....

Reglerna om marknadsövervakning ska tillämpas på produkter (ämnen, beredningar och andra varor) som omfattas av gemenskapslagstiftning om harmonisering, i den mån gemenskapslagstiftningen inte innehåller särskilda bestämmelser med samma syfte.

Vi drar slutsatsen att i vart fall produkttillsyn som sker genom stickprov och annan form av tillsyn ute på marknaden för att kontrollera att produkter uppfyller lagstiftningens krav måste anses vara en form av marknadskontroll. Med produkter avses i det här sammanhanget både kemiska produkter och varor enligt 14 kap. miljöbalken. Vilken lagstiftning som innehåller kraven som ska kontrolleras och tillsynsbestämmelserna saknar betydelse för om det ska anses vara marknadskontroll eller inte. Det kan vara t.ex. miljöbalken, Reach eller lagen om explosiva och brandfarliga varor. Ett exempel på krav som nämns av Marknadskontrollutredningen är klassificering och märkning av kemiska produkter.

I fråga om import finns möjligheter för tullmyndigheterna att ingripa. De kan göra det på begäran av marknadskontrollmyndigheterna⁹¹, dvs. i Sverige de myndigheter som anges i marknadskontrollförordningen.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för den marknadskontroll som utövas enligt produktsäkerhetslagen. En statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker är tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen. Det innebär att t.ex. Kemikalieinspektionen i sin tillsyn av konsumentprodukter kan använda den lagens tillsynsbestämmelser i den utsträckning det inte finns motsvarande verktyg i miljöbalken.

⁹¹ EG-förordning 339/93 som kommer att ersättas av den tidigare nämnda EG-förordningen om ackreditering och marknadsövervakning.

När en nationell myndighet ingriper mot en vara som medför en allvarlig risk ska den enligt EU:s lagstiftning om allmän konsumentssäkerhet genast anmäla det till EU-kommissionen enligt det s.k. Rapex-systemet. Svenska tillsynsmyndigheter ska enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska samarbetsområdet i fråga om farliga konsumentvaror skicka en underrättelse till Konsumentverket för vidare befordran till kommissionen av sådana anmälningar. Enligt den föreslagna EG-förordningen om marknadskontroll ska Rapex-systemet utvidgas till att omfatta även andra varor än konsumentprodukter.

Vilken organisation behövs för marknadskontroll?

Marknadskontrollutredningen förordade att Sveriges skulle behålla den organisation för marknadskontrollen som i huvudsak bygger på ansvar hos sektorsansvariga myndigheter.⁹² Så blev också fallet. För att stärka samordningen mellan myndigheterna inrättades efter förslag från utredningen ett marknadskontrollråd där de myndigheter som utövar marknadskontroll ingår.

Utredningen konstaterade också att det behövs marknadskontroll på lokal nivå inom vissa produktområden. Det kan enligt utredningen röra sig om områden där distributionskanalerna är svåra att kontrollera, t.ex. leksaker eller begagnade varor som säljs på marknader, eller tillsyn enligt regelverk som omfattar i bruktagande. Ytterligare områden som nämndes är sådana där det finns ett klart intresse av en lokal kontroll, såsom för varor av explosiv natur. Utredningen menade också att det allmänna produktsäkerhetsdirektivet medför behov av åtgärder på lokal nivå när det gäller spårande av produkter eller raska ingripanden mot farliga varor.

Utredningen diskuterade olika alternativ till organisation. Det framgår dock att utredningen ansåg att det inte är ett alternativ att helt lämna över marknadskontrollen på ett område till regional eller kommunal nivå. Utredningen pekade också på vissa aspekter som kan medföra svårigheter om marknadskontrollen på ett område delas upp på central nivå, länsnivå och kommunnivå. Bl.a. behöver nationella bedömningar göras av ingripande åtgärder som ska anmälas enligt Rapex. Sådana anmälningar måste också ske med mycket kort varsel. Vidare kan Tullverket bara lämna ut uppgifter

⁹² SOU 2004:57, s. 146 ff.

till vissa utsedda myndigheter. Utredningen ansåg även att sektorsansvariga myndigheter kan behöva ansvara för provning som medför höga kostnader.

Kommunal och regional marknadskontroll

I dag finns det ett kommunalt ansvar för produkttillsyn av all hantering av kemiska produkter, dvs. alla led i distributionskedjan utom införsel och utförsel. Vissa kommuner anser att det ansvaret också omfattar varor enligt 14 kap. miljöbalken. Vår bedömning är dock att tillsynen är begränsad till kemiska produkter (jfr avsnitt 2.5.6). För tillverkare och primärleverantörer som släpper ut produkter på marknaden gäller ansvaret parallellt med centrala myndigheter bl.a. Kemikalieinspektionen och Räddningsverket, medan kommunerna är ensamt ansvariga längre ner i kedjan.

Varuprov och provtagning av är i allmänhet mer kostsam för varor enligt 14 kap. miljöbalken än för kemiska produkter. För farliga kemiska produkter finns det dessutom krav på produktinformation, vilket gör att provtagning och analys inte lika ofta är motiverad som för varor som saknar sådan information.

2.7.3 Kemikalieinspektionens tillsyn av farliga ämnen i varor

Begränsningsregler för varor

Tillsynen över farliga ämnen i varor som saluförs på den svenska marknaden bedrivs till största delen av Kemikalieinspektionen⁹³. Nedan följer en tabell över begränsningsregler som direkt gäller utsläppandet på marknaden av varor⁹⁴ och som faller under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar.

⁹³ Varutillsyn som avser fysikalisk-kemiska egenskaper nämns nedan.

⁹⁴ Vi inte här tagit med sådana begränsningar som gäller användningen av ämnet eller beredningar av ämnet i varor utan att förbjuda utsläppandet på marknaden av den färdiga varan, se nedan angående begränsningar av användning.

Varor	Ämnen	Lagstiftning
Prydnadsföremål avsedda att ge ljus- eller färg effekter med hjälp av olika faser, trolleri- och skämtartiklar och spel och av färgämne i lampbränslen	Vätskeformiga ämnen eller beredningar som anses som farliga enligt direktiv 67/548/EEG och direktiv 1999/45/EG	Bilaga XVII till Reach ⁹⁵
Varor som medvetet tillsatts asbestfibrer	Asbestfibrer	Bilaga XVII till Reach
Behandlat trä	Arsenikföreningar	Bilaga XVII till Reach
Varor i vilka ämnet ingår	Monometyltetraklordifenyl- metan Monometyldiklordifenyl-metan Monometyldibromdifenyl- metan, DBBT	Förordn. (2007:19) om PCB m.m.
Inlägg efter håltagning i öron m.m., smycken och andra varor som är avsedda att komma i direkt och långvarig kontakt med huden	Nickel och dess föreningar	Bilaga XVII till Reach
Behandlat trä	Kreosot, kreosotolja, tjärsyror, stenkolstjära m.m	Bilaga XVII till Reach Info vid överlåtelse av trä: KIFS 1998:8 ⁹⁶
Textilier och läderartiklar som kan komma i direkt kontakt med människors hud eller munhåla under längre tid	Vissa azofärgämnen	Bilaga XVII till Reach
Utsläppande av varor eller flamskyddade delar till dessa som innehåller ämnet i högre halt än 0,1 viktprocent	Pentabromdifenyleter Oktabromdifenyleter	Bilaga XVII till Reach
Däck och slitbanor för regummering om de innehåller extender oils som överstiger gränsvärdena	Polycykliska aromatiska kolväten	Bilaga XVII till Reach
Leksaker och barnvårdsartiklar som innehåller ftalater som överstiger gränsvärdena	Vissa ftalater	Bilaga XVII till Reach
Varor eller delar av dem som innehåller PFOS som överstiger gränsvärdena	Perfluoroktansulfonat (PFOS)	KIFS 1998:8

⁹⁵ Gäller efter den 1 juni 2009. Fram till dess gäller direktiv 76/769/EEG, se avsnitt 6 nedan.

⁹⁶ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Varor	Ämnen	Lagstiftning
Mätinstrument	Kvicksilver	Delvis bilaga XVII till Reach SFS 1998:944 KIFS 1998:8
Varor som färgats, stabiliserats eller ytbehandlats med kadmium	Kadmium och dess föreningar	SFS 1998:944 KIFS 1998:8
Elprodukter	Kadmium, kvicksilver, bly, sexvärt krom, polybromerade bifenyler, polybromerade difenyletrar	SFS 1998:944 KIFS 1998:8
Förpackningar och förpackningskomponenter	Kadmium, kvicksilver, bly, sexvärt krom	SFS 1998:944 KIFS 1998:8
Ammunition	Bly	SFS 1998:944
Tändstickor	Vit eller gul fosfor	SFS 1998:944

Därutöver ingår det i Kemikalieinspektionens ansvar att utöva tillsyn över att varor uppfyller kraven enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det är dock svårt att ingripa mot varor som inte uppfyller de kraven eftersom ett sådant ingripande kan störa den fria rörligheten av varor och därför måste kunna motiveras EG-rättsligt.

Kemikalieinspektionens varutillsyn⁹⁷

Av de 356 inspektioner som startades under år 2007 avsåg cirka en fjärdedel kemiska ämnen i varor. Varutillsynen hade då ökat jämfört med tidigare år, bl.a. på grund av nya regler. Ett viktig förutsättning för varutillsynen är ett XRF-instrument som köptes in under året. Det är ett analysinstrument som kan mäta vissa kemiska grundämnen i varor, t.ex. bly, kadmium och kvicksilver. XRF-instrumentet används främst för att snabbt kunna göra preliminära mätningar av många produkter.

Kemikalieinspektionen lämnade också fler varor till laboratorieanalys än vad som tidigare varit fallet, bl.a. för att bekräfta misstankar om ämnesinnehåll som XRF-instrumentet visat.

Ett projekt avsåg kontroll av att företagen följer reglerna om farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter. Bestämmelserna grundas på direktiv 2002/96/EEG, det s.k. RoHS-direktivet.

⁹⁷ Faktauppgifter i det här avsnittet har vi hämtat från Kemikalieinspektionens årsberättelse om tillsynsverksamheten för år 2007.

Inspektionerna genomfördes inom ramen för ett Nordiskt samarbete som stöds av Nordiska Ministerrådets kemikaliegrupp. Projektet pågår även under innevarande år. Erfarenheterna har hittills visat att reglerna är väl kända och har fått stort genomslag. Kemikalieinspektionen anser att erfarenheterna från tillsynen och tillämpningen av reglerna kommer att vara mycket värdefulla för regelutvecklingen.

Ett annat tillsynsprojekt avsåg kontroller av ftalatinnehållet i badmadrasser. Det var en uppföljning av ett beslut om att förbjuda en importör att sälja en badmadrass som innehöll ftalaten DEHP. Vid kontrollen visade sig att samtliga importörer hade bytt ut DEHP mot mindre farliga ftalater.

Kemikalieinspektionen startade också ett projekt för att kartlägga användningen av högfluorerade ämnen (t.ex. PFOS) i bl.a. skor och friluftskläder. Kemikalieinspektionen avser att uppmärksamma leverantörerna på riskerna och informera om att de bör överväga alternativa lösningar. Det förväntas alltså inte leda fram till några beslut om förelägganden med krav på åtgärder.

Av de inspektioner som initierats av andra än Kemikalieinspektionen finns exempel på smycken som innehåller bly, bly och kadmium i barnkriter och illaluktande plastleksaker. Antalet ärenden som rörde leksaker och illaluktande plastföremål ökade under året jämfört med tidigare år. Det finns ett mycket stort antal företag som sätter ut varor på marknaden och okunskapen om vilka farliga ämnen som finns i varorna är enligt Kemikalieinspektionen mycket bristfällig.

Det finns ingen samlad strategi för hur varutillsynen ska bedrivas. Kemikalieinspektionen väljer dock ut företag för tillsyn enligt vissa grunder baserade på potential för riskminskning. En grund för urval är att det är fråga om nya regler.

Vi anser att det finns ett stort behov av att tillsynen över varor som saluförs på den svenska marknaden ökar i omfattning och bedrivs strategiskt för att komma åt problemen där de är som störst. Det saknas en sådan strategi i dag. En viktig del av tillsynen är att kontrollera genomslaget för nya regler. Det är dock viktigt för lagefterlevnaden att tillsynen också omfattar begränsningsregler som har funnits en längre tid.

Begränsningsregler för användning av farliga ämnen i varuproduktion

Med något undantag gäller de ovan angivna begränsningsreglerna även för användning i varuproduktion som sker i Sverige. Bilaga XVII till Reach innehåller dessutom ett antal regler som enbart riktar sig mot användningen av ämnen och inte utsläppandet på marknaden. Sådana regler är ibland processtekniskt inriktade.

Kemikalieinspektionen bedriver ingen strategisk tillsyn över att begränsningsregler som gäller användningen av farliga ämnen i varor följs vid produktion av varor i Sverige. Vi menar att den tillsynen har nära anknytning till annan platsanknuten tillsyn.

2.8 Nuvarande finansiering av tillsyn och prövning inom kemikalieområdet

Vi redogör här för de avgifter som berörs av vårt uppdrag samt hur tillsynen och prövningen inom kemikalieområdet är finansierad. Variationen är stor, allt från att myndigheten själv disponerar avgiftsintäkterna och i vissa fall även beslutar om avgiftens nivå till att avgiftsintäkterna betalas in på inkomsttitel och myndigheten får anslag för verksamhetens kostnader. Det förekommer också att tillsynen helt finansieras med skattemedel, utan att någon avgift betalas in på inkomsttitel. Avslutningsvis gör vi en sammanställning över myndigheternas kostnader för tillsynen och prövningen.

Hur de olika verksamheterna finansieras är uppdelat efter respektive myndighet. I beskrivningen är det inte myndighetens hela finansiering som vi förklarar utan bara den offentlighetsrättsliga verksamhet som myndigheten bedriver för prövning och tillsyn inom kemikalieområdet.

Miljöbalkens bestämmelser om avgifter för prövning och tillsyn finns i balkens 27 kap. Kapitlet innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt för prövning och tillsyn med anledning av EG:s förordningar inom miljöbalkens område. Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om sådana avgifter när det gäller en kommunal myndighets verksamhet.

2.8.1 De totala kostnaderna och avgiftsintäkterna inom kemikalieområdet

Samhällets kostnader för kemikalietillsyn enligt miljöbalken är totalt ca 128 530 000 kronor enligt det nuvarande sättet att räkna. Av dessa står den kommunala tillsynen för en knapp tredjedel. Kostnaden för provning av bekämpningsmedel och provning av verksamma ämnen i bekämpningsmedel uppgår till 38 279 000 kronor.

Det allmännas totala kostnader för tillsyn och tillsynsvägledning m.m. inom kemikalieområdet 2007, tkr

Myndighet	Kostnader
Kemikalieinspektionen	69 494
Räddningsverket	2 250
Läkemedelsverket	7 536
Arbetsmiljöverket	800
Generalläkaren	450
Länsstyrelserna	7 500
Kommunerna	40 500
Totalt	128 530

Från Läkemedelsverkets årsredovisning för 2007 uppskattar vi deras kostnader till samma nivå som deras intäkter. Arbetsmiljöverkets verksamhet är helt anslagsfinansierad varför det saknas uppgifter om kostnader. Vi har därför uppskattat Arbetsmiljöverkets kostnader. Den redovisning som här gjorts utgår från de förhållanden som råder beträffande hur man bland annat ska se på Kemikalieinspektionens kostnadstäckning. Som vi tidigare har skrivit får vi anledning att återkomma senare i betänkandet med resonemang kring vad avgifterna vid Kemikalieinspektionen ska finansiera.

De sammanlagda kostnaderna för prövningen av verksamma ämnen och bekämpningsmedel 2007, tkr

Myndighet	Kostnader
Kemikalieinspektionen	
-Bekämpningsmedel	19 435
-SERP	15 511
Statens jordbruksverk	900
Livsmedelsverket*	
-Bekämpningsmedel	1 600
-SERP	833
Totalt	38 279

** Detta är redovisningen för 2007, men som vi skriver i texten får Livsmedelsverket ytterligare 1 200 000 kronor under 2008 för att utföra resthaltbedömningar. Uppgifterna för Livsmedelsverket inom SERP är ett snitt av perioden 2004-2007.*

2.8.2 Kemikalieinspektionen

I förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. finns det särskilda avgiftsbestämmelser för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn av kemiska produkter. Förordningen bemyndigar Kemikalieinspektionen att ta avgifter för såväl prövning och tillsyn av kemikalier som för bekämpningsmedel.

Avgifterna för kemikalier samt för bekämpningsmedel redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten och disponeras därmed inte av Kemikalieinspektionen. Dock disponerar Kemikalieinspektionen intäkterna inom det svenska rapportörsprogrammet (SERP). Det ekonomiska målet är full kostnadstäckning och innebär att kostnader och intäkter ska gå jämt upp på några års sikt, och inte nödvändigtvis varje enskilt år. Det faktum att Kemikalieinspektionen inte disponerar större delen av avgiftsintäkterna innebär inte att de undslipper skyldigheten att följa upp och kontrollera att det ekonomiska målet uppfylls.

Den nationella prövningen av bekämpningsmedel ska föregås av en EU-gemensam prövning av verksamma ämnen, vilket i Sverige är prövningen inom det svenska rapportörsprogrammet som går under namnet SERP. Den EU-gemensamma prövningen kan också utföras av en annan nations rapportör och är även då fullt giltig i Sverige och andra länder inom gemenskapen. Inom såväl den nationella prövningen av bekämpningsmedel som prövningen av

verksamma ämnen anlitar Kemikalieinspektionen andra myndigheter för att utföra delar av arbetet där de själva saknar kompetens.

Kemikalieavgifterna för år 2007 uppgick till 66 090 000 kronor och bekämpningsmedelsavgifterna till 20 896 000 kronor. Avgifterna inom SERP uppgick samma år till 12 291 000 kronor⁹⁸. Det sammantagna avgiftsuttaget på 99 277 000 kronor kan jämföras med de totala kostnaderna för Kemikalieinspektionens verksamhet som samma år uppgick till 190 505 000 kronor.

Det finns också avgifter för prövning av ärenden om förhandsanmälan och undantag från EG-förordningen om tvätt- och rengöringsmedel. Därutöver tar Kemikalieinspektionen ut ansökningsavgifter för hanteringen av vissa ärenden om genetiskt modifierade organismer och klorerade lösningsmedel⁹⁹.

Tillsyn av allmänkemikalier

Den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in minst ett ton av sådana kemiska produkter som ska anmälas till produktregistret ska betala en årlig kemikalieavgift.

Avgiften baseras dels på kvantitet (årsavgift), dels på antal produkter (produktavgift). Årsavgiften tas ut i intervall enligt 2 § förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. och varierar mellan 1 300 kronor och 75 000 kronor, enligt tabell nedan.

Intervall, årsavgift på kemikalier

Kvantitet [ton]	Årsavgift [kr]
1–4	1 300
5–9	4 000
10–49	8 000
50–99	13 000
100–999	20 000
1 000–4 999	30 000
5 000–9 999	40 000
10 000–49 999	50 000
50 000–99 999	60 000
100 000–	75 000

⁹⁸ Prövningen inom SERP pågår normalt under flera år. Betalningen av avgifterna kan på begäran av de sökande företaget därför delas upp på flera tillfällen, men det är ändå troligt att de avgiftsintäkter som redovisas här delvis avser att täcka kostnader som ännu inte uppstått.

⁹⁹ Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Produktavgiften beräknas enligt en formel där ett genomsnittsvärde fastställs beroende på antalet anmälningsskyldiga produkter. Avgiften är lägst 998 kronor och saknar tak.

Formel för beräkning av produktavgiften

$$\frac{\text{startvärde} - \text{slutvärde} + \text{slutvärde}}{k \times n}$$

Med n avses här antalet anmälningsskyldiga produkter, k är en konstant med värdet 1,003, startvärdet och slutvärdet är 1 000 respektive 350 kronor.

Produktavgiften ska fastställas till ett genomsnittsvärde som är beror av antalet anmälningsskyldiga produkter. För att den sammanlagda avgiften ska vara enkel att få fram, utan att behöva beräkna den enligt formeln, har Kemikalieinspektionen sammanställt en tabell på sin hemsida.

Antal företag per antal produktintervall 2005

Antal produkter	Företag	Andel
1-2	499	28,6 %
3-4	261	15,0 %
5-9	320	18,3 %
10-24	307	17,6 %
25-49	160	9,2 %
50-99	99	5,7 %
100-249	61	3,5 %
250-	37	2,1 %
	1 744	

Källa: Kemikalieinspektionen, produktregistret.

Under 2005 fanns det 1 744 företag registrerade som betalade avgift. Det stora flertalet företag hade endast ett fåtal produkter men 12 företag hade över 500 produkter i registret, 1 547 företag eller knappt 90 procent av företagen hade 50 produkter i registret.

Antal företag i kvantitetsintervall 2005

Intervall [ton]	Företag	Andel
1-4	307	17,6 %
5-9	147	8,4 %
10-49	382	21,9 %
50-99	158	9,1 %
100-999	346	19,8 %
1 000-4 999	156	8,9 %
5 000-9 999	73	4,2 %
10 000-49 999	104	6,0 %
50 000-99 999	22	1,3 %
100 000-	49	2,8 %
	1 744	

Källa: Kemikalieinspektionen, produktregistret.

Under 2005 var det 1 340 företag eller drygt tre fjärdedelar av dem som hade anmält en kvantitet mellan 1 och 999 ton.

Kemikalieavgiften redovisar, enligt det nuvarande sättet att se på vad som ska ingå i beräkningsunderlaget, ett ackumulerat överskott på drygt 19 300 000 kronor. Det ackumulerade överskottet kan ses som en indikation på att avgiftsuttaget är för högt i förhållande till verksamhetens kostnaderna. Överskottet har dock minskat med nästan 2 600 000 kronor under de senaste tre åren. Med hänsyn till det senaste årets negativa resultat, -3 404 000 kronor, finns det just nu ingen anledning att sänka avgifterna. I och med att Kemikalieinspektionen inte disponerar avgiftsintäkterna kommer de trots högre kostnader än avgiftsuttag inte automatiskt att få mindre resurser att röra sig med, eftersom de får anslag för att täcka kostnaderna.

Kemikalieinspektionen använde 2006 ca 8,5 årsarbeten för sin operativa tillsyn. Dessa avsåg produkttillsyn enligt 14 kap. miljöbalken. Kemikalieinspektionen förstärkte resurserna för operativ tillsyn 2007 med 3 nya tjänster och ett tillfälligt vikariat. De nya inspektörerna beräknas vara fullt operabla under 2008.

Kemikalieavgifternas intäkter och kostnader 2005-2007¹⁰⁰, tkr

År	Ingående balans	Intäkt	Kostnad	Årets resultat	Utgående balans
2007		66 090	69 494	-3 404	19 340
2006		67 155	66 185	970	
2005	21 929	65 845	66 000	-155	

Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisning 2007.

Vi återkommer senare i betänkandet och resonerar kring kemikalieavgiften och om de kostnader den avser att finansiera verkligen är kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt vilka kostnader som tillkommer i den framtida tillsynen. I avsnitt 5.2.1 redogör vi för vilka delar av Kemikalieinspektionens arbete med allmänkemikalier som kan finansieras med avgifter, samt vad som rimligen bör skattefinansieras.

Prövning av bekämpningsmedel

Den som ansöker om godkännande av ett kemiskt eller biologiskt bekämpningsmedel ska dels betala en ansökningsavgift dels en årsavgift för varje godkänd produkt. Det finns två typer av bekämpningsmedel, växtskyddsmedel och biocider. I avgiftssammanhang är det dock mer avgörande huruvida bekämpningsmedlet är biologiskt eller kemiskt som har den avgörande betydelsen för hur stort avgiftsuttaget kommer att bli. I dessa sammanhang är det också av stor betydelse om det biologiska bekämpningsmedlet består av mikro- eller makroorganismer.

Kemiska bekämpningsmedel

Enligt 6 § förordning (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. ska avgift betalas för Kemikalieinspektionens prövning av kemiska bekämpningsmedel enligt nedan.

¹⁰⁰ Kemikalieinspektionens årsredovisning 2005-2007.

- | | |
|---|-----------|
| 1. Vid ansökan om godkännande, | |
| a) för varje produkt | 10 000 kr |
| b) för varje verksamt ämne som inte ingår i annan godkänd produkt | 30 000 kr |
| 2. Vid ansökan om villkorsändring | |
| a) som avser namn, förpackningsstorlek eller icke verksamt ämne | 1 000 kr |
| b) i övrigt | 5 000 kr |
| 3. Vid ansökan om fortsatt godkännande | 6 000 kr |
| 4. Vid ansökan om undantag | 3 000 kr |

Dessutom ska en årsavgift betalas för varje godkänd produkt motsvarande 2,6 procent av värdet på försäljningen av produkten året före det år avgiften avser.

Biologiska bekämpningsmedel

Enligt 7 § förordning (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. ska avgift betalas för Kemikalieinspektionens prövning av biologiska bekämpningsmedel enligt nedan.

- | | |
|--|-----------|
| 1. Ansökan om godkännande som avser | |
| a) mikroorganismer | |
| - för varje bekämpningsmedel | 5 000 kr |
| - för varje verksam organism som inte ingår i annat godkänt bekämpningsmedel | 15 000 kr |
| b) genmodifierade organismer | |
| - för varje verksam organism som inte ingår i annat godkänt bekämpningsmedel | 23 000 kr |
| c) nematoder, insekter, spindeldjur | |
| - för varje bekämpningsmedel | 3 000 kr |
| - för varje verksam organism som inte ingår i annat godkänt bekämpningsmedel | 8 000 kr |
| 2. Ansökan om villkorsändring | |
| - som avser bekämpningsmedlets namn eller förpackningsstorlek | 1 000 kr |
| - i övrigt | 2 000 kr |

3. Ansökan om fortsatt godkännande som avser
 - a) mikroorganismer 3 000 kr
 - b) genmodifierade mikroorganismer
 - c) nematoder, insekter, spindeldjur 4 500 kr
1 500 kr
4. Ansökan om undantag som avser
 - a) mikroorganismer 1 500 kr
 - b) genmodifierade mikroorganismer 2 000 kr
 - c) nematoder, insekter, spindeldjur 1 000 kr

Dessutom ska en årsavgift betalas för varje godkänd produkt motsvarande 1,8 procent av värdet på försäljningen av produkten året före det år avgiften avser.

För såväl kemiska som biologiska bekämpningsmedel gäller att årsavgiften som lägst är på 2 000 kronor och som högst 200 000 kronor. Ansökningsavgifterna ska betalas av den sökanden. Årsavgift skall betalas av den som har fått ett bekämpningsmedel godkänt eller av den som har trätt i dennes ställe.

Bekämpningsmedelsavgifternas intäkter och kostnader 2005–2007, tkr

År	Ingående balans	Intäkt	Kostnad	Årets resultat	Utgående balans
2007		20 896	19 435	1 461	267
2006		20 831	19 970	861	
2005	-2 460	18 605	18 200	405	

Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisning 2007.

Enligt Kemikalieinspektionens årsredovisning finns det för bekämpningsmedelsavgiften ett ackumulerat överskott på 267 000 kronor. Verksamheten får med anledning av detta anses vara i balans. På samma sätt som intäkterna av kemikalieavgifterna disponeras inte bekämpningsmedelsavgifterna. Intäkterna redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten och Kemikalieinspektionen får sedan anslag för att finansiera

Även beträffande bekämpningsmedel återkommer vi senare i betänkandet och resonerar kring vilka kostnader avgifterna avser att finansiera och om de är kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt vilka kostnader som tillkommer i framtiden. I avsnitt 5.2.2 redogör vi för vilka delar av Kemikalie-

inspektionens arbete med bekämpningsmedel som kan finansieras med avgifter, samt vad som rimligen bör skattefinansieras.

Prövning av verksamt ämne i bekämpningsmedel

Kemikalieinspektionen tar ut avgifter för arbete inom Svenska rapportörsprogrammet (SERP) för hantering och utvärdering av ansökan om att ett verksamt ämne ska tas upp i bilagorna till växtskyddsmedelsdirektivet (91/414/EEG) respektive biociddirektivet (98/8/EG). Avgifterna disponeras av Kemikalieinspektionen. År 2006 uppgick avgifterna till 11 601 000 kronor medan kostnaderna uppgick till 14 821 000 kronor, vilket innebär ett negativt resultat för året på 3 220 000 kronor. Verksamheten har dessutom med ett ackumulerat underskott på -6 544 000 kronor. I Kemikalieinspektionens regleringsbrev finns dock ett villkor som medger att medel från anslaget används för att täcka eventuella underskott inom SERP.

SERP-avgifterna, intäkter och kostnader 2005 2007, tkr

År	Ingående balans	Intäkt	Kostnad	Årets resultat	Utgående balans
2007		12 291	15 511	-3 220	-6 544
2006		9 413	10 747	-1 334	
2005	-1 232	9 502	10 260	-758	

Källa: Kemikalieinspektionens årsredovisning 2007.

Som nämnts ovan får Kemikalieinspektionen täcka underskottet i prövningen av de verksamma ämnena i bekämpningsmedel med anslag, så något ackumulerat underskott finns i praktiken inte. Uppgiften är dock intressant som information om vad överskottet skulle vara om inte anslaget fick belastas för detta ändamål.

Underskottet för 2007 visar att verksamheten i dagsläget är underfinansierad med drygt 25 procent och innebär ett problem för Kemikalieinspektionen med hänsyn till att det ekonomiska målet är full kostnadstäckning. Kemikalieinspektionen har i en skrivelse¹⁰¹ till Miljödepartementet begärt att bland annat avgiftens tak ska

¹⁰¹Kemikalieinspektionen Dnr 221-944-07, Förslag till ändring av förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.

höjas, men förändringen har inte genomförts i väntan på denna utredning.

I Kemikalieinspektionens regleringsbrev står att verksamheten inom SERP är en uppdragsverksamhet vilket skiljer sig mot Ekonomistyrningsverkets uppfattning, som i rapporten Avgifter 2006 benämner avgiften som en intäkt av offentligrättslig verksamhet.¹⁰² Avgiftsintäkterna disponeras visserligen av Kemikalieinspektionen men det gör inte avgiften mindre tvingande för den som vill släppa ut ett verksamt ämne på marknaden. Att ett eventuellt underskott i denna verksamhet dessutom får täcks med medel från anslaget tyder också på att avgiften har en felaktig benämning i regleringsbrevet. Visserligen kan det ansökande företaget vända sig till någon annan utsedd rapportör, men inte inom landet, varför vi kan se det som att Kemikalieinspektionen har ensamrätt på denna typ av prövning i Sverige.

Enligt 8 och 8 a §§ förordning (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. ska avgift betalas för Kemikalieinspektionens administrativa hantering och utvärdering som krävs i samband med en ansökan om att ett verksamt ämne ska tas upp i bilagorna till rådets direktiv 91/414/EEG respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG. Vad det gäller växtskydd för upptag på bilaga I till direktiv 91/414/EEG ska en avgift om 100 000 kronor betalas vid ansöknings-tillfället. En avgift som inte betalas tillbaka även om Kemikalieinspektionens kostnader är lägre.

De ansökningsavgifter som gäller för upptag på bilaga I till direktiv 91/414/EEG är:

Växtskyddsmedel, kemiskt	4 125 000 kr/ansökan
Växtskyddsmedel, mikrobiologiskt	2 000 000 kr/ansökan

De ansökningsavgifter som gäller ansökan om upptag på bilaga I, IA och IB till direktiv 98/8/EG är:

Biocidprodukt, kemiskt ämne på bilaga I, IA	3 300 000 kr/ansökan
Biocidprodukt, mikroorganism på bilaga I, IA	2 000 000 kr/ansökan
Biocidprodukt på bilaga IB	240 000 kr/ansökan

¹⁰² ESV 2007:21, s. 49.

2.8.3 Övriga myndigheter

Övriga bestämmelser om statliga myndigheters avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, främst 6 kap., och föreskrifter meddelade med stöd av den förordningen. Kapitlet innehåller bemyndiganden för Naturvårdsverket, Läke-medelsverket, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Statens jordbruksverk och Socialstyrelsen att meddela föreskrifter om avgifter för viss prövning i fråga om kemiska produkter, biotekniska organismer och varor.

Myndigheter med ett centralt ansvar för tillsynsvägledning på miljöbalkens område får meddela föreskrifter om timavgifter för tillsyn som inte täcks av annan avgift enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken¹⁰³.

Livsmedelsverket

Enligt Livsmedelsverkets regleringsbrev för 2008 ska de bistå Kemikalieinspektionen med att bedöma resthalter av bekämpningsmedel i ärenden om nationellt godkännande av bekämpningsmedel. Livsmedelsverket ska enligt sitt regleringsbrev för 2008 bidra till arbetet med att korta handläggningstiderna. Livsmedelsverket bistår också Kemikalieinspektionen i handläggningen och prövningen inom SERP.

Från och med 2006 för Kemikalieinspektionen årligen över 1 600 000 kronor till Livsmedelsverket i ersättning för arbetet med resthaltsbedömningar. Eventuellt över- eller underskott balanseras mot nästkommande års resultat.

Före 2006 har resthaltsbedömningarna vid Livsmedelsverket haft låg prioritet varför det byggts upp en överbalans av ärenden inom området som inte har slutförts. Tidigare har bedömningarna bekostats med Livsmedelsverkets anslag och därmed varit en belastning för Livsmedelsverket. De har dock betraktat uppgiften som något de måste utföra men som i praktiken fått låg prioritet och endast avsatt en tjänst för att hantera de 25–30 ärenden som kommer varje år.

Det extra tillskottet som Livsmedelsverket nu tillskrivits i Kemikalieinspektionens regleringsbrev är just avsett att ge dem

¹⁰³ 7 kap. 14 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

möjlighet att arbeta av överbalansen. Det ligger dock fortfarande ärenden hos Kemikalieinspektionen som ännu inte skickats till Livsmedelsverket, vars ärenden just nu verkar i balans. Under perioden 2008–2009 kommer Livsmedelsverket enligt Kemikalieinspektionens regleringsbrev att få ytterliggare 1 200 000 kronor, vilket förhoppningsvis bidrar till att inte någon överbalans byggs upp.

Som ersättning för arbetet inom SERP har Livsmedelsverket ett avtal med Kemikalieinspektionen om att de ska få 21 procent av företagets avgift till Kemikalieinspektionen. Detta har utförts som ett uppdrag åt Kemikalieinspektionen men inneburit att de inte har kunnat fakturera kostnader som överstiger den avtalade delen av Kemikalieinspektionens avgifter till företagen. I praktiken innebär det att Livsmedelsverket tvingas att använda andra medel för att finansiera mellanskillnaden.

Jämfört med prövningen av bekämpningsmedel är det förhållandevis få ärenden per år som Livsmedelsverket handlägger inom SERP. Livsmedelsverkets kostnader varierar mycket mellan åren men snittkostnaden för åren 2004–2007 var 833 050 kronor¹⁰⁴. Kostnaderna är kopplade till respektive verksamt ämne och handläggningen kan ta flera år.

Statens jordbruksverk

Enligt Statens jordbruksverks regleringsbrev för 2008 så ska verket bistå Kemikalieinspektionen med effektivitetsbedömningar av bekämpningsmedel i ärenden om nationellt godkännande av bekämpningsmedel. Dessutom ska Statens jordbruksverk enligt sitt regleringsbrev för 2008 bidra till arbetet med att korta handläggningstiderna.

Kemikalieinspektionen för årligen över 900 000 kronor till Statens jordbruksverk i ersättning för arbetet med effektivitetsbedömningarna. Enligt Statens jordbruksverks redovisning för 2007 av överförda medel stämmer beloppet väl överens med verkets kostnader.

Det arbete som Statens jordbruksverk utfört innan ersättning började betalas från Kemikalieinspektionen har finansieras med medel från anslaget. Enligt Statens jordbruksverk rörde sig deras

¹⁰⁴ Kostnaden för SERP-prövningarna åren 2004, 2005, 2006 och 2007 var för respektive år 326 250 kr, 1 942 600 kr, 875 500 kr och 187 850 kr.

deltagande tidigare år i huvudsak om att i remissvar uttala sig om behovet av de produkter som var aktuella för godkännande.

Läkemedelsverket

Nästa all verksamhet vid Läkemedelsverket finansieras med avgifter som disponeras av myndigheten. Med stöd av 6 kap. 5 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, ges Läkemedelsverket rätt att meddela föreskrifter om avgifter för kontrollen av kosmetiska och hygieniska produkter. Prognosen över avgiftsintäkterna för kosmetiska och hygieniska¹⁰⁵ för 2007 var i september 2007 enligt samråd till Ekonomistyrningsverket¹⁰⁶ 7 536 000 kronor, vilket är en bråkdel av Läkemedelsverkets totala avgiftsintäkter på 388 553 000 kronor¹⁰⁷.

Läkemedelsverkets kostnader för tillsyn av kosmetiska och hygieniska produkter ska täckas av de avgifter som erläggs av de som tillverkar eller för in produkterna på den svenska marknaden. Avgifternas nivå regleras i Läkemedelsverkets föreskrifter om avgifter för kontrollen av kosmetiska och hygieniska produkter (LVFS 2006:17). Avgiften tvådelad enligt nedan. Om en tillverkare eller importör har fler än 200 produkter anmälda utgår ingen avgift för de produkter som överstiger 200.

- Årlig avgift för den som tillverkar eller till Sverige för in 2 100 kr
- Årlig avgift per produkt 300 kr

I dag finns det ungefär 27 000 produkter i registret anmälda från runt 660 företag.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Kosmetiska och hygieniska produkter ingår i verksamhetsgrenen Medicinteknik och kosmetika med en sammanlagd avgiftsintäkt på 30 421 tkr.

¹⁰⁶ Begäran om avgiftssamråd rörande Läkemedelsverkets avgiftsnivåer 2007, LV Dnr 582:2007/58929.

¹⁰⁷ Läkemedelsverkets årsredovisning 2007.

¹⁰⁸ Begäran om avgiftssamråd rörande Läkemedelsverkets avgiftsnivåer 2007, LV Dnr 582:2007/58929.

Statens räddningsverk

Statens räddningsverk bedriver tillsyn av säkerhetsdatablad enligt miljöbalken, exklusive Seveso, men tar inte ut någon avgift. Verksamheten omfattar enligt skattning ca 1,5 årsarbetskraft och finansieras med medel från anslaget. Enligt uppgifter i deras årsredovisning uppgår kostnaden för en årsarbetskraft till ca 1 500 000 kronor.

Arbetsmiljöverket

Enligt 7 kap. 12 § arbetsmiljölagen får regeringen föreskriva att särskilda avgifter skall tas ut i ärende enligt lagen. Bemyndigandet har endast utnyttjats till att föreskriva om avgift för Arbetsmiljöverkets uppdrag att granska maskiner, redskap, skyddsutrustningar eller andra tekniska anordningar.

Arbetsmiljöverkets tillsyn enligt arbetsmiljölagen är anslagsfinansierad. Det har inte gått att tydligt skilja ut hur många årsarbeten av verkets använda resurser som avser platsknuten kemikalietillsyn, trots förekomsten av en omfattande statistik om arbetsmiljötillsynen. För den del av kemikalietillsynen som avser Sevesolagstiftningen och bekämpningsmedel i klass I ASS uppger verket att det ägnar ca 7 årsarbetskrafter. Då ingår inte bara inspektioner.

Även om Arbetsmiljöverket inte tar ut någon avgift lägger verket resurser motsvarande en årsarbetskraft på den tillsyn de bedriver över säkerhetsdatabladen. Kostnaden per årsarbetskraft uppgår, enligt beräkningar gjorda på uppgifter från årsredovisningen, till ca 800 000 kronor.

Generalläkaren

Vi bedömer att generalläkaren använder resurser motsvarande 0,5 årsarbete för platsknuten kemikalietillsyn enligt miljöbalken år 2006. Detta innebär en kostnad på 450 000 kronor om vi antar att kostnaden för en årsarbetskraft uppgår till ca 900 000 kronor. Försvaret saknar kemikalieintensiv industri som tillsynsobjekt. För tillsynen enligt miljöbalken finns en personalstab på totalt 8 personer som under 2009 utökas med en person.

Generalläkarens tillsyn finansieras helt över statsbudgeten.

Länsstyrelserna

Den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ska betala en årsavgift för prövning och tillsyn till länsstyrelsen. Avgiftens storlek varierar med verksamhetens art.

Länsstyrelsernas resurser för tillsyn enligt miljöbalken uppgick enligt länsstyrelsernas årsredovisning för 2007 till ca 61 årsarbeten. Vi har efter samråd med flera länsstyrelser samt genom skattningen, kommit fram till att tillsynen över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet¹⁰⁹ i genomsnitt utgör ca 15–20 procent av tillsynen, vilket motsvarar ca 10 årsarbeten. Snittkostnaden för länsstyrelsernas personal för tillsyn av miljöfarlig verksamhet var år 2007 ca 750 000 kronor per år.¹¹⁰ Den sammanlagda kostnaden för verksamhet beräknas därav till 7 500 000 kronor.

Hos vissa länsstyrelser eller på enstaka tillsynsobjekt kan siffran vara betydligt högre, beroende på länets näringslivsstruktur eller typ av verksamhet. Antalet redovisade årsarbeten inkluderar resurser för Sevesotillsyn, för vilken Räddningsverket transfererar 4 000 000 kronor per år till länsstyrelserna.

Miljöbalkskommittén har tidigare beräknat att staten år 2004 finansierade ca 60 procent av kostnaderna för både tillsynen och prövningen av miljöfarliga verksamheter och tillsynen av vattenverksamheter med avgifter¹¹¹. De statliga avgifterna för tillsyn och prövning¹¹² har inte höjts sedan dess. Det är därför mycket möjligt att finansieringsgraden kan vara lägre i dag. Hur stor del som finansierar enbart tillsynen av miljöfarliga verksamheter går inte att särskilja.

Kommunerna

Kommunerna använde år 2006 ca 300 årsarbeten för miljöbalkstillsyn på tillstånds- eller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. I samråd med ett antal kommuner har vi skattat att ca 15 procent utgörs av platsknuten kemikalietillsyn, vilket motsvarar 45 årsarbeten. Snittkostnaden för kommunal tillsynspersonal upp-

¹⁰⁹ Resurserna för denna uppgick 2006 till ca 61 årsarbeten enligt länsstyrelsernas årsredovisningar.

¹¹⁰ Uppgiften är baserad på länsstyrelsernas årsredovisningar för 2007.

¹¹¹ Miljöbalkskommitténs slutbetänkande "Miljöbalken, miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59), s. 23.

¹¹² Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

skattar vi till ca 900 000 kronor per år. Den sammanlagda kostnaden för verksamheten beräknas därav till 40 500 000 kronor.

Genom att debitera utövare av miljöfarliga verksamheter årsavgifter för tillsyn enligt miljöbalken, finansierar kommunerna närmare 40 procent av sin platsknutna kemikalietillsyn med årsavgifter. Avgifterna bidrar även till att finansiera produkttillsynen på samma slags verksamheter, exempelvis hos tillverkare av kemikalier. Avgifter för kommunernas produkttillsyn över detaljister finansierade betydligt mindre än de nästan 13 procent som all kommunal timdebitering av miljöbalkstillsynen bidrog med.

Skillnaderna mellan statens och kommunernas avgiftsfinansiering beror på att det är svårare att ta ut och att rationellt administrera avgifter från ett stort avgiftskollektiv än från ett litet, särskilt om det stora kollektivet i huvudsak består av små företag. Kommunernas tillsyn över detaljister sker dessutom ofta mindre frekvent återkommande. Därför debiterar kommunerna vanligen timavgifter istället för årsavgifter, men detta kostar i gengäld resurser att administrera. Erfarenheterna visar också att timavgifter ger ett resultat som är svårare att förutse än vid debitering av årsavgifter.¹¹³

Det kan vara svårt för inspektörer att ta betalt per timme för påtvingad tillsyn och det finns många gränsdragningsproblem när de ska avgöra vad som verkar skäligt i enskilda fall att debitera ett visst företag, exempelvis om tid för inläsning om branschen och i så fall hur stor del av denna som ska debiteras ett visst företag, och när tillsynen över ett företag övergår i tillsyn över ett annat under samma inspektionstur.

¹¹³ Miljöbalkskommitténs betänkande (SOU 2005:59), s. 238.

2.9 Säkerhetsdatabladens kvalitet

En översyn av reglerna om säkerhetsdatablad är en viktig åtgärd för att uppnå bättre kvalitet och nytta av bladen. Omfattande tillsyn som rör bladens kvalitet är under tiden mindre meningsfull. Tillsyn över företagens kompetens att upprätta sådana blad, över förmedlingen av bladen och tillämpningen av deras innehåll är desto viktigare.

2.9.1 Vår bedömning

Vi anser det vara angeläget att kunskaper om kemiska ämnen och hur människor och miljö ska skyddas förs över till alla som använder kemiska produkter. Säkerhetsdatabladerna är det enda till buds stående instrumentet för detta.

Det är företagen som ansvarar för kvaliteten på bladen och som ska svara för kostnaderna för kvalitetsarbete, inte myndigheterna. Det är företagen som ska samverka för att både sprida korrekt information nedåt i distributionskedjorna och för att återföra informationen uppåt i samma kedjor om förekommande brister i bladen. Kravet i Reach på att företagen ska ha kompetens för att utfärda säkerhetsdatablad och kraven i miljöbalken på att ha ett strukturerat internt arbete, bedömer vi som mycket betydelsefullt.

2.9.2 Säkerhetsdatabladens syfte

Av inledningen till Reach-förordningens bilaga II framgår att säkerhetsdatabladerna syftar till att

...göra det möjligt för användaren att vidta nödvändiga åtgärder till skydd för människors hälsa och säkerheten på arbetsplatsen och till skydd för miljön.

Kemikalieinspektionen har tidigare uttryckt syftet för bladen på liknande sätt.

Bra information hjälper den yrkesmässige användaren att göra sitt produktval och planera sin kemikaliehantering så att den blir säker för både hälsan och miljön.

samt att

Säkerhetsdatabladet ska ge en så klar och tydlig information om produkten, så att användaren kan avgöra vilka nödvändiga åtgärder som behöver vidtas på arbetsplatsen för att skydda hälsa och miljö.¹¹⁴

Bladen är således tänkta att fylla en viktig uppgift som bärare av information, från dem som ska ta fram kunskaperna om kemiska produkter, till dem som ska nyttja de kemiska produkterna och kunskaperna.

Det är värt att notera de svenska förväntningarna på att säkerhetsdatabladerna ska vara underlag för företagens produktval. Förväntningarna saknar motsvarighet i EG-rätten och bladen är inte utformade för det ändamålet.

2.9.3 Regleringen

Före Reach fanns reglerna om bladens innehåll i Kemikalieinspektionens föreskrifter¹¹⁵. Sedan den 1 juni 2007 följer kraven i stället av Reach¹¹⁶. Reglerna överfördes till Reach utan föregående utvärdering. De omfattas inte av bestämmelserna i Reach¹¹⁷ om översyn av Reach.

Förordningen ställer utökade kraven på bladens innehåll genom att det för registrerade ämnen även ska finnas med relevanta exponeringsscenarioer som en bilaga till bladet från de företag som tillverkar eller importerar >10 ton av ämnet. Scenarierna ska omfatta identifierade användningar och särskilda villkor.

Utöver innehållet lägger reglerna även fast kraven på kompetens hos den som utformar dem.

Säkerhetsdatabladerna skall utarbetas av en kompetent person som skall ta hänsyn till användarens särskilda behov, så långt detta är känt. De som släpper ut ämnet och beredningen på marknaden skall försäkra sig om att de kompetenta personerna har genomgått lämplig utbildning inklusive fortbildning.¹¹⁸

¹¹⁴ Kemikalieinspektionen, Tillsyn Nr 3/07, Bygg 2006 – Säkerhetsdatablad för byggkemikalier, ett tillsynsprojekt i samverkan med Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket och Räddningsverket.

¹¹⁵ Kapitel 4 samt bilaga 10 till Kemikalieinspektionens (1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

¹¹⁶ artikel 31 och bilaga II.

¹¹⁷ Artikel 138.

¹¹⁸ Reach bilaga II, s. 268.

Innehållet i bladen ska vara upplagt efter en reglerad struktur och innehålla data och information under 16 rubriker.

2.9.4 Vanliga brister i säkerhetsdatabladen

Vi har funnit att tillsyn över säkerhetsdatablads kvaliteten är mindre meningsfull.

Nyttan från tillsynen begränsas av vad de regler som ska kontrolleras medger för nytta. Effektivitet på tillsynen och ambitionsnivån på denna har mindre betydelse om inte bestämmelserna är ändamålsenliga. Alla regler ska kunna bli föremål för tillsyn, men tillsyn över regler som är ändamålsenligt utformade kan ge mer nytta än tillsyn över regler som inte är det.

Ett antagande om eller bedömning av vad som är en rimlig ambitionsnivå för tillsynen över säkerhetsdatabladen bör därför ta hänsyn till om avsedd nytta uppstår när bladen uppfyller lagstiftningens krav. Uppstår ingen eller bara en begränsad nytta är lösningen regeländringar, inte mer tillsyn.

Av ingressen till EG-direktiv 2001/58/EG (punkt 9) framgår att det funnits kvalitetsproblem med säkerhetsdatabladen som var kända redan år 2001. Det framgår även att kommissionen och medlemsstaterna i framtiden skulle undersöka hur säkerhetsdatablads kvaliteten skulle gå att förbättra ytterligare. Men reglerna fördes i stort sett oförändrade över till Reach.

Vi har tagit del av resultat från Kemikalieinspektionens m.fl. centrala myndigheters tillsyn och från motsvarande myndigheter i andra länder. Vi har även fått synpunkter från Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, kommunerna, företagen och LO.

Eftersom erhållna resultat visar att bladen ofta håller otillräcklig kvalitet och att gjorda erfarenheter ofta grundar sig på just sådana blad, har vi dessutom låtit utvärdera om blad som Kemikalieinspektionen kvalitetsbedömt utifrån lagstiftningens krav fyller sin avsedda funktion. Det finns tillsynsprojekt som har visat att även säkerhetsdatablad som är bra, inte nödvändigtvis lämnar de konkreta upplysningar som en användare behöver för att planera sin hantering.

Kvaliteten brister ofta

Utifrån det tidigare regelverket har Kemikalieinspektionen funnit anmärkningsvärda brister i cirka hälften av säkerhetsdatabladerna hos de företag som inspekteras. Bristerna finns under alla rubriker. Även andra EU-länders tillsynsmyndigheter känner till kvalitetsbristerna.

Plast & Kemiföretagen har undersökt kvaliteten på säkerhetsdatablad som medlemsföretagen utfärdar. Det gjordes år 1999 och senast år 2004. Trots en förbättring sedan den första undersökningen uppvisade ungefär hälften av bladen allvarliga brister även år 2004. Det var även sådana brister som kunde ha betydelse för riskbilden, inte enbart formella brister. Plast & KemI menade att problemen kunde tyda på en bristande toxikologisk eller pedagogisk kompetens inom företagen men kunde också bero på lagstiftningen kring säkerhetsdatabladerna. Vikten av bra pedagogisk utformning på bladen lyftes fram.

I kontakter vi hittills haft med myndigheter (och viss utsträckning även med företag/upphandlare) har det framkommit samstämmiga uppgifter om att bladen, eller stora delar av informationen i dem, tycks vara obegriplig eller svåränvändbar för många användare.

Vanliga problem i bladen är att

- riskerna ibland överdrivs
- informationen i olika säkerhetsdatablad är väldigt likartad även om skillnaderna i ämnens farlighet kan vara stora
- när färdiga datasystem framställer säkerhetsdatablad skapar de lätt standardfraser och allmänna fraser som gör det svårt för läsaren att bedöma hur de ska hantera produkten
- informationen inte är tillräckligt detaljerad och nyanserad för att det ska gå att göra riskbedömningar
- viktiga faktauppgifter kan saknas, exempelvis om tid för ögonspolning, filtertyp i andningsskydd, avfallskod (EWC-kod)
- det saknas information om hur spill och avfall ska tas om hand
- säkerhetsdatabladerna innehåller svåra termer.

Landsorganisationen – LO - har till oss framfört ungefär detsamma som ovan. Bladen har enligt LO sämst kvalitet när små företag har utarbetat dem.

LO pekar dessutom på att det är vanligt att bladen inte följer med leveransen eller finns på fel språk. Det förekommer också att personal i företag från andra länder tar med sig kemikalier från hemlandet när de får uppdrag i Sverige och reser hit. Då kan inte svenska arbetstagare och andra utländska arbetstagare från på arbetsplatsen läsa vare sig varningstexter på förpackningen eller säkerhetsdatabladerna och skydda sig själva eller miljön.

Vi fick vid våra kontakter med tillsynsmyndigheter veta att de visserligen tar del av informationen i bladen, men att de använder dem i liten utsträckning när de ställer krav på riskhanteringsåtgärder och andra försiktighetsmått, exempelvis på produktval.

Bladen som kommunikativt instrument

Bladen vänder sig till företag i olika branscher och till personer i olika slags befattningar. Nyttjarna kan vara såväl experter som amatörer på kemi, men ska kunna använda informationen i bladen i både akuta och normala situationer.

De växande informationsmängderna anser leverantörerna vara ett problem för användarna, främst i de små företagen (se avsnitt 2.10.2). Med Reach ska informationsmängderna i vissa blad öka ytterligare.

De flesta som tar del av informationen saknar kemiutbildning på högskolenivå. De kan ha svårt att ta till sig bladens innehåll av vissa vetenskapliga data som enbart kemister, toxikologer/ekotoxikologer eller personer med specialistutbildning kan förstå.

Problemen rör således inte bara kvaliteten eller formella brister. De handlar också om att användarna inte förstår information i bladen, vad den kan användas till eller hur de ska nyttja den. Bladen ska tillgodose alla målgrupper, både specialister och amatörer. Lagstiftningen ställer krav på en standardiserad disposition där informationen ska komma i en viss ordning. Därmed blir de inte målgruppsanpassade. Många användare saknar sådan utbildning i kemi och naturvetenskap att de kan tillgodogöra sig delar av bladens vetenskapliga information.

”Jag förstod inte ens att det var en fisk” är ett talande och till oss förmedlat citat från en företagare som under rubriken ekotoxicitet hade läst värdet i mg/l för EC50/50h/Daphnia magna¹¹⁹.

2.9.5 Säkerhetsdatablad av god kvalitet är otillräckligt bra

Resultatet av den utvärdering vi låtit göra genom ett utvärderingsföretag visar att företagen uppfattar brister i bladens användarvänlighet även när Kemikalieinspektionen kontrollerat dem. Det gäller både hos de små företagen (färre än tio anställda) eller de litet större (fler än 50 anställda) med miljöledningssystem. För de lite större företagen fyller de sin funktion något bättre.

Inget företag i undersökningen kunde dra några självständiga slutsatser om användandet av en kemikalie mot bakgrund av informationen i säkerhetsdatabladen. De större företagen köpte konsulter för att kunna förstå och omsätta bladens innehåll.

Det gick inte att spåra en nyttskillnad mellan ”bra” och ”dåliga” säkerhetsdatablad annat än möjligen för de något större företagen. Det gick heller inte att spåra en direkt effektkedja mellan informationen i bladen och företagets handlande. Hur god kvalitet bladen än har inverkar andra faktorer ofta mer på handlandet, exempelvis vanor, attityder och rutiner. Det gäller särskilt i de små företagen.

Företagen i undersökningen använde sällan säkerhetsdatabladen som kunskapskälla för att göra miljömässigt riktiga val mellan kemikalier (produktval). Antagandet att bladen leder till produktval kan bero på ett grundläggande teorifel, det vill säga antagandet kan vara felaktigt eller överförenklat.

Företagen nyttjade främst informationen om brandfarlighet, hur hälsoskadlig kemikalien är och vad de ska göra om en olycka inträffar.

Den stora mängden dåliga blad kan göra det svårare för blad med god kvalitet att nå målgruppen, som har sin bild klar redan innan de läst dem.

Även i blad med granskad kvalitet är informationen otillräcklig eller för allmän för vissa, medan den för andra är för omfattande eller för komplicerad. Bladen riktar sig till både stora och små företag och till experter och okunniga på samma gång. Begrepp och formler som är en nödvändighet för ett proffs att använda kan vara

¹¹⁹ Daphnia magna är det latinska namnet för hinnkräfta, som inte är en fisk.

obegripliga för en lekman och skymmer annan och för denne mer väsentlig information.

Företag är som grupp heterogen, men samma utformning av bladen ska nå dem alla. En tanke om att all information i bladen kan vara nödvändig för någon kan vara en ambition som är oförenlig med syftet att "... göra det möjligt för användaren att vidta nödvändiga åtgärder till skydd för människors hälsa och säkerheten på arbetsplatsen och till skydd för miljön".

2.9.6 Tillsyn över säkerhetsdatablad

Vi anser att statens samlade tillsyn över kvaliteten på sådan information i säkerhetsdatabladen som rör avfall, miljöskydd och transporter brister. Kemikalieinspektionen saknar eller har sämre kompetens för detta. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har haft ett visst samarbete som rör avfall, men detta har inte varit systematiskt. Naturvårdsverket saknar operativt tillsynsansvar enligt miljöbalken, med undantag för tillsyn över elektronikavfall. Ansvar och kompetens som rör avfall finns främst hos länsstyrelserna och i kommunerna. Ett problem är att varje myndighet bara granskar vissa delar av säkerhetsdatabladet.

Vi har inte kommit i kontakt med myndigheter som säger att de informerar Kemikalieinspektionen om brister i bladens information om just avfall och transporter. Kemikalieinspektionen bekräftar att sådana tips förekommer, men att det sker sällan.

Kemikalieinspektionen och Räddningsverket prioriterar sin produkttillsyn var för sig. Deras respektive tillsyn gäller olika risker med kemikalier. Prioriteringarna kan därför ta sig olika uttryck. Exempelvis kan en myndighet planera tillsyn över företag inom vissa branscher medan den andra planerar tillsyn över företag inom en viss geografisk del av Sverige eller en viss grupp av kemiska produkter. Därmed samordnar inte de centrala myndigheterna sina inspektioner trots att vissa tillsynsobjekt och vissa av deras kemikalier är desamma.

Detta tillsammans med att kompetens och ansvar i övrigt är spridd på en rad myndigheter, som var för sig prioriterar utifrån sina riskperspektiv, och tillika är utspridda geografisk, medför att säkerhetsdatabladen sällan kontrolleras i sin helhet. Kvaliteten på säkerhetsdatabladen som blir föremål för tillsyn kan därför variera

och inte bara mellan olika blad och företag. Kvaliteten på olika delar av samma blad från samma företag kan också variera.

Enligt Räddningsverket är det troligt att många kommuner ännu inte har uppmärksammat verkets ansvar för produkttillsynen enligt miljöbalken. Uppfattningen lever kvar att kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper är reglerade enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och att Kemikalieinspektionen fortfarande ansvarar för produkttillsynen enligt miljöbalken över kemikaliers alla egenskaper.

Kommunernas ansvar för produkttillsyn omfattar samma objekt som Kemikalieinspektionens och Räddningsverkets tillsyn gör beträffande allmänkemikalier samt samma objekt som Läke-medelsverket beträffande kosmetiska och hygieniska produkter. Därtill kommer objekten där produkttillsyn bedrivs men där platsknuten tillsyn kan dominera. Det totala antalet kommunala tillsynsobjekt för produkttillsyn är okänt, men bör vara betydligt större än de som finns registrerade i Kemikalieinspektionens respektive i Läke-medelsverkets register. Bara antalet detaljister uppgår till flera tusen, även om inte alla detaljister saluhåller kemikalier. Därtill kommer sådana företag som sätter kemikalier på marknaden i leden mellan primärleverantörer och detaljister och som också ansvarar för säkerhetsdatablad. ¹²⁰

Kommunernas och statens tillsyn kompenserar inte för bristerna hos varandra.

Spridd kompetens

Myndigheter som främst utför produkttillsyn över tillverkare, importörer och andra primärleverantörer med avseende på dessa företags klassificering och märkning av kemiska produkter och kvaliteten på deras produktinformation, behöver kunskaper i kemi och toxikologi/ekotoxikologi, men också om teknik och andra skyddsåtgärder som är lämpliga att vidta på en viss plats eller i samband med transporter i både normala och akuta situationer. Informationen om åtgärderna ska syfta till att förbättra skyddet av miljön utmed hela hanteringskedjan och för dem som hanterar de kemiska produkterna eller riskerar att exponeras för dem.

¹²⁰ Antalet företag inom svensk parti- och detaljhandel översteg 22 000 arbetsställen år 2006 enligt Statistiska Centralbyråns företagsstatistik.

Kompetensen för sådan produkttillsyn är utspridd på flera myndigheterna på tre administrativa nivåer och på flera orter. Tabellen nedan försöker ge en bild av hur kompetenserna är spridda. Det är viktigt att inse att granskningen av alla avsnitt kan behöva beakta aspekter som rör arbetsmiljö, brand, kemi, toxikologi m.m.

Kommunerna är med i tabellen om vi bedömt att kompetensen i ett visst avseende är mer allmänt förekommande. De flesta länsstyrelserna och en del kommuner har kompetens som kan stämma in under flera rubriker, men eftersom länsstyrelsernas operativa ansvar för tillsynen över säkerhetsdatablad är högst begränsad är de med för att belysa var sådan kompetens finns som centrala verk kan behöva som stöd för sin tillsyn.

del av säkerhetsdatabladet	särskild kompetens finns hos	myndighetens ort
Rubrik 1	Alla	
Rubrik 2	Kemikalieinspektionen, Räddningsverket	Sundbyberg, Karlstad
Rubrik 3		
Rubrik 4	Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen	Solna, Sundbyberg
Rubrik 5	Räddningsverket, Arbetsmiljöverket	Karlstad, Solna
Rubrik 6	Kemikalieinspektionen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelse/kommun	Solna, Sundbyberg, 21 orter/290 orter
Rubrik 7		
Rubrik 8		
Rubrik 9	Kemikalieinspektionen, Räddningsverket	Sundbyberg, Karlstad
Rubrik 10		
Rubrik 11	Kemikalieinspektionen	Sundbyberg
Rubrik 12	Kemikalieinspektionen, länsstyrelse/kommun	Sundbyberg, 21 orter/290 orter
Rubrik 13	länsstyrelse/kommun, (Kemikalieinspektionen)	21 orter/290 orter (Sundbyberg)
Rubrik 14	Räddningsverket	Karlstad
Rubrik 15	Alla	
Rubrik 16		

Kemikalieinspektionen och Räddningsverket förfogar över inspektörer som är specialiserade inom kemi och andra naturvetenskapliga områden, bland annat toxikologi och ekotoxikologi. Av tabellen i nästa avsnitt framgår att länsstyrelserna allmänt förfogar

över god kompetens i kemi, medan kompetensen i toxicologi/ekotoxikologi är något mindre vanlig. Ett litet antal kommuner förfogar över kompetens för att utföra motsvarande tillsyn som Kemikalieinspektionen och Räddningsverket.

Av Arbetsmiljöverkets ca 400 inspektörer år 2006 hade ca 30 kemikompetens med inriktning på yrkeshygien. Antalet inspektörer minskar och är nu ca 350, enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket.

Av de ovan nämnda myndigheterna saknar Arbetsmiljöverket ansvar för att bedriva tillsyn över säkerhetsdatablad. Länsstyrelsernas ansvar är begränsat till vissa slags kemikalier om utövarns miljöfarliga verksamhet samtidigt är tillståndspliktig. Ansvaret avser då sådana kemikalier som är undantagna från Kemikalieinspektionens ansvar, exempelvis drivmedel.

Vi bedömer att behoven av högt specialiserad eller särskild kompetens är betydligt mindre för annan produkttillsyn än sådan som avser kontroll av klassificering, märkning och kvaliteten på säkerhetsdatablad.

2.10 Företagens ansvar och erfarenheter

Företag med verksamheter i flera länder upplever att svenska tillsynsmyndigheter generellt har bättre kontroll, är effektivare och att företagen har öppnare och snabbare kontaktkanaler, vid jämförelse med tillsynsmyndigheter i många andra länder.

En vanlig erfarenhet bland företag som tillverkar och levererar kemiska produkter är att de centrala myndigheternas tillsyn är gles eller mycket gles. Deras tillsyn sker sällan på plats.

Olika lagtillämpning i kommunerna är ett problem. Företagen ser helst att tillsynen är statlig och förordar en tillsynsorganisation med en central statlig styrning och regionalt utförande. Med en annan modell måste den centrala vägledningen bli bättre för att motverka olikheterna.

Lagstiftningen är i behov av förenkling för att bli överblickbar för företagen som ska följa den.

Näringslivets organisationer och många medlemsföretag arbetar för ett bättre samspel mellan kunder och leverantörer av kemiska produkter. Reach har drivit på den utvecklingen. Företag som tillverkar kemiska produkter menar att små företag har

missgynnats av säkerhetsdatabladens utveckling, från 2 sidor till dagens 7–8 och nu ännu mer genom Reach.

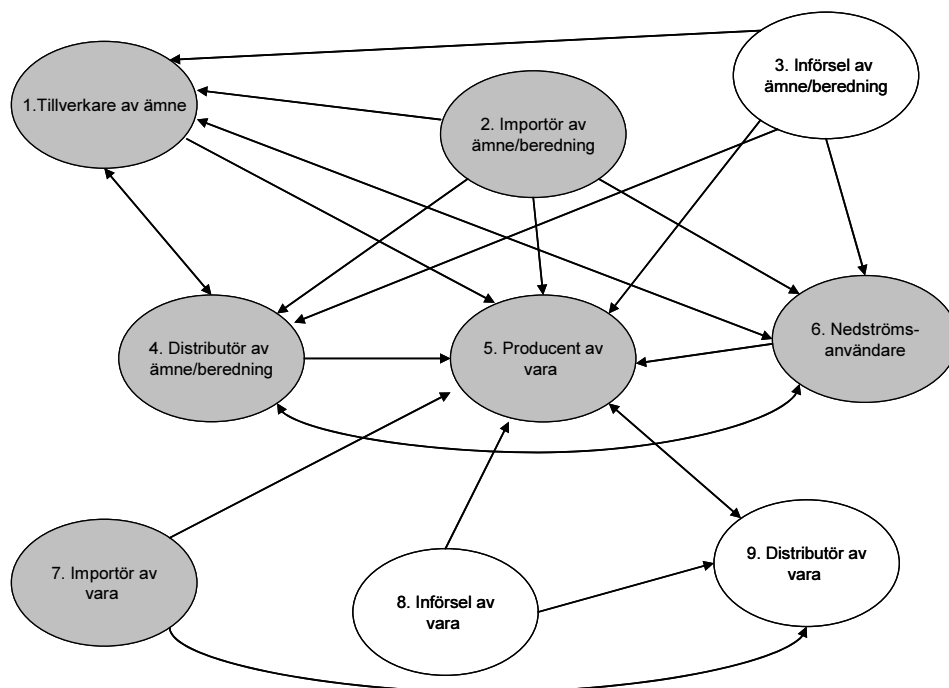
En del företag ser en risk för att Sverige kommer att tillämpa Reach hårdare än andra medlemsländer.

2.10.1 Olika aktörers ansvar

Vad ansvaren innefattar

I det här avsnittet redogör vi för ansvaret för olika delar av kemikaliekontrollen från företagets synpunkt med de kopplingar som finns till tillsynsmyndigheterna. För att få en mer komplett bild av företagets ansvar har vi tagit med områden som inte kommer att ingå i våra förslag till ny tillsynsorganisation. Vi har delat in företagen i följande kategorier.

AKTÖRER PÅ KEMIKALIEOMRÅDET



Grå ellips = aktör enligt Reach

I kategorierna ingår vissa av de aktörer som definieras i Reach och några aktörer som kan urskiljas i annan kemikalielagstiftning. Ett företag kan ingå i flera av kategorierna genom att t.ex. vara både importör av ett ämne och nedströmsanvändare. Vi har inte tagit med exportörer eller sådana som för ut kemiska produkter ur Sverige till andra EU-länder, eftersom utförsel med några undantag¹²¹ inte regleras särskilt i kemikalielagstiftningen.

Allmänheten har ett ansvar för sin kemikaliehantering enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Det finns dock relativt få specifika kemikaliebestämmelser som riktar sig mot privatpersoner. Vi har därför valt att inte ta med allmänheten i det här sammanhanget. Vi har inte heller redovisat den särskilda regleringen av avfall, främst av den anledningen att avfall ofta är undantaget från tillämpningsområdet för kemikalielagstiftningen.

Vi har gått igenom vilka kemikalierregler som varje aktör kan omfattas av beroende på verksamhetens art och de kemiska produkter som ingår i verksamheten, se bilaga 2. Av genomgången framgår att regleringen är komplex på kemikalieområdet och att ett företag kan omfattas av många olika bestämmelser som rör import, införsel och hantering av kemiska produkter. Bilagorna säger emellertid inte så mycket om vilka regler som är tillämpliga i det enskilda fallet; hur stor andel av reglerna som gäller för ett visst företag varierar säkert avsevärt och det torde vara svårt att hitta något exempel på företag som omfattas av alla de angivna reglerna för en aktör. Det är också viktigt att peka på att reglerna på området ofta ändras. Bilagorna ger således bara en ögonblicksbild av regelverket. De gör inte heller anspråk på att vara kompletta.

I bilagorna används begreppet ”utsläppande på marknaden”. Som framgår av avsnitt 1.4.4 har det begreppet varierande betydelse i olika sammanhang. När vi använder oss av rubriken ”Utsläppande på marknaden” i bilagorna avser vi begreppets vidaste definition för att kunna samla alla regler som gäller när aktören på något sätt gör ett ämne, en beredning eller en vara tillgänglig för någon annan utan att vara slutanvändare. Begreppet kan sedan ha olika innebörd i de olika posterna under rubriken.

Vi har i bilagorna också angett vilka myndigheter som ansvarar för tillsynen i olika delar. Av den sammanställningen framgår att ett företag kan vara föremål för kemikalietillsyn från flera statliga myndigheter, t.ex. Kemikalieinspektionen, Räddningsverket och

¹²¹ Se bl.a. EG-förordning 204/2003 om export och import av farliga kemikalier och det svenska förbudet mot export av kvicksilver.

Arbetsmiljöverket. Utöver tillsynsmyndigheterna på miljö- och hälsoområdet finns det exempel på sektorsmyndigheter, såsom Vägverket, som har tillsynsansvar för viss hantering av kemiska produkter. En aktör kan vidare omfattas av både statlig eller kommunal tillsyn. Den kommunala tillsynen kan vara uppdelad på olika nämnder, t.ex. miljö- och hälsoskyddsnämnden och räddningsnämnden.

2.10.2 Företagens erfarenheter av tillsynen och förberedelser för Reach

Vi har haft kontakter med delar av näringslivet. På träffar som ordnats på Teknikföretagen, Plast- & Kemiföretagen och Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet har vi tagit del av erfarenheter av och synpunkter på myndigheternas tillsyn, vad de närvarande företagen anser blir viktigt i tillsynen, deras uppfattning om säkerhetsdatablad och hur de förbereder sig för ikraftträdandet av Reach.

Företag med verksamheter i flera länder upplever att svenska tillsynsmyndigheter generellt har bättre kontroll, är effektivare och att företagen har öppnare och snabbare kontaktkanaler, vid jämförelse med tillsynsmyndigheter i många andra länder.

Frekvens, kompetens och samordning

En vanlig erfarenhet bland företag som tillverkar och levererar kemiska produkter är att den centrala myndigheters tillsyn är gles eller mycket gles. Deras tillsyn sker sällan på plats, vilket även flera kommuner har fört fram till oss. När tillsynen väl sker håller den bra kvalitet, men den bör vara mer samordnad. Varje centralt verk upplevs prioritera för sig och företagen uppfattar ett glapp mellan Räddningsverket och Kemikalieinspektionen i tillsynen av säkerhetsdatablad. Kemikalieinspektionens kompetens uppfattas vara hög, men lägre i frågor som rör brandfarlighet, avfall och arbetsmiljö. Även länsstyrelsernas tillsyn uppfattas sällan ske på plats. Företagens uppfattningar stämmer väl med hur Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna bedriver sin tillsyn när det gäller balansen mellan kontroll och information respektive vilka metoder som myndigheterna använder (se avsnitt 2.6.1 och 2.6.2).

Ett företag kan bedriva verksamhet på flera ställen (företagsnivå) eller i flera anläggningar i Sverige (verksamhetsnivå). På företagsnivå är uppfattningen att det är många myndigheter som utför tillsynen, vilket blir särskilt märkbart när samma företag har anläggningar i flera kommuner eller län. Tillsynen kan även ske på olika sätt. Trots konstaterat få besök per anläggning i ett företag kan tillsynen sammantaget medföra många besök för företaget. Företagen vill ha tillsynsmyndigheter som dyker upp samtidigt och samordnat, även på verksamhetsnivå. Samtidigt kan små företag eller enskilda anläggningar inom ett och samma företag ha begränsade möjligheter att hantera många frågor vid samma inspektionstillfälle.

Det förekommer ibland att flera myndigheter kontrollerar samma sakfråga med täta intervall. Ett exempel är när Arbetsmiljöverket och länsstyrelsen med någon veckas mellanrum bedriver tillsyn enligt Sevesolagen över en anläggnings säkerhetsfrågor för kemiska produkter, den kommunala räddningstjänsten gör samma sak enligt sin lagstiftning veckan därpå. Ingen vet om varandra. För andra sakfrågor kan det vara lika vanligt att myndigheterna vare sig hörs eller syns av, men företagen betalar ändå tillsynsavgifter. Länsstyrelserna är sällan på plats.

Tillsynen på anläggningarna kan också avse olika sakfrågor och olika lagstiftningar. Därför är överlappning på anläggningsnivå inte är lika vanligt som på företagsnivå. Samma kemiska produkt kan bli föremål för kemikalietillsyn även enligt annan lagstiftning än miljö- eller kemikalielagstiftningen, exempelvis av Folkhälsoinstitutet enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Många företag anser att sakkompetensen överlag sjunker ju längre myndigheten befinner sig från den centrala nivån, men det finns även gott om undantag från detta. Det finns också företag som erfarit att myndighetskontakter med den lokala myndigheterna kan vara enklare och snabbare och ibland mer kompetent än med den centrala. Flera kommuners kompetens har utvecklats till det bättre, men den är ojämn. Det är vanligt att företagen kontaktar kommunerna om olika sakfrågor.

Olika lagtillämpning i kommunerna är också ett problem. Företagen ser helst att tillsynen är statlig och förordar en tillsynsorganisation med en central statlig styrning och regionalt utförande, motsvarande den som råder på arbetsmiljöområdet.¹²² Med en

¹²² Samma uppfattning framförde Landsorganisationen vid våra kontakter med dem.

annan modell måste den centrala vägledningen bli bättre för att motverka olikheterna. Sådan blir särskilt viktigt i inledningsskedet av Reach.

Tillsyn över produktval

Tillsynen över produktvalsregeln upplever många tillverkare som godtycklig, särskilt när myndigheten själv driver på utbytena för en specifik kemisk produkt. Det är svårt att påvisa om det finns eller saknas likvärdiga alternativ, hänsynen är många och utrednings- och redovisningsbördan blir stor när varje myndighet har kompetens att bara se sin del av helheten i bedömningen. Sker produkt- eller teknikutvecklingen någon annanstans är det dessutom svårt för ett företag i Sverige eller en anläggningsansvarig att avgöra eller påverka frågan i sak. Besluten fattas i andra fora inom företaget eller koncernen och både innanför och utanför EU.

Företagen menar att marknadskrafterna har större betydelse för att driva på arbetet med produktval än tillsynen. Utvecklingsarbetet kan ha startat innan länsstyrelser och kommuner känner till att en viss kemisk produkt kan behöva fasas ut. När myndigheterna senare får vetskap om behovet är processen redan igång.

Flera kemiföretags erfarenhet är att Kemikalieinspektionen sällan kontrollerar produktval för en kemisk produkt i taget vid sin tillsyn. Myndigheten driver i stället på det interna kontrollsystemet och systematiken i företagets löpande arbete med produktval. Länsstyrelserna och kommunerna går mer rakt på en viss kemisk produkt eller grupp av kemiska produkter och begär utredningar och information. Företagen uppfattar Kemikalieinspektionens tillvägagångssätt som positivare och mer pådrivande medan länsstyrelserna och kommunerna mer ”gräver ner sig i detaljer och enskildheter” utan framgång, men med kostnader och merarbete som följd.

Produktregistret och tillsynsavgifter

Företag som ska anmälas till produktregistret uppfattar att detta orsakar ett omfattande merarbete. Alla förenklingar är välkomna.

I dag betalar företagen kemikalieavgift för alla produkter som de anmäler till produktregistret. De anser att en kemikaliebaserad

avgift i stället bör vara knuten till den kemiska produktens omedelbara risker för hälsa och miljö.

Avgifter är inget problem om de ger förväntat resultat. Det är viktigt att veta att tillsynsavgifterna finansierar det de ska och att detta syns. Kemikalieavgifterna till Kemikalieinspektionen bör inte gå till allmänt miljömålsarbete. Kemikalieinspektionens inspektioner på plats är mycket glesa. Flera företag upplever att länsstyrelsernas avgifter inte är i proportion till deras utförda tillsyn eftersom de sällan utför inspektioner.

Tillsynsprojekt

Flera företag upplever att tillsynsprojekt i grunden är positiva. Sådana ökar förutsättningarna för lika lagtillämpning. Men företagen önskar att projekten resulterar i myndighetsutövning och tydliga krav på rättelseåtgärder.

Tillsynsprojekt som slutar i en rapport om kartlagda problem, utan tydliga krav på rättelse, leder till kostnader utan nytta för andra än myndigheterna själva. Seriösa företag tvingas ställa upp med tid och resurser och förse myndigheterna med uppgifter och utredningar i samma utsträckning som mindre seriösa, vilka ändå undslipper de kostnader som krav på rättelse skulle innebära.

Ställs krav som en följd av projektet, bör myndigheterna följa upp dem vid senare tillfälle och återkoppla projektets riktiga slutresultat. Det är först efter genomförda rättelseåtgärder som nyttan med projektet blir synligt, inte efter kartläggningen.

Internet - en ny handelsväg

Tillsynsmyndigheterna kan framöver behöva uppmärksamma om detaljister eller andra företag anmäler egen direktimport av kemiska produkter till produktregistret. Handel via Internet upplevs inte ha någon volym än, men det finns webb-sidor som säljer både giftiga och ogiftiga kemiska produkter. En oro finns för att allt mer omfattande och komplexa regelverk såsom Reach riskerar att öka en okontrollerad handel över Internet.

Säkerhetsdatablad

Några leverantörer av kemiska produkter uppger att det är vanligare med tillsyn över säkerhetsdatabladens kvalitet hos deras kunder och minst vanligt hos dem själva, trots att det är de själva och inte kunderna som har det rättsliga ansvaret för att utforma bladen.

Företag som hanterar kemiska ämnen eller beredningar för att tillverka andra kemiska beredningar (formulerare), behöver de ofta använda datorer för att utforma säkerhetsdatabladen. Hanteringen kan avse flera hundra slags insatskemikalier för flera tusen olika slags produkter. Varje ny produkt har sin unika sammansättning. Insatskemikalierna är ofta importerade från andra länder. Utifrån inmatade uppgifter om ämnen och sammansättning i använda beredningar, räknar datorn fram hur blandningen ser ut i slutprodukten och skriver ut nya säkerhetsdatablad.

Det är vanligt att formulerarna har interna rutiner för att bedöma inkommande säkerhetsdatablad och innehållet i den inkommande produkten innan den nyttjas i tillverkningen. Då kan företaget också bedöma möjligheterna till produktval.

Uppfattningen om säkerhetsdatabladen tycks variera. Några formulerare menar att inkommande blad fungerar tillräckligt bra, men företagen behöver begära kompletterande information om sådant som leverantören inte är skyldig att uppge. Detta fordrar mycket egen kemikompetens som de ofta behöver ändå av andra skäl. Andra anser att säkerhetsdatabladen alltför ofta måste göras om för att kunna användas – det behövs en brygga mellan teori och praktik. De menar att det därför är bättre att tillsynsmyndigheterna säkrar att personal och företag som använder kemiska produkter får kompetens och fortbildning, i stället för att lägga ner tid och kraft på att rätta till kvaliteten på bladen från leverantören uppströms. Bladen ger ändå inte all information.

Uppgifterna i säkerhetsdatabladen kan vara för oprecisa, exempelvis är haltintervallen för ingående ämnen ofta för breda för att det ska gå att räkna fram halterna i en ny beredning. Leverantören är inte skyldig att tillhandahålla alla uppgifter som kan behövas om ett kemiskt ämne. Genom egna analyser eller kontakter med leverantörer får formulerarna ibland fram andra och mer precisa uppgifter. De kan ibland få tillgång till sekretesskänslig information genom avtal med sekretessklausul.

Bladen räcker inte alls till för slutanvändare med stora krav på detaljinhåll, särskilt om den framställda produkten har stora krav på exakta halter av ett ämne eller är mycket känslig för störande ämnen som inte behöver vara redovisade. För andra är de fullt tillräckliga, men svårförstådda.

Företag som tillverkar kemiska produkter menar att små företag har missgynnats av säkerhetsdatabladens utveckling, från 2 sidor till dagens 7–8 och nu ännu mer genom Reach. Ett svenskt medelföretag har färre än tio anställda. Det finns risk för att små företag inte kommer att förstå ens användningsområdet för den kemiska produkten. De menar att mottagarens perspektiv har saknats i lagstiftarens beställning av regelverket. Kraven har nu utformats för att innehålla allt som kan vara bra att veta. Det kommer att fordra hög kompetens och mycket arbete att få bladen rätt, inte enbart från en legalistisk utgångspunkt.

Förberedelser för Reach

Näringslivets organisationer och många medlemsföretag arbetar för ett bättre samspel mellan kunder och leverantörer av kemiska produkter. Reach har drivit på den utvecklingen.

Tillverkare av kemiska ämnen och beredningar har vanligen mer kunskap i kemi än många kunder eftersom deras verksamhet bygger på sådan kunskap. Det kan vara sämre beställt med den kunskapen hos köparen. Men utan aktiva kunder kan det vara svårt för även kunniga leverantörer att förstå kundens behov av information. Utan ansvarstagande leverantörer kan det å andra sidan vara svårt för en mindre kunnig men ändå aktiv kund att förklara sina behov.

En analys visar vikten av att göra det till en affärsfråga att leverera bra information vid försäljning av kemiska produkter. Hantering av kemiska produkter hos kunden är en fråga om säkerhet - intern och extern. Samverkan neråt och återkoppling uppåt i distributionskedjan av gjorda erfarenheter är därför värdefull. Reach fordrar en bättre dialog mellan författare av säkerhetsdatablad och användarna det kommer att bli viktigt att se informationen som en del av affärsverksamheten.

En del företag ser en risk för att Sverige kommer att tillämpa Reach hårdare än andra medlemsländer.

2.11 Reach förändrar tillsynen

I det här avsnittet tar vi upp vissa frågor som vi anser kan komma att påverka kemikalietillsynens organisation, omfattning och inriktning.

Tillsyn över Reach är grundläggande för att Reach ska få genomslag och bidra till att uppnå målet Giftfri miljö. Sverige måste liksom övriga medlemsstater ta sitt ansvar för att kontrollera att landets företag uppfyller kraven i Reach. Att alla medlemsstater tar sin del av ansvaret är en förutsättning för att Reach ska fungera.

Särskilt angeläget anser vi det vara att bedriva tillsyn av att företagen tidigast i kedjan (primärleverantörerna) uppfyller de grundläggande skyldigheterna i Reach. Exempelvis är det av stor vikt att prioritera kontrollen av att registreringspliktiga tillverkare och importörer anmäler sig för registrering och att registreringsunderlaget grundas på rätt mängd av ämnet, att tillståndskrav uppfylls och att begränsningsreglerna följs.

Det är också viktigt utöva tillsyn i syfte att få informationsflödena att fungera, dvs. kontroll av att säkerhetsdatablad tas fram och vidarebefordras och att nedströmsanvändarna tar sitt ansvar för att informera uppåt i kedjan. Sådan tillsyn etablerar Reach.

I vårt delbetänkande (SOU 2007:80) Reach – genomförande och sanktioner redogjorde vi för viktiga delar av Reach. Vi har tagit del av slutrapporten¹²³ från projektet *EU Reach Enforcement project*, som EU-kommissionens arbetsgrupp för införande av Reach låtit genomföra – här kallat *EU-projektet*. Detta var ett första försök från ett antal medlemsstater att identifiera vad som är viktigt för tillsynen av Reach. Frågan kommer att fortsätta diskuteras inom Echa. Vi har även beaktat vad som framkommit i några av våra kontakter med tillsynsmyndigheterna och med några EU-länder.

Det pågår flera projekt inom Echa som rör tillsyn. Resultaten av dessa kommer att presenteras senare under det här året och kommande år. Vägledning kommer att tas fram och praxis utvecklas.

¹²³ Enforcement of Reach, Final report from EU Reach Enforcement project, February 2008.

Olika ansvar

Bestämmelserna i Reach lägger ett stort ansvar på näringslivets alla företag att ta fram, förmedla och tillämpa kunskaper och information om kemiska produkter. Detta ska de enskilda företagen göra både under eget ansvar och i samspel med varandra. Företagen ska även ta vara på erfarenheterna från tillämpningen av kunskaperna och gemensamt se till att dessa kommer fler tillgodo. På så vis reglerar Reach en process som successivt är tänkt ska kunna leda till ett allt bättre kemikalieskydd.

Reach ger samtidigt ansvaret för att granska kvaliteten på de framtagna kunskaperna och informationen till en överstatlig myndighet medan tillsynsansvaret fortfarande är nationellt. De nationella myndigheterna har således dubbla roller, dels att bedriva tillsyn och dels att utföra tillsynsliknande uppgifter för att stödja Echa så att intentionerna med Reach får genomslag.

Kraven på registreringspliktiga tillverkare och importörer

Registreringen av ämnen är grundläggande för att Reach ska uppnå sitt syfte att få fram kunskap om kemiska produkters inneboende egenskaper och risker förknippade med dem. Registreringen är också central för att övriga delar av Reach ska fungera som det är avsett. Kontroll av efterlevnaden av registreringsplikten är således av stor vikt.

Registreringsplikten hos Echa gäller för alla som tillverkar eller importerar ämnen, som sådana eller ingående i beredningar, i mängder på minst 1 ton. En registreringsanmälan ska också lämnas för alla ämnen som är avsedda att avges från en vara under normala eller rimligen förutsebara förhållanden. Registreringen kommer att ske stegvis för de ämnen som fanns på marknaden när Reach trädde i kraft. Sista datum är den 1 juni 2018 för vissa registreringspliktiga ämnen som tillverkas i mängder mindre än 100 ton.

I korthet ska underlaget för registreringen innehålla teknisk dokumentation om ämnets egenskaper, användning och klassificering samt – i vissa fall – vägledning för säker användning i en kemikaliesäkerhetsrapport.¹²⁴ Kraven på den tekniska dokumentationen är högre ju större mängder som tillverkas eller importeras. Kemikaliesäkerhetsrapporten ska för farliga ämnen som tillverkats

¹²⁴ Gäller vid mängdgränser över 10 ton.

eller importerats i mängder över 10 ton innehålla exponerings-scenarier med bl.a. driftförhållanden och rekommenderade riskhanteringsåtgärder för identifierade användningar.

Under registreringsprocessen kommer Echa bara att göra en enkel kontroll av att anmälningarna är fullständiga. Om anmälan är ofullständig ska Echa ge registranten möjlighet att komplettera anmälan inom en viss tidsperiod och gör inte registranten detta ska registreringen avvisas, men Echa gör ingen kvalitetskontroll av underlaget¹²⁵.

Först i samband med Echas senare kvalitetskontroll granskar Echa registreringsanmälan och den tekniska dokumentationen, eventuella kemikaliesäkerhetsbedömningar, rapporter samt om föreslagna riskhanteringsåtgärder är tillräckliga¹²⁶. Granskningen ska omfatta minst fem procent av registreringsunderlagen för varje mängdintervall¹²⁷. Upptäcker Echa då att det finns brister i underlaget från en svensk registrant och denne inte vill komplettera underlaget, får Echa begära hjälp från berörd medlemsstat med att få underlaget kompletterat i de avseenden som Echa begär.

Vi anser det vara rimligt och nödvändigt att enbart Kemikalieinspektionen får ansvar för sådan myndighetsutövning som är begärd av Echa. Oklarheter i beslutsunderlaget och kommunikationen inför ett föreläggande kan behöva klaras ut med Echa. Detta försvåras och besluten drar ut på tiden om Kemikalieinspektionen ska förmedla frågor och svar mellan Echa och beslutande myndighet, exempelvis en kommun. Myndighetsutövningen kan komma att omfatta sakfrågor med komplext innehåll och orsaka höga kostnader. Beslutet bör vara rättsligt väl utformat och handlagt för att inte riskera att fastna i långdragna överklagningsprocesser. Myndigheten bör också utövas utan hinder av andra prioriteringar.

Det inlämnade registreringsunderlaget ligger till grund för utformningen av det säkerhetsdatablad som registranten ska utforma och som sedan ska följa med till andra företag längs distributionskedjan för ämnet. Bladet ska stämma överens med kemikaliesäkerhetsrapporten.

¹²⁵ Artikel 20.2.

¹²⁶ Artikel 41.1 c.

¹²⁷ Artikel 41.5.

Tillsynsmyndighetens ingripande

Tillsynsmyndigheterna ska kontrollera att ett företag som är registreringskyldigt har lämnat in ett registreringsunderlag och grundat det på kraven som gäller för den mängd av ämnet som företaget tillverkar eller importerar. Det är en rent nationell uppgift.

Registreringen hos en överstatlig myndighet med ansvar för att granska registreringsunderlagets kvalitet, väcker emellertid frågan om vad en svensk tillsynsmyndighet kan göra, och vad ett ingripande ska leda till, om den upptäcker att en registrant har lämnat in ett *bristfälligt* registreringsunderlag. Upptäckten kan exempelvis ske om myndigheten tar del av informationen i ett säkerhetsdatablad eller i registreringsunderlaget.

Tillsynsmyndigheterna kan via Kemikalieinspektionen uppmärksamma Echa om brister som myndigheten har upptäckt. Den kan också informera registranten om bristerna och vad regelverket ställer för krav. Men om tillsynsmyndigheten förelägger en registrant att ändra eller komplettera sitt registreringsunderlag eller ingriper med råd om detta som registranten kan uppfattas som tvingande, så menar vi att myndigheten ingriper på Echas ansvarsområde. Myndigheten kan exempelvis inte kräva att företaget ändrar slutsatserna i en rapportsammanfattning eller rättar till informationen om riskhanteringsåtgärder i registreringsunderlaget.

Med den tolkningen är det således inte tillsynsmyndigheternas sak att kontrollera registreringsunderlaget i syfte att få felaktigheter i registreringsunderlaget rättade. Det är Echa som ansvarar för kvalitetskontrollen, som enbart omfattar Echas utvalda ca fem procent av registreringsunderlagen. Det är Echas värdering av vad som är brister i registreringsunderlaget som sedan utgör den rättsliga grunden för en nationell tillsynsåtgärd. Det är dock viktigt att tillsynsmyndigheterna uppmärksammar Echa på brister som de upptäckt och samverkar så att Echas granskning blir tillräckligt omfattande.

Att tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder om den uppmärksammar brister som kräver ett ingripande är naturligt. Exempelvis ska förstås tillsynsmyndigheten åtalsanmäla en registrant som kan ha gjort sig skyldig till kemikalierestreringsbrott om det vid en ämnesutvärdering eller på annat sätt framkommer att företaget undanhållit testresultat som visar på farliga egenskaper hos ämnet.

Straffsanktionen i sig är dock ingen prioriteringsgrund för tillsynsmyndigheten att granska registreringsunderlaget.

Vi menar att tillsynsmyndigheten också i andra fall kan ingripa när den upptäcker sådan bristfällig eller oriktig information i registreringsunderlaget som kan medföra risker för människors hälsa eller miljön och det är uppenbart att informationen inte uppfyller kraven enligt Reach. Artikel 128.1 i Reach hindrar enligt vår uppfattning inte medlemsstaterna från att ingripa då, eftersom rätten till fri rörlighet endast gäller när kraven i Reach är uppfyllda. Ett exempel skulle kunna vara att ett företag släpper ut ett cancerframkallande ämne på den svenska marknaden och förser mottagarna med exponeringsscenarioer som uppenbarligen leder till otillräcklig kontroll av exponeringen om de tillämpas. Vi menar att tillsynsmyndigheten då – förutom att lämna in en åtalsanmälan – kan förelägga företaget att lämna rätt information till sina kunder och, om föreläggandet inte följs, förbjuda utsläppande av ämnet på den svenska marknaden till dess bristerna är åtgärdade. Vi anser detta vara möjligt även om scenarierna utgör en del av en registrerad kemikaliesäkerhetsrapport. Echa bör givetvis informeras för att Echa ska kunna begära ytterligare information från registranten.

Det kan inte heller anses vara i strid med Reach att förbjuda en nedströmsanvändare att använda ett ämne om oriktig eller bristfällig information från leverantören medför betydande hälso- eller miljörisker vid hanteringen. Vi menar att det gäller oberoende av om informationen grundar sig på ett registreringsunderlag eller ej.

Därutöver finns det en möjlighet att ingripa med stöd av skyddsklausulen i artikel 129 i de fall ett brådskande ingripande är väsentligt för skyddet av människors hälsa eller miljön. De krävda åtgärderna ska vara provisoriska. Sverige ska som medlemsland omedelbart underrätta EU-kommissionen om ingripandet och motivera den provisoriska åtgärden med vetenskaplig eller teknisk information. EU-kommissionen ska godkänna eller uppmana medlemsstaten att upphäva åtgärden.

Även om det är möjligt för medlemsstaterna att via en tillsynsmyndighet granska registreringsunderlag så menar vi att de fem procent som Echa ska kontrollera är ett uttryck för en politisk ambitionsnivå inom EU vad gäller kontrollen av registreringsunderlag. Denna bör vara vägledande för hur tillsynsmyndigheten agerar och prioriterar, oavsett vad som formellt är möjligt. Vi menar att avsikten inte är att medlemsstaterna ska granska de övriga 95 procent. Echa, som finansieras av medlemsstaterna och

företagen, har inrättats för att ansvara för registreringen och kontrollera underlagen. Beaktar inte medlemsstaternas tillsynsmyndigheter detta hade inte Echa behövt få uppdraget att granska underlaget. Då hade kostnaderna för granskningen kunnat läggas direkt på medlemsstaterna. Vidare försvagas tanken med att ha en inom EU gemensam granskning om varje medlemsstat ställer egna krav på registreringsunderlagen genom tillsyn.

Verkan av registreringen på nedströmsanvändare

Artikel 5 i Reach har rubriken *Inga data, ingen marknads*. För att få tillverkas eller släppas ut på marknaden i gemenskapen ska enligt artikeln ämnen som sådana eller ingående i beredningar eller varor, först registreras i enlighet med bestämmelserna i avdelning II.

Från miljösynpunkt vore det givetvis önskvärt att bestämmelserna i artikel 5 hindrade utsläppande på marknaden och användning i alla distributions- och användarled av ämnen som tillverkats eller importerats i strid med registreringskravet. Det finns emellertid flera oklarheter i artikel 5 som innebär att det är svårt att tolka artikeln på det sättet. Oklarheterna har vi diskuterat i vårt delbetänkande.¹²⁸

Den ena frågeställningen rör när registrering ska anses ha skett; beroende på tolkning kan det vara alltifrån dagen när anmälan inkommit till Echa till en tidpunkt då Echa enligt artikel 41 i Reach kontrollerat att den uppfyller alla kraven i artikel 10 och bilagorna 6–11.

Den andra osäkerheten rör vilka som omfattas av artikel 5; är det bara de aktörer som själva är skyldiga att registrera sig som måste uppfylla kraven eller är registrering en förutsättning för utsläppande på marknaden också för andra aktörer i distributionskedjan, och i så fall vilka? Ordalydelsen av artikel 5 är avgränsad till tillverkning och utsläppande på marknaden i gemenskapen¹²⁹. *Användning* ingår alltså inte. Betydelsen av uttrycket *i gemenskapen* kan också diskuteras. Det kan leda tanken till import. Artikel 5 skiljer sig i dessa två avseenden från artikel 56.1 om tillståndsplikten och artikel 67.1 om begränsningsreglerna.

Vidare saknas det bestämmelser om hur långt nedströmsanvändarens eventuella skyldigheter enligt artikel 5 i så fall skulle sträcka

¹²⁸ Sid. 257 ff.

¹²⁹ De olika språkversionerna skiljer sig dock åt vad gäller placeringen av *i gemenskapen*.

sig, dvs. om det bara är nedströmsanvändarens egen leverantör som måste ha uppfyllt registreringsplikten eller om det gäller att även företag längre bak i ledet eller utanför distributionskedjan har gjort det. Vi har utvecklat våra resonemang kring oklarheterna i delbetänkandet.

Ett praktiskt exempel på hur oklarheterna kan få konsekvenser för en nedströmsanvändare är att det inte går att säga säkert vad som åligger denne att göra om det saknas ett registreringsnummer i ett säkerhetsdatablad för ett ämne som ska användas i en beredning. Är han då skyldig att kontrollera varför registreringsnumret saknas? Om det finns en sådan skyldighet och det visar sig att numret saknas därför att hans leverantör brutit mot registreringsplikten, är han i så fall förhindrad att använda ämnet?

Nedströmsanvändarnas eventuella skyldigheter i förhållande till artikel 5 får klarläggas genom att det utbildas praxis över tiden.

En fråga som har samband med tolkningen av artikel 5 är om en nedströmsanvändare, exempelvis en varuproducent som infogar ämnen i varor, är skyldig att hålla sig till registrerade användningar (dvs. det som i Reach också kallas identifierade användningar) av ett ämne, vare sig denne har information om vilka dessa användningar är eller ej. Principen skulle även kunna exemplifieras med en formulerare som framställer beredningar.

Varuproducenten har rätt att underrätta sin leverantör om sin egen användning i syfte att få den betraktad som en identifierad användning i en registreringsanmälan. Leverantören är skyldig att i vissa fall förse varuproducenten med exponeringsscenarioer för det aktuella ämnet. Scenarierna beskriver bl.a. hur ämnena får användas. Om varuproducenten använder ämnet på ett annat sätt eller för användningar som leverantören avråder från, måste producenten själv göra en egen kemikaliesäkerhetsrapport.

Ovanstående utgör de rättsliga förutsättningarna i Reach för tillsynsmyndigheternas kontroll och ingripanden.

Varuproducenten väljer själv mellan att följa exponeringsscenarioerna eller att utarbeta en egen kemikaliesäkerhetsrapport.

Exponeringsscenarioerna har alltså inte en rättslig status som motsvarar begränsningsreglerna. Detta är rimligt med tanke på att underlaget till scenarierna kan vara hemligt och att det inte har godkänts av någon myndighet eller genom politiska beslut.

Ämnet i fråga kan vara registrerat av en tillverkare eller importör i en annan del av gemenskapen, i samma eller i en annan distributionskedja. Det är inte ens säkert att nedströmsanvändaren ingår i

en distributionskedja där det finns någon som är registreringspliktig eller skyldig att tillhandahålla ett exponeringsscenario. Frågan är då om det är eller bör vara en uppgift för tillsynsmyndigheten att kontrollera registrerade användningar av ämnena som infogas i varor när myndigheten bedriver tillsyn över varuproducenten, och i så fall i vilket syfte en sådan kontroll ska göras.

Det måste finnas en uttrycklig skyldighet för varuproducenten att hålla sig till identifierade användningar av ett ämne för att tillsynsmyndigheten ska ha en rättslig grund för att ställa krav på det. Vi kan inte finna någon sådan grund i Reach. Vad tillsynsmyndigheten ska göra är att kontrollera om användningen är förenlig med de eventuella exponeringsscenarioer som varuproducenten har fått från sin leverantör. Om nedströmsanvändaren avviker från scenarierna ska tillsynsmyndigheten också kontrollera att nedströmsanvändaren uppfyller eventuella krav på att ta fram en egen kemikaliesäkerhetsrapport och lämna information om det till Echa.

Om det för andra syften än kontroll av regelefterlevnad finns en ambition att undersöka identifierade användningar i förhållande till faktiska användningar för ämnen som används av varuproducenter och andra nedströmsanvändare, anser vi att detta inte är tillsyn. Uppgiften innebär att utföra en kontroll åt varuproducenten som denne inte är ålagd och Reach-IT ger den möjligheten. Arbetet bör inte finansieras genom avgifter för prövning och tillsyn. Resursåtgången för arbetet kan vara omfattande med tanke på all förekommande varuproduktion och tillverkning av beredningar i landet.

Säkerhetsdatabladen

Säkerhetsdatabladen ska föra kunskaper om farliga ämnen eller beredningar mellan aktörerna i distributionsleden, från dem som ska ta fram kunskaperna om de kemiska produkterna, till användarna som behöver kunskaperna när de hanterar de kemiska produkterna. Det är därför viktigt att det bedrivs tillsyn över att säkerhetsdatabladen tas fram och vidarebefordras till slutanvändaren.

Reach ställer utökade krav på bladens innehåll jämfört med tidigare lagstiftning genom att det ibland ska finnas med relevanta exponeringsscenarioer som en bilaga till säkerhetsdatabladet. Aktörer i distributionskedjan som är skyldiga att göra en kemi-

kaliesäkerhetsbedömning ska se till att informationen i säkerhetsdatabladet överensstämmer med innehållet i säkerhetsdatabladen.

När kemikaliesäkerhetsbedömningen dokumenterats i en kemikaliesäkerhetsrapport som ingår i ett registreringsunderlag, menar vi att det skulle kunna begränsa tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa mot brister i sådan information i ett säkerhetsdatablad som grundar sig på brister i kemikaliesäkerhetsbedömningen. Det anser vi är en följd av att kvaliteten på registreringsunderlaget är en fråga som faller under Echas ansvar att granska. Detsamma gäller i så fall för innehållet i till bladet bifogade exponeringsscenarioer som ingår i registreringsunderlag. Även här finns det emellertid utrymme för olika uppfattningar.

Tillsynsmyndigheten bör kunna ställa krav på bättre kvalitet när säkerhetsdatabladen inte följer en bra kemikaliesäkerhetsrapport, oavsett om denna är kvalitetsgranskad av Echa. Detta har vi å andra sidan bedömt kan vara mindre meningsfullt av andra skäl (se avsnitt 2.9). Följer bladen en dålig rapport kan möjligheterna vara mer begränsade.

Nedströmsanvändares kemikaliesäkerhetsbedömning och riskhanteringsåtgärder

För vissa farliga ämnen och beredningar som en nedströmsanvändare använder kommer ett exponeringsscenario att vara bifogat säkerhetsdatabladet, för andra kommer detta att saknas. I båda fallen finns information om rekommenderade skyddsåtgärder i säkerhetsdatabladen.¹³⁰ En nedströmsanvändare kan få säkerhetsdatablad och exponeringsscenarioer från olika leverantörer av samma ämne. Innehållet i dessa kan vara olika, de rekommenderade skyddsåtgärderna kan variera liksom kvaliteten på det som rekommenderas och innehållet i övrigt. En nedströmsanvändare som inte följer villkoren i ett exponeringsscenario kan vara skyldig att utarbeta en egen kemikaliesäkerhetsrapport.¹³¹

En fråga av betydelse för den platsspecifika kemikalietillsynen är om de riskhanteringsåtgärder som anges i säkerhetsdatabladen och exponeringsscenarioerna är bindande enligt artikel 37.5 i Reach. En tolkning av artikeln är att företagen alltid måste uppnå sådan

¹³⁰ Exponeringsscenarioer ska finnas när en registrant tillverkat eller importerat över 10 ton, men det ska finnas säkerhetsdatablad även under den mängdgränsen.

¹³¹ Artikel 37.4 i Reach.

kontroll av de i bladen eller scenarierna beskrivna riskerna vid hanteringen som enligt Reach är adekvat, men att det inte nödvändigtvis innebär att de rekommenderade åtgärderna är lämpliga eller tillräckliga i det enskilda fallet. I så fall får andra åtgärder vidtas för att kontrollera riskerna.¹³² En annan tolkning är att företaget alltid måste tillämpa riskhanteringsåtgärderna i säkerhetsdatabladen eller exponeringsscenerierna för att dessa utgör en miniminivå, oavsett åtgärdernas relevans i det enskilda fallet. Det kan företaget göra genom att antingen vidta enbart de rekommenderade skyddsåtgärderna, eller genom att vidta andra åtgärder som ger motsvarande skyddsnivå. Om den uppnådda nivån är mer omfattande än behövt i det enskilda fallet eller påverkar valet av teknik saknar betydelse. Vidtar företaget andra åtgärder ska det kunna visa att det fortfarande inte avviker från exponeringsscenerierna.¹³³ Tillsynsmyndigheten kan ställa krav i enskilda fall som går utöver de rekommenderade åtgärderna med stöd av annan lagstiftning.¹³⁴

Vi anser att säkerhetsdatabladen och exponeringsscenerierna – oavsett hur artikel 37.5 ska tolkas i det avseendet – utgör viktiga delar av Reach. Bladen ska påverka nedströmsanvändarnas val av riskhanteringsåtgärder och tillsynsmyndigheternas bedömning av behovet av sådana åtgärder. Vad tillsynen av kraven i artikel 37.5–6 närmare kommer att innebära får emellertid visa sig när systemet med säkerhetsdatablad och exponeringsscenerier tagit form och börjat tillämpas. Det kommer att ta tid innan systemet med exponeringsscenerier är utbyggt eftersom det följer av registreringen som sker stegvis.

Informationsskyldigheten uppåt

Vi har redan nämnt att tillsyn över att säkerhetsdatabladen distribueras nedströms i handelsleden är viktig. Men Reach innehåller även krav om kunskapsförmedling åt motsatt håll. Denna är viktig för att leverantörer uppströms ska få vetskap om nya kunskaper och erfarenheter som uppkommit nedströms, samt vetskap om brister och fel i de förmedlade säkerhetsdatabladen. På så vis ska företagen tillsammans kunna rätta till bristerna och sedan sprida och få del av en förbättrad information.

¹³² Se avsnitt 3.7 i vårt delbetänkande SOU 2007:80.

¹³³ Artiklarna 37.5 och 37.6 i Reach.

¹³⁴ Jfr artikel 2.4 a och 128.2 i Reach.

Ett företag i distributionskedjan, exempelvis en användare av en kemisk produkt, är därför skyldigt att informera sin leverantör när företaget får ny information om farliga egenskaper hos den kemiska produkten¹³⁵. Skyldigheten gäller även informationen om riskhanteringsåtgärder i det mottagna säkerhetsdatabladet, om dessa kan vara olämpliga och det finns anledning att ifrågasätta dem¹³⁶, men skyldigheten avser enbart för identifierade användningar. Företagets leverantör ska i sin tur förmedla informationen vidare uppåt i kedjan till nästa aktör.

Tillsynen över kraven i Reach i den här frågan innehåller en rad komplicerande faktorer. En sådan är hur myndigheten ska kunna bedöma om ett företag haft anledning att ifrågasätta leverantörens information om riskhanteringsåtgärder. En annan är hur samverkan ska gå till mellan tillsynsmyndigheterna över företagen i hela kedjan uppströms. Även i denna fråga kommer det att dröja innan systemet är på plats och praxis utbildats.

Farliga ämnen i varor – informationsplikten

Leverantörer av varor är enligt artikel 33 i vissa fall är skyldiga att vidarebefordra information om ämnen som ingår i varor.¹³⁷ Skyldigheten gäller varor som innehåller ämnen som uppfyller kriterierna för att föras upp på bilaga XIV (se nedan om tillståndsplikten). Vi framhöll i vårt delbetänkande att det är viktigt att informationskraven i artikel 33 följs men vi konstaterade samtidigt att det kommer att bli svårt för tillsynsmyndigheterna att påvisa överträdelser av artikeln. Vi menade också att det kunde finnas anledning att se över vilka verktyg som tillsynsmyndigheter ska ha tillgång till för att kunna bedriva en effektiv tillsyn över artikeln. Svårigheterna att utöva tillsyn över informationsplikten har betydelse för organisationen av och inriktningen på tillsynen i frågan. Vi hänvisar till vårt delbetänkande (s. 279–284) i fråga om de komplikationer som vi menar finns i tillsynen över artikel 33.

Tillsynsmyndigheten kan inte i sak verkställa en konsuments eller en yrkesmässig mottagares begäran om att få information enligt artikel 33. Tillsynen är begränsad till hur företaget gör för att svara upp till en sådan begäran. Om informationen finns på

¹³⁵ Artikel 34 a.

¹³⁶ Artikel 34 b.

¹³⁷ Artikel 33.

myndigheten är den tillgänglig för mottagaren och konsumenten, men de kan inte begära att myndigheten ingriper på ett visst sätt och använder sina resurser för att de själva behöver informationen. Tillsynsmyndigheten avgör själv hur den ska bedriva sin tillsyn och åstadkomma rättelse. Enskilda kan inte ”beställa” tillsynsinslag mot den part som de frivilligt köper en vara från.

Tillstånd för vissa farliga ämnen

Bestämmelserna om tillståndsplikt för hantering av vissa särskilt farliga ämnen är nya i den europeiska lagstiftningen. Tillståndsplikten kan gälla ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska eller som är långlivade, bioackumulerbara och samtidigt toxiska eller som är mycket bioackumulerbara eller mycket långlivade. Den kan gälla även för ämnen som faller utanför dessa kriterier, men som kan framkalla liknande effekter på människor eller i miljön som är allvarliga eller irreversibla, exempelvis hormonstörande ämnen.¹³⁸ Tillståndsplikten rör särskilt farliga ämnen och vi anser att bestämmelserna är grundläggande att bedriva tillsyn över på grund av Reach-förordningens syfte.

Artiklarna om tillståndsplikt i avdelning VII i Reach började tillämpas den 1 juni 2008. De ämnen som blir tillståndspliktiga att hantera kommer att listas i Reach-förordningens bilaga XIV. Echa ska senast den 1 juni 2009 rekommendera kommissionen vilka ämnen som bör föras upp på listan och återkommer sedan vartannat år med rekommendationer om nya ämnen.¹³⁹ Kommissionen ska fatta beslut enligt ett reglerat förfarande. Det dröjer med andra ord några år innan de första ämnena blir tillståndspliktiga, men detta kommer sedan att ske fortlöpande och beviljade tillstånd kommer att omprövas eller ändras.

Tillståndshavaren ska följa tillståndet och ska därtill säkerställa en låg exponeringen av ämnet utan att bryta mot villkoren i tillståndet. Detta ska ske så långt det är tekniskt och praktiskt möjligt.¹⁴⁰

Nedströmsanvändare ska anmäla till Echa¹⁴¹ om de använder en kemisk produkt som en leverantör högre upp i distributionskedjan försett dem med och har tillstånd för. Deras användning ska följa

¹³⁸ Artikel 57.

¹³⁹ Artikel 58.3.

¹⁴⁰ Artikel 60.10.

¹⁴¹ Artikel 66.1.

tillståndet.¹⁴² Tillstånden ska tidsbegränsas och därefter omprövas. Därutöver kan EU-kommissionen under vissa förutsättningar ompröva tillståndet under tillståndstiden.

Medlemsstaternas tillsynsmyndigheter ska kontrollera att tillståndskraven uppfylls, att villkoren följs och att en låg exponeringen av ämnet säkerställs. Initiering av omprövning är däremot en fråga som EU-kommissionen förfogar över, inte tillsynsmyndigheterna. Medlemsstaterna kan dock påverka kommissionens åtgärder.

Operativ tillsynssamverkan med annat EU-land

Det kommer att uppkomma situationer där grundproblemet med överträdelser av Reach enbart kan lösas genom ett ingripande från en annan medlemsstats tillsynsmyndighet. En svensk tillsynsmyndighet bör då se till att frågan tas upp bilateralt.

Information från Echas databas

När myndigheterna bedriver tillsyn behöver de få underlag för sin myndighetsutövning. Det kommer att finnas kunskaper om registrerade ämnen i Echas databas Reach-IT. Informationen där kommer från bl.a. registreringsunderlagen. Viktig information kommer att vara offentlig såsom uppgifter om klassificering, märkning, analysmetoder, vägledning för säker användning m.m.¹⁴³ Det går att begära utlämning av annan information.¹⁴⁴

Sådana delar av databasen som innehåller känslig information kommer att vara sekretessbelagd. Därför har enbart Kemikalieinspektionen rätt att koppla upp sig mot databasen, men kan vidarebefordra sekretessbelagd information till andra tillsynsmyndigheter.¹⁴⁵

EU-projektet menar att tillsynsmyndigheten kan behöva få tillgång till information i Reach-IT för att kunna bedriva tillsynen. Inom Echas forum pågår ett annat projekt om tillsynsmyndighe-

¹⁴² Artikel 56.2.

¹⁴³ Artiklarna 77e, 119.1 och 119.2.

¹⁴⁴ Artikel 118.

¹⁴⁵ Efter en ändring i sekretessförordningen omfattas tillsynen över Reach av sekretessregler.

ternas behov av information från Reach-IT. Det omfattar både sekretessbelagd och annan information och ska vara klart år 2008.

I Sverige har tillsynsmyndigheten rätt att få full tillgång till all information hos ett företag som behövs för tillsynen. Detta gäller även sekretessbelagd information. En medlemsstat rätt till information hos företagen kan påverka behovet av i stället få tillgång till information via Reach-IT.

I Sverige kan företagens skyldighet att lämna sådan information medföra att tillsynsmyndigheterna inte har så stort behov av att få tillgång till även sekretessbelagd information i Reach-IT. Företag som blir föremål för tillsyn kan behöva kunna visa hur de kommit fram till att den information de använder eller distribuerar är riktig. Saknar de sådan kunskap måste de skaffa sig denna, antingen genom att fråga leverantören uppströms eller genom att söka öppen information från Echas databas via Internet eller genom att visa upp en kemikaliesäkerhetsrapport från en egen kemikaliesäkerhetsbedömning. Vi menar därför att frågan inte bör påverka fördelningen av ansvaren i den svenska tillsynsorganisationen.

Klassificering och märkning

Det är viktigt att myndigheterna bedriver tillsyn över att ämnen och beredningar klassificeras och är rätt märkta. Det är ingen ny tillsynsuppgift. Bestämmelserna för detta följer ännu av Kemikalieinspektionens föreskrifter enligt miljöbalken, men det finns förslag om en EG-förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (motsvarar beredningar), den s.k. CLP-förordningen. EG-förordningen ska genomföra det globala FN-systemet för klassificering och märkning (GHS). EU-kommissionens lämnade den 2 juli 2007 ett förslag till förordning som nu bereds i bl.a. Europaparlamentet.¹⁴⁶ Enligt förslaget ska bl.a. Reach-förordningens bestämmelser om klassificerings- och märkningsregistret och harmoniserad klassificering föras över till CLP-förordningen. Klassificeringen av ämnen är en del av registreringen enligt Reach och kommer att ingå i klassificerings- och märkningsregistret. Det registret kommer emellertid att innehålla mer än de klassificeringar som registrerats.

När en användare köper en kemisk produkt från fler än en leverantör kan den vara olika klassificerad och märkt. Klassifice-

¹⁴⁶ <http://www.kemi.se/templates/News4957.aspx>

ringen av ca 3 800 ämnen är emellertid harmoniserad för vissa farliga egenskaper. Artikel 115 i Reach reglerar när EU ska besluta om en harmoniserad klassificering. Antalet harmoniserade klassificeringar kommer att minska, eftersom de nu i princip bara kommer att omfatta vissa farliga egenskaper.

Klassificeringen av ämnen i övrigt ska framgå av företagens registreringar och anmälningar till klassificerings- och märkningsregistret. Registranter och anmälare av ett ämne ska ”göra sitt bästa för att komma överens” om vilka uppgifter som ska läggas in i registret, som bl.a. ska innehålla uppgift om klassificering.¹⁴⁷ Samarbetet förväntas över tid leda till att företagen klassificerar samma ämne likadant. Här blir det återigen en fråga om vad medlemsstaterna har för möjlighet att agera rättsligt i enskilda fall i frågor som rör information i registreringsunderlaget. Därtill uppstår frågan om möjligheten att ingripa mot uppgifter i klassificerings- och märkningsregistret. En fråga är om, och i så fall hur, tillsynsmyndigheterna ska agera när ett ämne har olika klassificeringar i klassificerings- och märkningsregistret; om tillsynsmyndigheten då ska göra en egen bedömning av klassificeringen eller bara kontrollera överensstämmelse med registreringen och i övrigt försöka kontrollera att företagen gjort sitt bästa för att samarbeta.

Om, och i så fall i vilken utsträckning, medlemsstaternas tillsyn kommer att omfatta icke harmoniserad klassificering av *ämnen* i och med CLP-förordningen är därför oklart. Detta kan dock vara en fråga av mindre praktisk betydelse eftersom Kemikalieinspektionen idag sällan i dag ifrågasätter företagens egenklassificering av ämnen.

För allvarliga överträdelser av klassificeringsreglerna kommer det också oavsett tolkning fortfarande finnas möjlighet att ingripa (se ovan resonemangen kring artikel 128.1 i Reach).

Tillsynsmyndigheten bör under alla omständigheter kontrollera om ämnet är klassificerat enligt Echas harmoniserade lista och ingripa om så inte är fallet.

Klassificeringen av ämnen påverkar förutsättningarna för att klassificera *blandningar/beredningar*, men klassificeringen av sådana kommer att fortsätta vara en nationell fråga. Samverkan med andra länder kan bli aktuell för de fall där blandningen/beredningen är klassificerad i ett annat EU-land och sedan införd till Sverige.

¹⁴⁷ Artikel 113.2.

Tillsyn - en av andra viktiga uppgifter

För att Reach ska fungera räcker det emellertid inte med tillsyn. Medlemsstaterna behöver agera i andra sammanhang också, t.ex. genom att driva på granskning av registreringsunderlag, ämnesutvärderingar, tillståndskrav, omprövningar av tillstånd och begränsningar. De ska också delta i de olika förfarandena genom att bl.a. att ansvara för ämnesutvärderingar, lämna synpunkter i tillståndsärenden och förhandla om nya tillståndskrav och begränsningar. En viktig uppgift för att tillsynen ska fungera väl är att delta i forumets arbete. De behöriga myndigheterna har en särskilt betydelsefull roll i dessa delar av Reach.

Vi anser att det är viktigt att Sverige, med Kemikalieinspektionen som central aktör, är aktivt och pådrivande i det arbetet. Det förutsätter en nära samverkan med Echa, liksom ett nära samarbete inom Sverige mellan Kemikalieinspektionen och andra myndigheter på central, regional och lokal nivå.

Det är viktigt att noga skilja på en nationell myndighets olika roller. I en roll kan myndigheten bedriva tillsyn. Det innebär myndighetsutövning och kan innefatta beslut om ingripande åtgärder mot enskilda. I en annan roll som ligger nära tillsynen utför myndigheten en arbetsuppgift som inte är tillsyn, men som kan vara nödvändig för den överstatliga funktionen och för att åstadkomma en gemensam europeisk tillämpning av Reach. Att ”bedriva operativ tillsyn” innefattar myndighetsutövningen mot enskilda och samverkan mellan tillsynsmyndigheter för att åstadkomma regelefterlevnad, även när samverkan sker över en nationsgräns. Att som tillsynsmyndighet bidra till samarbetet med Echa och tillgodose de överstatliga behoven av allmänt stöd för att få Reach att fungera väl, anser vi, som framgår ovan, vara en angelägen arbetsuppgift för tillsynsmyndigheterna utöver att bedriva tillsyn. Sådant arbete är en förutsättning för att Reach ska fungera.

2.12 Tillsyn och avgifter i några EU-länder

Vi har besökt några medlemsstaters inom EU motsvarighet till det svenska Miljödepartementet eller det departement eller den myndighet som svarar för kemikalietillsynen. Syftet var att få information om hur länderna sanktionerat bestämmelser i Reach, deras tillsyn och hur de avser att organisera och bedriva denna över

Reach och annan lagstiftning som rör kemiska produkter. Två av länderna – Finland och Nederländerna – besökte vi under arbetet med delbetänkandet. De två övriga – Polen och Danmark – besökte vi senare. Vi har efter besöket i Finland tagit del av den finska regeringens proposition om ändringar i kemikalielagen, vilka rör tillsynens organisation. Från Tyskland har vi fått skriftlig information via miljömyndigheten i en delstat. Vi har utan framgång kontaktat Storbritannien för att få information och möjlighet att besöka dem. En närmare beskrivning av vad vi funnit finns i bilaga 3.

Vi hänvisar till vårt delbetänkande beträffande Nederländernas och Finlands straffsystem och hur de straffsanktionerar bestämmelser i Reach.¹⁴⁸

2.12.1 Våra iakttagelser och vår bedömning

Inga av de länder vi haft kontakt med har ändrat tillsynsorganisationen för att genomföra Reach. Kemikalietillsynen är olika organiserade mellan länderna och ibland även mellan delstater inom länderna.

Finland räknar med att klara tillsynen av Reach med ”en förhållandevis liten tilläggsatsning”¹⁴⁹ av resurser på enbart central nivå. Med undantag för ett engångsbelopp i Polen har länderna i övrigt inte ökat resurserna för tillsyn, även om behovet genomgående har ökat. I några länder tycks myndigheternas resurser snarare vara på neråtgående på grund av en allmän utveckling att minska statens kostnader och skära i den offentliga administrationen. Tillsynen är vanligen skattefinansierad.

Lika många länder som uppfattar Reach som en skyddslagstiftning för arbetsmiljön uppfattar den som en skyddslagstiftning för den yttre miljön.

Produkttillsynen är lika ofta samorganiserad med den plats-specifika tillsynen som separerad från denna. I länder där produkt-tillsyn är separerad är den ofta också centraliserad. Det är vanligt med en centralt eller regionalt bedriven arbetsmiljö-tillsyn, medan miljö-tillsynen även kan ske lokalt. Inga länder har samlat kompetens och resurser på samma organisatoriska nivå eller i en enda myndighet.

¹⁴⁸ SOU 2007:80, avsnitt 2.7.

¹⁴⁹ Regeringens proposition RP 50/2008 rd, s. 12.

Några länder har flexibla möjligheter att kunna nyttja kompetens på andra myndigheter genom att fler än en myndighet kan använda personal med specialkompetens. Förekomsten av gemensam och samordnad tillsynsplanering varierar.

Samtliga länder menar att det är svårt för företagen att förstå och använda informationen i säkerhetsdatabladen, som ofta också brister i kvalitet. Tillsynen över kvaliteten i dessa sker i begränsad utsträckning.

Vi noterar också ländernas tillbakahållna resurser för att genomdriva efterlevnad av reglerna i Reach och bedriva tillsyn över kraven på informationsöverföring. Speglar resultatet av våra besök en allmänt förekommande situation inom EU, kan den påverka miljön i Sverige och arbetsmiljön i svenska företag på grund av Sveriges stora import. Behoven av en kraftfull och väl fungerande tillsyn över företag som importerar och för in kemiska produkter i landet ökar. Det är samtidigt svårt att dra slutsatser om resurserna utan att sätta dem i relation till det rättsliga systemets utformning i varje land. Kraftiga befogenheter för myndigheter med små resurser i ett land kan ge samma effekt som svaga befogenheter för myndigheter med goda resurser i ett annat land.

Det finns anledning att driva på i forum i Echa¹⁵⁰ så att den rapportering som medlemsstaterna ska göra vart femte år till kommissionen¹⁵¹ innehåller uppgifter om ambitionsnivåer, arbetssätt och resultat med avseende på tillsynen över kunskapsöverföringen.

Vi anser även att Polens och Finlands system med samordnande centrala planer är värdefullt att ta efter och anpassa till svenska förhållanden.

Detsamma gäller Finlands krav på en tillsynsmyndighet att informera en annan tillsynsmyndighet när ett problem angrips effektivare genom rättelsekrav högre upp i en distributionskedja. Ett snarlikt krav finns i Nederländerna där en tillsynsmyndighet som upptäcker en överträdelse men inte får ingripa själv ska informera den ansvariga tillsynsmyndigheten.

Vi menar att Polens och Nederländernas möjligheter att flexibelt kunna nyttja kompetens vid andra myndigheter är särskilt värda att ta fasta på.

Samtliga länder anser att Reach lämnar utrymme för medlemsstaterna att kunna behålla eller införa nationella begränsningar.

¹⁵⁰ Artikel 127.

¹⁵¹ Artikel 117.1.

2.13 Principer för avgiftsfinansiering av statlig verksamhet

I detta avsnitt beskriver vi hur statlig verksamhet, med tonvikt på tillsyn, kan finansieras. Vi går bland annat igenom vad som är skillnaden mellan en avgift och en skatt, vad en motprestation är samt vad som karakteriserar ett ändamålsenligt avgiftssystem.

Generella förutsättningar för avgiftsfinansiering

Gränsdragning mellan skatt och avgift

Statens kostnader för prövning och tillsyn finansieras antingen med uttag av skatter eller avgifter. Ett uttag av avgifter kräver till skillnad mot uttag av skatt en motprestation, vilket framgår i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90, s. 213–218).

En statlig myndighet har bara rätt att ta ut avgifter för att finansiera verksamheten om det finns ett bemyndigande om detta från regeringen. Rör det sig om offentlighetsrättsliga avgifter, till exempel avgifter för att finansiera tillsyn och prövning, måste riksdagen dessutom ha beslutat att verksamheten ska bedrivas och att den ska vara avgiftsfinansierad.

Avgiftens storlek kan beslutas i lag av riksdagen men det är vanligt att regeringen får ett bemyndigande av riksdagen att själv fattar beslut om storleken. Riksdagen kan även ge regeringen rätt att i sin tur bemyndiga myndigheten att själv fatta beslut om avgifternas storlek.

Beslut om skatt kan bara fattas av riksdagen och kan inte delegeras till regeringen eller någon myndighet. Till skillnad mot vid avgiftsuttag krävs det vid skatteuttag inte någon direkt motprestation. Det kan finnas gränsdragningsproblem mellan vad som är en skatt och vad som är en avgift¹⁵². Bedömning om vilken ersättning som är en skatt eller en avgift måste avgöras från fall till fall. Beteckningen avgör tyvärr inte alltid den statsrättsliga karaktären av skatt eller avgift (prop. 1973:90, s.220).

¹⁵² Gränsdragningsproblemet gäller i synnerhet mellan offentlighetsrättsliga avgifter och punktskatter.

Rätten att disponera avgiftsintäkter

Huvudregeln är att myndigheten inte disponerar offentligrättsliga avgiftsintäkter utan redovisar dem mot inkomstittel på statsbudgeten. Myndigheten får sedan anslag för sina förvaltningskostnader. Det är möjligt att göra undantag från huvudregeln och därmed tillåta myndigheten att disponera avgiftsintäkterna. Rätten att disponera avgiftsintäkterna och den delegerade rätten till myndigheten att själv fatta beslut om avgiftsnivån är oberoende av varandra och kan ges var och en för sig.

Myndigheten får i de fall de disponerar avgiftsintäkterna balansera dem i ny räkning, förutsatt att det ackumulerade överskottet inte uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens totala omsättning under räkenskapsåret. Om det ackumulerade överskottet överskrider 10 procent ska myndigheten lämna förslag till hur hela det ackumulerade överskottet ska disponeras. Vid ett lika stort underskott måste myndigheten också lämna förslag till regeringen hur detta ska täckas.

I Ekonomistyrningsverkets årligt återkommande rapport Avgifter (ESV 2007:96) lyfts frågan om det kan leda till ökad effektivitet genom att låta myndigheterna disponera vissa avgiftsintäkter direkt. Avgifter för prövning är ett exempel på en intäkt som med fördel kan disponeras av myndigheten som då själv kan möta variationer i efterfrågan mellan åren. Det är inte lika uppenbart att avgifter för tillsyn skulle leda till en effektivare verksamhet. Dessutom kan det vara olämpligt att specialdestinera intäkterna i de fall motprestationen är otydlig eller att den är mer kopplad till hela avgiftskollektivets än till varje individuellt tillsynsobjekt.

Motprestation

Motprestation är ett nyckelbegrepp vad det gäller att definiera avgifter. Ekonomistyrningsverket gör bedömningen av förarbetena till regeringsformen att det krävs att statliga resurser förbrukas för att kriteriet motprestation ska vara uppfyllt¹⁵³. Detta innebär att om det inte förekommer en statlig resursförbrukning som motsvarar nivån av avgiftsuttaget så är ersättningen ingen avgift. Avgiftens storlek måste därför stå i rimlig proportion till de kostnader staten har för att leverera motprestationen. Ersättning-

¹⁵³ ESV 2005:17, s.12.

ens karaktär bör därför övervägas om mottagaren kan erhålla en motprestation utan att staten förorsakas motsvarande kostnad.

Kostnader

Ofta är det lättare att avgöra vilka av myndighetens kostnader som bör täckas med motsvarande avgiftsuttag än vilka kostnader som inte ska det. De direkta kostnaderna för exempelvis faktisk tillsynstid, förbrukningsmateriel, restid m.m. är förhållandevis lätt att definiera och avgränsa till en viss motprestation.

Däremot är det inte alltid självklart vilka indirekta kostnader som ska tas med i underlaget för att beräkna avgiften. Ekonomistyrningsverket ger exempel på indirekta och gemensamma kostnader som normalt bör ingå i kalkylunderlaget¹⁵⁴: ledning administrativt stöd, bibliotek, lokaler IT-tjänster, avskrivningar, räntor samt personalvård. Kostnader som ibland ingår i avgiftsunderlaget kan vara allmän metodutveckling, forskning och utvecklingsarbete.¹⁵⁵ Ekonomistyrningsverket utesluter dock inte att kostnader för arbete med föreskrifter och allmänna råd, EU-arbete och liknande ingår i avgiftsunderlaget. Det avgörande för om en viss kostnad ska tas med i avgiftsunderlaget är om hur stark kopplingen är till den motprestation som erhålls. Har någon av myndighetens kostnader direkt bäring på den avgiftsfinansierade verksamheten ska den tas med i avgiftsunderlaget.¹⁵⁶

Ekonomiskt mål

Generellt gäller det ekonomiska målet full kostnadstäckning för avgiftsfinansierad verksamhet, oavsett om myndigheten disponerar avgiftsintäkterna eller inte. Intäkterna ska då täcka samtliga direkta kostnader och en så rättvisande andel av de indirekta kostnaderna som möjligt. Det ekonomiska målet gäller normalt inte varje enskilt räkenskapsår utan ska uppnås på några års sikt.

Det ekonomiska målet kan av regeringen beslutas till något annat än full kostnadstäckning. Myndigheten får inte dock själv fatta beslut om vilket ekonomiskt mål som ska gälla.

¹⁵⁴ ESV 2003:11 Avgiftssystem för prövning och tillsyn av bekämpningsmedel, s. 28.

¹⁵⁵ ESV 2001:11 Sätt rätt pris!, s. 18.

¹⁵⁶ ESV 2003:11 Avgiftssystem för prövning och tillsyn av bekämpningsmedel, s. 29.

Avgiftskonstruktion

En avgift kan utformas på flera olika sätt där vissa konstruktionen passar bättre för vissa ändamål än andra. Normalt bukar följande konstruktioner övervägas vid införandet av en avgift:

- **Timtaxa** – den som belastas med avgiften betalar för den faktiska tid som myndigheten lägger på att utföra t.ex. tillsynen. Den kan också vara kombinerad med ett tak, så att avnämaren i förväg vet hur mycket det kan komma att kosta som mest.
- **Fast avgift** – den som belastas av avgiften vet i förväg hur stor kostnaden kommer att bli. Avgiften motsvaras vanligen av myndighetens snittkostnad för motprestationen. Den fasta avgiften kan ibland delas in i intervaller och på så sätt bli mer rörlig och därmed anpassas till exempelvis tillsynsbehovet.
- **Omsättnings-/volymavgift** – avgift som tas ut efter hur stor omsättning företaget har eller hur stor volym de producerar av det som är föremål för tillsyn.

Avgiftsfinansiering av tillsyn och prövning

Tillsyn som beslutats av riksdag och regering måste skattefinansieras om de inte särskilt beslutar om att den ska avgiftsfinansieras. Skattefinansiering är alltid möjlig att tillämpa och har den fördelen att det är en konkurrensneutral finansieringskälla. Avgiftsfinansiering är inte alltid möjlig att tillämpa men kan vara lämplig då avgifterna tas ut av objekt utanför den offentliga sektorn och bedriver verksamhet på en kommersiell marknad.

Omfattning

Det ligger på statsmakterna och inte på myndigheten att besluta om vilken inriktning och omfattning tillsynen ska ha. Statsmakterna måste också överväga om myndigheten ska ges rätt att disponera intäkterna och besluta om dess storlek.

Konkurrensneutral

Avgifterna måste vara konkurrensneutrala mellan de företag som verkar på samma marknad. Statsmakterna måste därför ta ställning till om avgiften som exempelvis baseras på företagets omsättning är mer konkurrensneutralt än om den som baseras på produktionsvolym. Beroende på vad avgifterna baserar sig på kan det vara viktigt att statsmakterna tar ställning om det är avgiftskollektivet (konkurrenterna) som ska bekosta en differentiering av avgiftsnivån eller om det är skattebetalarna.

Hämmande

En avgiftsbeläggning av tillsyn innebär en hämmande effekt på den som ska bedriva näringsverksamhet inom området och kan medföra negativa konsekvenser för utvecklingen av viss bransch eller marknad. I ESV 2004:16 påpekas att detta handlar om en avvägning mellan närings- och finanspolitik. Är det inte möjligt med hänsyn till näringspolitiska skäl att avgiftsfinansiera tillsynen måste den bekostas av andra, vilket vanligen är skattekollektivet.

Enhetlig och tydlig

Med enhetlighet innebär att avgiftens storlek, konstruktion och ekonomiska mål ska vara lika oavsett var i landet tillsynsobjektet är lokaliserat. Det måste också vara möjligt för den enskilde att förutse nivån på avgiften. Med hänsyn till dessa principer kan det därför vara olämpligt med en rörlig avgift i form av en timtaxa.

Ändamålsenlig

Enligt ESV 2004:16 bör nedanstående krav uppfyllas av ett ändamålsenligt avgiftssystem.

- Ha statsfinansiell effekt
- Vara statsrättsligt accepterad
- Vara konkurrensneutral
- Upplevas som rimligt rättvis av betalarna

- Inte ge incitament till oönskat beteende
- Ha låga kostnader för administration
- Vara enkel, lättbegriplig och förutsebar

Hur avgiftssystemet sedan utformas måste anpassas från verksamhet till verksamhet för att så långt möjligt skapa ett system som är ändamålsenligt och ger de effekter som önskas.

Regler om EU:s statsstöd

Vid utformningen av ett avgiftssystem måste hänsyn tas till det regler som gäller för statsstöd. Innebär prissättningsprinciperna att det är frågan om ett statsstöd i EG-rättens bemärkelse måste det anmälas. Om prissättningen innebär en subvention eller lättnad för någon specifik grupp inom avgiftskollektivet kan det vara frågan om att det är ett statsstöd.

Nedan beskriver vi vad som kan innebära ett statsstöd och kortfattat om vilka regler som gäller för att ett stöd ska räknas som ett försumbart stöd eller som ett stöd för små och medelstora företag. Det förekommer även andra former av stöd som det går att göra undantag från anmälningssskuldigheten för, men vi väljer att inte beskriva dem här utan hänvisar till Ekonomistyrningsverkets rapport ESV 2005:12 i fråga om dessa.

Vad som kan vara statsstöd

Om stödet uppfyller kriterierna som anges i EG-fördragets artikel 87.1 måste det föränmälas till kommissionen och ett godkännande måste därefter inväntas, vilket framgår i artikel 88.3. Stödet kan vara utformat på olika sätt, till exempel bidrag, förmånliga lån eller reducerade offentliga avgifter. Det är inte formen som har betydelse utan dess effekt som avgör om det är förenligt med den gemensamma marknaden. Enligt kriterierna för stödbegreppet måste det vara fråga om att mottagaren får en fördel av en viss åtgärd och att denna beviljats med statliga medel. Ett annat kriterium är att en stödåtgärd ska vara specifik genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Härutöver förutsätts, enligt artikel 87.1, att den vidtagna åtgärden måste ha en potentiell påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

Dock är det möjligt för kommissionen att enligt förordning 994/98 undanta vissa slag av statligt stöd från föransökanen.

Undantag för försumbart stöd

Under vissa förutsättningar kan undantag från anmälnings-skyldigheten göras för en åtgärd som innebär ett försumbart stöd. Stödet lyder under EU stadsstödsregler, förordning (EG) 1998/2006, för försumbara stöd. Detta innebär att de företag som får del av stödet inte samtidigt kan få annat ekonomiskt stöd, om den totala summan stöd överstiger 200 000 Euro under en treårs-period. Medlemsstaten måste kontrollera och försäkra sig om att det företag som stödet riktar sig till inte har erhållit stöd som överskrider gränsen.

Undantag för små och medelstora företag

Visst stöd kan också ges till små och medelstora företag utan att ansökan till kommissionen behöver göras. Enligt förordning 994/98 får kommissionen undanta vissa slag av statligt stöd från kravet på förhandsansökan. Stöden som kan undantas ska i första hand avse materiella investeringar, men kan också omfatta immateriella. Normalt sätt kan stödet högst uppgå till 15 procent, beräknat på investeringens stödberättigade kostnader eller på löne-kostnaden för den sysselsättning som skapas till följd av investeringen. Procentsatsen är dock högre i områden som är berättigade till regionalstöd.

3 Utgångspunkter för en ny tillsynsorganisation

Tillsynens organisation och inriktning ska

- bidra till att nå målet Giftfri miljö och syftet med Reach,
- ge förutsättningar för en operativ tillsyn som kan upptäcka och ingripa mot överträdelser av lagstiftning som rör kemikalier och varor,
- skapa enkelhet för företagen genom att tillsynen i enskilda fall bedrivs av så få myndigheter som möjligt,
- driva på företagens ansvar att ta fram kunskaper om kemiska produkter, förmedla informationen om dem och tillämpa denna för att vidta åtgärder i sin verksamhet för att skydda miljön och människors hälsa i och utanför verksamheten
- åstadkomma en likvärdig tillsyn som orsakar så låga kostnader som möjligt,
- medföra en effektiv användning av tillsynsmyndigheternas samlade kunskaper, kompetenser och resurser,
- säkerställa enkla kanaler till Echa och till myndigheterna i EU:s medlemsländer, och
- underlätta för regeringen att styra de statliga tillsynsmyndigheterna.

3.1 Så ser problemen ut

Våra slutsatser

- Tillsynsansvaren är otydligt reglerade och involverar flera centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner.
- Den splittrade organisationen påverkar företagen negativt genom att göra det svårt att åstadkomma en likvärdig, samordnad och effektiv lagtillämpning.
- Organisationen gör det svårt för regeringen att styra och följa upp myndigheternas tillsyn mot miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.
- Myndigheternas samlade resurser och kompetens för tillsyn utnyttjas inte effektivt.
- Regelverket på kemikalieområdet är och blir allt mer komplext.
- Det krävs ökad kapacitet för nationell samverkan med myndigheter i gemenskapen och EU:s institutioner.

Vi har funnit att organisationen för kemikalietillsynen är komplex och svår att förstå som en följd av otydliga och splittrade ansvar. Den oklara ansvarsfördelningen gör det svårt för myndigheterna att samverka och att åstadkomma en likvärdig och effektiv tillsyn. Oklarheterna finns på alla myndighetsnivåer.

Vi har även funnit att behövliga kompetenser för att bedriva central produkttillsyn över tillverkare och de som för in kemiska produkter till Sverige finns på flera myndigheter. Kompetenserna upprätthålls där som en följd av arbetet enligt annan lagstiftning eller delar av denna och andra myndighetsuppdrag. Förutom att kompetensen är spridd på flera myndigheter på både central och regional nivå är den även geografiskt spridd.

Spridningen av kompetenser och splittringen av ansvaren på många myndigheter gör det svårt att samordna tillsynen och de för tillsynen behövliga kompetenserna.

I dag utnyttjas inte länsstyrelsernas kompetens i produkttillsynen. Ansvaret för produkttillsynen är i huvudsak antingen centralt eller lokalt, men länsstyrelsernas kompetens i kemi, kemiteknik och processteknik är vanligtvis mer utvecklad än den kommunala, även om många kommuner också besitter sådan kompetens.

Uppdelade och otydliga ansvar mellan flera centrala myndigheter försvårar både operativ tillsyn och tillsynsvägledning samt för regeringen att styra, följa upp och utvärdera myndigheternas tillsyn. Ytterst påverkas företagen. Kommunerna har fått ansvar för viss produkttillsyn som de bara i undantagsfall har förutsättningar att utföra och finansiera.

Splittrade centrala ansvar ger en osamordnad tillsynsvägledning, oberoende av kvaliteten på den som varje myndighet ger inom sitt ansvarsområde. I sin tur påverkar detta den decentraliserade tillsynsorganisationen negativt och försvårar att åstadkomma en likvärdig, samordnad och effektiv lagtillämpning.

Organisationen ser i huvudsak ut som före miljöbalkens tillkomst. Den tanke om integrering av ansvar som fanns med miljöbalken för att fånga upp vinsterna med en samordnad lagstiftning har svårt att få genomslag. Den splittrade och otydliga ansvarsfördelningen bidrar till detta.

Kemikaliereglernings komplexitet och omfattning ökar. Regelverk som tidigare fungerade parallellt med varandra integreras allt mer och reglerar i grunden samma frågor, men på olika sätt. Inslagen av överstatlighet ökar medan tillsynsansvaret är nationellt. Det påverkar den tillsynens omfattning och inriktning.

Företagen får genom Reach ett betydligt större och tydligare ansvar än tidigare. De tvingas till att samverka med varandra genom kraven på att förmedla information. Förmedlingen sker både uppåt och nedåt mellan i företagets distributionskedjor och förmedlingskraven ska gå att bedriva tillsyn över.

Behoven av att samverka i tillsynen över administrativa gränser och utanför landets gränser och med EU:s institutioner ökar. Lagstiftningen innehåller överstatliga inslag som påverkar den nationella tillsynen.

Ovanstående förändrar myndigheternas behov av kompetens och påverkar hur tillsynen ska organiseras. Komplexiteten, förändringstakten, olika finansieringssätt för myndigheternas tillsyn och behoven av tydlighet, styrning, uppföljning och utvärdering påkallar ett flexibla sätt att använda kompetens på. Det går inte längre att fördela allt fler ansvar efter hur kompetenser och kunskaper råkar vara spridda bland myndigheterna när behoven av dem uppstår. Det går heller inte att bibehålla ansvar efter en sådan fördelningsprincip. Principen splittrar tillsynen.

En tillsyn som ska bidra till en Giftfri miljö behöver vara mer inriktad än tidigare mot att begränsa tillförseln av kemiska ämnen

eller få bort otillåtna ämnen i varor, stora mängder varor förs in till Sverige från andra länder. Nya EG-rättsliga krav på marknads-kontroll är under arbete inom EU. Ökad tillsyn över begränsnings-regler bör dock inte ske på bekostnad av tillsynen över kemiska produkter eftersom frågorna hänger ihop. Exempelvis påverkar tillsyn över kemiska produkter som tillverkas i eller förs in till Sverige vilka ämnen som fogas in i svenskproducerade varor.

Tillsynsorganisationen för kemikalier behöver bättre ta om hand viktiga värden som förarbetena till miljöbalken gav uttryck för. Dessa innefattar tydliga ansvarsgränser, kostnadseffektivitet och effektivt nyttjande av kompetens, tillvaratagande av vinsterna med att samordna tidigare lagar i en miljöbalk, likvärdig lagtillämpning samt kommunalt ansvar för lokal förankring av miljöarbetet¹.

För att säkerställa en hög skyddsnivå i Sverige vid hanteringen av kemiska produkter och varor måste de regler som tagits fram interonationellt och nationellt efterlevas. Kontrollen är för liten i förhållande till omfattningen av hanteringen av kemiska produkter och varor i Sverige för att den önskade skyddsnivån ska gå att nå. Det komplexa regelverket kräver dessutom information till företagen för att de ska kunna förstå och därmed följa reglerna.

3.2 Nödvändigt att beakta

Mot bakgrund av vad vi vill uppnå och vad vi identifierat i tidigare avsnitt anser vi att följande är viktigt att beakta eller förändra

- myndigheternas tillsynsansvar behöver bli mycket tydligare. Dubbla ansvar bör helt undvikas så att inte två myndigheter kontrollerar efterlevnaden av samma regel, liksom splittrade ansvar så att inte två eller flera myndigheter kontrollerar samma kemiska produkt, exempelvis utifrån dess olika egenskaper. Även parallella ansvar där två myndigheter kontrollerar efterlevnaden av olika regler i samma lagstiftning bör så långt möjligt undvikas,
- tillsynen över begränsningar av och förbud mot farliga ämnen i varor och över inflödet av kemiska produkter till Sverige och till EU via Sverige behöver öka,

¹ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 492 f.

- EG-förordningarna, bland annat Reach, förändrar förutsättningarna för och innehållet i tidigare kemikalietillsyn,
- vissa regler i Reach får genomslag först på längre sikt,
- det finns oklara regler i Reach och praxis kommer att utvecklas på sikt,
- tillsynsmyndigheternas kompetens behöver bli bättre samordnad och i lämpliga delar hänga samman med annan miljö- och arbetsmiljötillsyn,
- myndigheterna behöver ha en likartad inriktning när de planerar och bedriver kemikalietillsyn,
- tillsynsvägledningen behöver bli bättre och mer välorganiserad,
- kemikalieavgifterna som ska finansiera tillsynen behöver bättre spegla kostnaderna för just tillsynen.

De grundläggande värdena som låg bakom till den nu gällande tillsynsorganisationen bör tas tillvara men få bättre genomslag.

Det bör samtidigt vara möjligt att inordna nya EG-förordningar, liksom annan Europeisk och nationell rätt som berör kemikalieområdet i den tillsynsorganisation vi föreslår, även om vi inte nu vet hur sådan lagstiftning kommer att påverka framtida behov av kompetens, samordning och resurser.

Det går heller inte att förutse utvecklingen av rättspraxis och dess påverkan på behovet av resurser och kompetens hos och samverkan mellan myndigheterna. Tillsynsorganisationen behöver ses över och förändras i takt med att praxis etableras. Den föreslagna organisationen ska därför vara enkel att anpassa till en sådan förändring.

Det förvaltningspolitiska översyns- och förändringsarbetet med bättre styrning, färre myndigheter och bättre samverkan är nödvändigt att beakta om våra förslag till organisation ska kunna inordnas i ett redan pågående förändringsarbete. En sådan förändring anser vi främjar kemikaliesäkerhetsarbetet.

Tillsynsorganisationen bör därför bygga på att färre myndigheter får tillsynsansvar och på att myndigheterna nyttjar varandras resurser och förekommande kompetens inom staten, snarare än att förekommande spridda kompetenser motiverar spridning av tillsynsansvar till fler myndigheter. Koncentration av ansvar ökar regeringens möjligheter att styra och följa upp myndighetsarbetet.

Vi vill påpeka att ett centralt ansvar för tillsyn inte med automatik innebär ett ansvar som s.k. behörig myndighet enligt en rättsakt från EU. Även en tillsynsmyndighet utan tillsynsansvar under miljöbalken kan vara behörig myndighet.

Det pågår ett omfattande analysarbete mellan medlemsländerna för att utröna lämpliga tillämpningar och praktiska konsekvenser för tillsynen och samverkan mellan länderna. Det arbetet kommer att pågå under lång tid framöver.

3.3 Ett omfattande regelverk under utveckling

Kemiska produkter förekommer i stor omfattning, för många ändamål och i många slags företag. Dessa använder, sprider och handlar med kemikalierna i ett komplext samspel över kommun-, läns-, och nationsgränser. Det är inte möjligt att forma en organisation som speglar komplexiteten. En sådan bör istället bygga på enkelhet och tydlighet. Då blir det lättare även för regeringen att styra och följa upp myndigheternas uppdrag.

3.3.1 Regler i ständig förändring

Lagstiftningen på kemikalieområdet är omfattande och komplex. Den reglerar såväl viktiga principer och system för övergripande samhällskontroll av kemikalierna och spridning och användning av dessa, liksom detaljer i en lång rad hänseenden. Lagstiftningen omfattar kemikaliernas inneboende egenskaper samt kunskaper och information om hanteringen av dem. Regleringen finns i flera lagar och EG-förordningar. Under lagarna följer förordningar som regeringen har meddelat och under förordningarna finns föreskrifter med detaljregler utfärdade av flera myndigheter. Den samlade mängden bestämmelser är med andra ord stor.

Regelverket är samtidigt dynamiskt. Mängden och typen av bestämmelser utvecklas och förändras i takt med hur produktion, handel och användning av kemiska produkter utvecklas på global, europeisk och nationell nivå och i takt med vunna erfarenheter av det rådande regelverket. Tillämpningen utvecklas på flera års sikt. Behoven av kompetens i tillsynen förändras med regelverkets utveckling.

Allt går inte att bedriva löpande tillsyn över och detta var heller aldrig lagstiftarens avsikt med tillsynen enligt miljöbalken (se avsnitt 2.4). Det vilar ett stort rättsligt ansvar på företagen själva att både följa reglerna och att kontrollera, följa upp och visa att så sker. Det ansvaret kan och bör inte samhället överta genom att myndigheter löpande kontrollerar alla företag och efterlevnaden av alla regler.

En tillsynsorganisation bör utformas för att genomdriva den politik som regelverken ger uttryck för och samtidigt vara i samklang med övrigt förordning. Den bör vara så utformad att den kan ge miljön och människors hälsa ett gott skydd och få företagens miljöarbete att fungera väl. Enskilda människors och företags behov bör stå i centrum.

Tillsynsorganisationen bör också vara sådan att det över tid går att inordna nya och förändrade regelverk i denna, utan att dess förmåga att fullgöra sina viktigaste uppgifter successivt gröps ur.

3.3.2 Olika slags lagstiftning integreras allt mer

Tidigare lagstiftning - såväl EU:s som den svenska - har delat upp bestämmelser om kemikalier i krav som rör utsläppande på marknaden och krav för olika typer av anläggningar eller verksamhet. Lagstiftningarna har kunnat tillämpas parallellt utan större konflikter. En myndighet med en viss sakkompetens och organisation av verksamheten har därför tämligen obehindrat kunnat utföra tillsynen över ett visst regelverk utan behov av nära samverkan och samordning med andra myndigheter.

De nya EG-förordningarna på kemikalieområdet, exempelvis ODS-förordningen och f-gasförordningen, innehåller emellertid ibland krav som kan gälla alla led i ämnets livscykel - med start i tillverkningen och med slut i avfallet. Kraven för olika typer av industriell verksamhet ställs generellt och vid sidan om den individuella prövningen.

Även i Reach möter det produktrelaterade det platsrelaterade. Exempelvis ska en s.k. formulerare som tillverkar kemiska beredningar i vissa fall ta fram en egen kemikaliesäkerhetsrapport som ska vara relevant för företagets egna riskhanteringsåtgärder och samtidigt lägga grunden för information om bl.a. sådana åtgärder till andra företag som använder formulerarens beredningar. Reglerna blir också alltmer komplexa och svåra att överblicka och

kontrollera tillämpningen av. Det ökande vetenskapliga inslaget gör det nödvändigt att besitta expertkompetens på allt flera mycket smala områden samtidigt. Utvecklingen påverkar både företag och myndigheter. Samtidigt är den svenska tillsynen fortfarande organiserad som före miljöbalkens ikraftträdande. Detta är varken ändamålsenligt eller effektivt när de nya kraven medför att olika tillsynsformer och kompetensbehov vävs in i varandra.

Det är behövt med en organisation för såväl produkttillsyn som platsknuten tillsyn där kraven på samordning, effektivitet och möjlighet till styrning för regeringen förenas med tillgång till olika sorters kompetens.

En splittring av tillsynsansvaret ger en ineffektiv tillsyn som går emot miljöbalkens integrerade synsätt. Att låta krav på expertkompetens hos tillsynsmyndigheterna styra valet av tillsynsorganisation skulle resultera i att nuvarande ansvar skulle fortsätta fördelas mellan ett antal centrala myndigheter där var och en har djup kompetens på sina egna mer eller mindre smala områden. Kompetensen skulle inte vara i relation till behovet av tillsyn i de enskilda fallen. Tillsynsobjekten skulle fortsätta bli föremål för inspektioner av specialister från olika myndigheter. Helheten skulle gå förlorad.

3.3.3 Öppna kontrollsystem - en eventuell framtida möjlighet

En möjlighet som vi övervägt är om s.k. öppna system för provning och kontroll skulle kunna nyttjas för att kontrollera kvaliteten på säkerhetsdatabladen och kompetenskraven på dem som utfärdar sådana. Antalet blad är mycket stort (uppskattningsvis mellan 30 000 och 40 000) och antalet primärleverantörer som utfärdar sådana är i storleksordningen 1 800. Betydligt fler företag ska distribuera bladen.

I bilaga 3 beskriver vi hur öppna system fungerar och förutsättningarna för att etablera dem. Två förutsättningar bör vara uppfyllda för att tillämpa kontroll genom öppna system²;

- den norm som kontrollen ska ske mot är så pass tydlig att av varandra oberoende bedömare kan använda den och rimligt säkert komma till samma resultat.

² SOU 2006:113, s. 17f.

- det måste vara sannolikt att kunna etablera en rimligt väl fungerande marknad på kontrollområdet.

Vi konstaterar att den första förutsättningen inte är uppfylld. Vi har därför saknat anledning att bedöma möjligheterna att uppfylla den andra förutsättningen.

Reglerna på kemikalieområdet är komplexa och det saknas praxis för tillämpningen av Reach. Detta gäller även beträffande säkerhetsdatablad, bland annat är det oklart hur bestämmelserna om exponeringsscenarioer ska tillämpas.

Bladen ska även innehålla information om klassificering och märkning. De befintliga reglerna om detta kommer att inordnas under den nya CLP-förordningen som är under beredning inom EU. I avsnitt 2.11 har vi tagit upp osäkerheten kring Echas granskningsansvar av registreringsunderlagen och nationella möjligheter att ingripa rättsligt mot brister i dessa, exempelvis avseende uppgifter om ett ämnes klassificering och märkning.

I avsnitt 2.9 har vi konstaterat att många företag har svårt att nyttja säkerhetsdatabladen även när kvaliteten är kontrollerad. Därmed är det heller inte ekonomiskt försvarbart att införa öppna system för att kontrollera dem. Frågan om kontroll genom öppna system bör skjutas på framtiden.

3.4 Kontroll av lagefterlevnaden är bara en del av lösningen

För att uppnå en hög skyddsnivå och öka förståelsen för lagstiftningens syfte och innebörd är det nödvändigt med mycket information från myndigheterna till företagen.

Kemikalieinspektionen bör i samverkan med övriga myndigheter och näringslivet ta fram en strategi för att nå små och medelstora företag med information om deras skyldigheter.

Bättre samverkan mellan företagen i distributionsleden kan komma att få ett kommersiellt värde i och med Reach.

3.4.1 Vår bedömning

I och med att företagen själva identifierar att det finns ett kommersiellt intresse av säkerhet och överföring av bra information, menar vi att de operativa tillsynsmyndigheterna bör bedriva en tillsyn som stärker företagets uppmärksamhet på informationsfrågan och deras förmåga att ta emot, använda och distribuera informationen.

Med tanke på den samlade lagstiftningens komplexitet och omfattning är det angeläget att nå de många små företagen längst ut i användarledet med information som rör hela regelverket på kemikalieområdet. Kommunerna och de kommunala tillsynsmyndigheterna bör kunna hjälpa till att sprida och kommunicera centralt framtagen information.

3.4.2 Information ger företagen möjlighet att ta ansvar

För att uppnå en hög skyddsnivå och öka förståelsen för lagstiftningens syfte och innebörd är det nödvändigt med mycket information från myndigheterna till företagen. Det är särskilt angeläget att nå de många små företagen som använder de kemiska produkterna och som ska skydda både miljön och arbetsmiljön för sina anställda. Då är det nödvändigt med operativa tillsynsmyndigheter även på regional och lokal nivå.

I avsnitten 2.9 och 2.10 har vi konstaterat att många företag har svårt att förstå och följa regelverket om kemikalier. Tillsynsmyndigheternas erfarenheter och resultaten från tillsynen visar att det sker många överträdelser och att de straffbara förseelserna är

många. Reach, den kommande CLP-förordningen och ett antal andra EG-förordningar späder på ett regelverk som var komplext och omfattande redan tidigare.

Näringslivet arbetar med Reach

Det finns ett samarbete mellan näringslivets organisationer³ och deras medlemsföretag som rör information och kunskapsförmedling. Vid workshopar i april 2007 och april 2008 diskuterade företag i olika delar av distributionskedjorna och industriella användare sina roller och ansvar med anledning av Reach. Då konstaterades att information och kunskap är ett konkurrensmedel. Bättre samverkan mellan företagen i distributionsleden kan komma att få ett kommersiellt värde i och med Reach. Inköpsstrategier och leverantörsbedömningar behöver mötas och det kommer att bli viktigt att göra information till en del av affärsverksamheten.

I rapporten Reach Out 2007 från workshopen samma år sägs bl.a. att ”Reach är industrins ansvar. Ska det fungera måste vi skapa en industriell praxis. Alternativet är att myndigheterna gör en åt oss.”

En informationsstrategi behövs

Reach-rådet⁴ vid Kemikalieinspektionen har diskuterat hur det ska gå att skapa medvetenhet hos företagen som ännu inte är medvetna om sina skyldigheter under Reach. Företagen är svåra att nå och det finns ett särskilt behov av insatser som rör små och medelstora företag och nedströmsanvändare. Kommunernas näringslivskontor, företagarföreningar och olika aktörer på arbetsmiljöområdet är några möjliga kanaler. Resultatet blev att Kemikalieinspektionen skulle bereda en informationsstrategi.⁵

Vi anser i likhet med Reach-rådet att det är viktigt att en informationsstrategi kommer till stånd och genomförs. När det gäller nedströmsanvändare är det viktigt att informationen omfattar krav som rör användningen av kemiska produkter och begränsnings-

³ Teknikföretagen, Plast- och kemiföretagen, Sveriges Färgfabrikanter och Limföreningen.

⁴ Reach-rådet är ett råd för frågor som rör Reach med ledamöter från flera centrala myndigheter och näringslivet. Det är knutet till Kemikalieinspektionen.

⁵ Minnesanteckningar från Reach-rådets möte den 12 december 2007, Kemikalieinspektionen 2008-03-03.

regler, och samspelet med annan lagstiftning. Kommunerna kan vara en viktig kanal, dels de nämnda näringslivskontoren och dels de kommunala tillsynsmyndigheterna som söker upp företag på eget initiativ i sin tillsyn.

3.5 Miljökvalitetsmålen och tillsynen

Kemikalieinspektionen, som har det övergripande ansvaret för målet Giftfri miljö, har därmed det starkaste incitamentet för att bedriva produkttillsyn över primärleverantörer.

Ett sådant tillsynsansvar ger erfarenheter som får betydelse för att utveckla lagstiftningen och driva på i det internationella kemikaliearbetet.

Kommunernas incitament för att bedriva produkttillsyn över primärleverantörer är svaga därför att sådan tillsyn ger ett försumbart bidrag till lokala miljömål för giftfri miljö.

Vi ska utreda och lämna förslag om bl.a. en organisation för kemikalietillsynen och inriktningen på denna för att syftet med Reach och miljökvalitetsmålet Giftfri miljö ska nås. Därför analyserar vi nedan hur det målet och andra mål förhåller sig till berörda lagstiftningar och kemikalietillsynens inriktning. Vi vill dock påminna om att vi avgränsat vår utredning och inte tagit med all lagstiftning som rör kemikalier (se avsnitt 1).

Riksdagen har antagit mål för miljökvaliteten inom 16 områden. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö, natur- och kulturreсурser som är miljömässigt hållbara på lång sikt. Hela miljömålssystemet består av nationella, regionala och lokala miljömål. De nationella målen är nerbrutna i varje län och i kommunerna.

Alla miljökvalitetsmålen har samma värde. Inget av dem är överordnat något av de andra.

Vi vill framhålla att kemikalietillsynen kan ha betydelse för även andra mål liksom att annan tillsyn än kemikalietillsyn kan knytas till målet Giftfri miljö, exempelvis tillsynen över förorenade områden. Reach kan ha betydelse för andra ändamål än att nå ett eller flera miljökvalitetsmål, exempelvis för att skydda arbetstagare.

Tillsyn för en Giftfri miljö uppfattar vi omfattar risker för både den yttre miljön och för arbetsmiljön vid såväl normal hantering av

kemikalier som i samband med brand eller explosion eller andra olyckor.

Tillsyn i Miljömålsrådets utvärdering

Nyligen lämnade Miljömålsrådet in sin fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål till regeringen⁶. Rådet skriver bl.a. att det är viktigt att uppmärksamma målens internationella kopplingar. För flera mål krävs internationella åtgärder och åtgärder inom EU. Giftfri miljö är ett sådant mål.

En av flera orsaker till att målen inte nås är att beslutade åtgärder inte genomförs. Här nämner rådet intressekonflikter som en möjlig orsak till detta och menar att det krävs politiskt mod att hantera dem.

Rådet betraktar kommuner och länsstyrelser som ”nyckelaktörer för att miljömålen ska kunna nås”. Länsstyrelserna och andra regionala aktörer förfogar över betydelsefulla styrmedel i form av tillsyn och tillsynsvägledning. En studie som rådet låtit göra visar att kommunerna allt oftare använder miljökvalitetsmålen som urvalskriterier för miljötillsynen, men det finns utrymme för dem att väga in miljömålen betydligt mer.

Rådet anser vidare att Reach kommer att få stor betydelse för målet Giftfri miljö även om EG-förordningen kan behöva skärpas i olika avseenden. Tillsyn pekas ut som en av de viktigaste faktorerna för att få god efterlevnad av reglerna, bl.a. reglerna om varor.

I rapporten anges tillsyn som en viktig faktor för att nå även andra mål än Giftfri miljö. Exempel på detta är tillsyn över elektromagnetiska fält (kommuner) för målet Säker strålmiljö, tillsyn över enskilda avlopp (kommuner) för målet Ingen övergödning och tillsyn för att kanalisera turismen bort från känsliga områden (länsstyrelser) för målet Storslagen fjällmiljö.

Det är med andra ord flera mål som konkurrerar om tillsynsresurserna.

⁶ Miljömålen - nu är det bråttom, 2008.

EG-rätten och planering av tillsyn efter miljömålen

Hur de nationella myndigheterna ska prioritera i sin tillsyn mellan EG:s rättsakter är än så länge överlämnat till medlemsstaterna att bestämma.

Tillsyn över EG-rättsligt grundade bestämmelser har andra perspektiv och utgångspunkter för kravet på sanktioner (tillsyn) än svenska miljömål. EG-rättens krav på sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande står på egna ben. Tillsynsmyndigheternas skyldighet att ”i nödvändig utsträckning kontrollera lagefterlevnaden” kan därför ses i ljuset även av vilka krav som EG-rätten kan ställa på tillsynen.

Samtidigt har EU överlåtit till medlemsstaterna att själva utforma tillsynsorganisationen och sitt sanktions- och tillsynssystem. Därmed kan och förväntas länderna anpassa dem till sina olika förvaltnings- och straffrättsliga system för att tillsynen ska kunna bli effektiv, proportionerlig och avskräckande. Det går då inte att komma ifrån att miljö kvalitetsmålen får en funktion även på EG-rättens område genom den betydelse dessa har i miljöbalkens tillsynssystem.

En annan aspekt på tillsyn över EG-rättsliga bestämmelser är hänsynen till fri rörlighet och andra krav som rör den inre marknadens funktion. Exempel på detta är artikel 1 i Reach. Den stadgar att ett av syftena med förordningen är att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovationer förbättras. Syftet har kommit till uttryck genom förordningens utformning. Det tillvaratas genom en tillsyn som säkerställer att Reach och all annan EG-rätt efterlevs och att Sveriges och andra länders tillsyn sker på ungefär samma ambitionsnivå och att förordningarna tillämpas likvärdigt.

Miljömålprioriterad tillsyn

Det nationella målet Giftfri miljö är en viktig drivkraft för Sveriges engagemang på kemikalieområdet inom EU och internationellt. Detta bidrar till att utveckla och genomföra exempelvis Reach och CLP-förordningen och åstadkomma en gemensam tillämpning av regelverken länderna emellan.

Miljö kvalitetsmålen är viktiga också för de operativa tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken. De ska ”i nödvändig utsträck-

ning” kontrollera företagens lagefterlevnad utifrån tillsynens ändamål⁷. Detta är att säkerställa miljöbalkens syfte⁸, som är att främja en hållbar utveckling⁹. En sådan föreligger när miljö kvalitetsmålen är uppnådda. Målen får därför betydelse när myndigheterna ska planera tillsynen och välja hur de ska disponera resurser och kompetens för tillsyn av helt olika slag enligt olika delar av lagstiftningen. Tillsynsobjekten kan påverka miljön och människors hälsa på helt olika sätt och i varierad omfattning. Utöver att använda målen som grund för planeringen behöver tillsynsmyndigheterna också välja ut tillsynsobjekt med de största riskerna mot bakgrund av hur stora olägenheter dessa orsakar eller kan orsaka och deras graden av skötsamhet. I ett planeringsperspektiv på några år kan planering mot miljömål påverka hur en myndighet balanserar om resurserna för tillsyn mellan olika delar av lagstiftningen och kompetensen.

Planering mot bakgrund av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, resulterar i tillsyn av en annan grupp verksamheter eller företag och över efterlevnaden av andra bestämmelser, än då andra miljö kvalitetsmål styr planeringen, exempelvis Ingen övergödning eller Storslagen fjällmiljö.

Kommunerna och länsstyrelserna har många miljö kvalitetsmål att beakta när de planerar och prioriterar tillsyn enligt miljöbalken, Giftfri miljö är ett av flera mål. Det kan påverka vilket genomslag som framför allt av produkttillsyn får, exempelvis när kommunerna bedriver produkttillsynen integrerat med övrig miljö tillsyn som är prioriterad utifrån de viktigaste kommunala miljömålen. Miljö mål rådets rekommendation om att miljömålen bör styra prioriteringarna än mer än förut driver i så fall på kommunal tillsyn över framför allt företag med lokal miljö påverkan. För kommunerna och länsstyrelserna med sina breda tillsynsansvar enligt miljöbalken är det svårare att prioritera löpande tillsyn mot bakgrund av enbart det nationella målet Giftfri miljö. Regeringen har dock möjlighet att kontrollera och påverka hur länsstyrelserna använder sina resurser. Den möjligheten saknas för kommunerna.

Medan Kemikalieinspektionen är ansvarig myndighet för målet Giftfri miljö och Räddningsverket har ett sektorsansvar för miljö målsarbetet, saknar Arbetsmiljöverket sådana ansvar¹⁰. För exem-

⁷ 26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

⁸ 26 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

⁹ 1 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁰ http://www.miljomal.nu/vem_gor_vad/miljomalsansvariga.php

pelvis Kemikalieinspektionen står risker som rör kemiska produkters kemiska egenskaper i fokus. För Räddningsverket har skyddet mot explosions- och brandrisker vid kemikaliehantering, det vill säga kemiska produkters fysikaliska egenskaper, stor betydelse. Båda aspekterna faller under målet Giftfri miljö¹¹. För Arbetsmiljöverket är det arbetsmiljön som helhet vid olika företag som står i fokus, normalt inte enbart kemiska produkter. Ansvarar enbart en myndighet för en viss slags produkttillsyn går det att undvika eller minska förekomsten av dåligt samordnad tillsyn för att myndigheterna planerar och prioriterar från olika utgångspunkter.

Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.¹² Miljö kvalitetsmålen saknar betydelse för att prioritera tillsyn enligt arbetsmiljölagen. Miljöbalken är tillämplig parallellt med annan lagstiftning för att skydda tredje man från olyckor till följd av brand och explosion.. Både frågor som rör arbetsmiljön och skyddet från brand och explosion ingår i Reach, exempelvis i bestämmelserna om säkerhetsdatabladens innehåll.

Läkemedelsverkets tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter avser hälsoaspekter och tar ännu inte hänsyn till miljöaspekterna. Det finns även aspekter som rör brand och explosion att beakta.

Om flera tillsynsmyndigheter prioriterar olika tillsynsobjekt, för att bedriva tillsyn över exempelvis säkerhetsdatablad, men med avseende på olika skyddsvärden, kan den samlade tillsynen bli ineffektiv även om varje myndighet utför sin tillsyn väl. De valda tillsynsobjektens hantering av kemiska produkter kontrolleras ju inte i sin helhet. En tillsyn som är samordnad som följd av en gemensam prioriteringsgrund skulle kunna ge bättre resultat.

Oavsett vilka bestämmelser eller objekt en myndighet planerar att bedriva tillsyn över, eller hur flera myndigheter planerar tillsammans, måste de ändå lämna utrymme för att kunna ingripa mot akuta eller andra oförutsedda händelser, exempelvis med anledning av klagomål.

¹¹ Räddningsverkets särskilda sektorsansvar för miljömålsarbetet - Underlag till den fördjupade utvärderingen 2008.

¹² 1 kap 1 § arbetsmiljölagen..

Miljömålen ger svaga incitament för kommunal produkttillsyn

Med vissa undantag är det främst Kemikalieinspektionen, Räddningsverket och Läkemedelsverket som löpande bedriver operativ produkttillsyn bland de statliga myndigheterna.

Produkttillsyn av regler om produktinformation och begränsningsregler hos primärleverantörerna (tillverkare och företag som för in kemiska produkter till Sverige) bidrar till skyddet av miljön och människors hälsa utanför myndighetens geografiska område. Den kontrollerade informationen om en kemikalie följer ju med kemikalien när denna transporteras över kommun-, läns- eller nationsgränser. Sådan produkttillsyn har på så vis en svag konkret koppling till främst lokala miljöproblem och miljömål.

Produkttillsyn över företag längre ner i distributionsleden, kan däremot göra större lokal nytta. På exempelvis detaljistnivå finns en bättre koppling mellan den lokale leverantören och den lokale användaren av kemiska produkter. Tillsyn över att märkningen på detaljisternas produkter eller att deras information till andra företagare på orten om hanteringen av kemikalierna är korrekt, kan minska riskerna för att kemiska produkterna förorenar lokalt, exempelvis genom att rester hålls ut i avloppet eller tillförs i för stor mängd och når det egna avloppsreningsverket, vars slam sedan blir ett kommunalt avfallsproblem. Den kan minska riskerna för att bekämpningsmedel eller andra kemiska produkter hanteras och sprids så att dagvatten förorenas eller att grannars hälsa påverkas för att medlen sprids på fel sätt eller att användaren själv far illa. Andra exempel är tillsyn över att inga otillåtna båtbottnfärger säljs och används och dödar bottenfaunan i kommunens småbåtshamn. Nyttan med produkttillsynen över sådana företag påminner på så vis om nyttan och syftet med den platsknutna tillsynen.

Vi har konstaterat att mycket få kommuner har sådan grundkompetens för produkttillsyn som idag bedrivs centralt (avsnitt 2.6.1), trots många års möjlighet att bygga upp denna. Det har varit svårt för kommunerna att avgiftsfinansiera resurser för viss produkttillsyn enligt 14 kap. miljöbalken och de kommunala incitamenten för sådan tillsyn är ofta svagare än för annan miljötillsyn.

Kommunerna utför däremot en mycket stor del av samhällets platsknutna tillsyn av kemiska produkter enligt miljöbalken. Det kan också vara tillsyn som riktar sig till företag som ska följa både platsknutna krav och samtidigt följa sådana som rör kemiska produkter i sig, såsom försäljning och användning av båtbottn-

färger i småbåtshamnar. För sådan tillsyn är också kompetensen och resurserna bättre. Vi bedömer att tillsynen också varit lättare att motivera på grund av en bättre konkret koppling till lokala miljö- och hälsoskyddsfrågor och lokala miljömål. Kompetensen som byggs upp, upprätthålls och delfinansieras som en följd av den platsknutna tillsynen kan nyttjas även för annat kommunalt miljöarbete, exempelvis i den fysiska planeringen, för lokala miljöpolitiska initiativ eller för samverkan med räddningstjänsten vid olyckor med kemiska produkter.

Detta bekräftas av att Riksrevisionen har kommit fram till att det i praktiken uppstått en arbetsfördelning i produkttillsynen mellan främst Kemikalieinspektionen och de flesta kommuner. Medan Kemikalieinspektionen främst bedriver tillsyn över tillverkare och importörer arbetar kommunerna främst med tillsyn i detaljistledet¹³. Läkemedelsverket har till utredningen fört fram motsvarande bedömning om tillsynen över kosmetiska och hygieniska produkter; kommunernas tillsyn avser främst detaljistledet.

¹³ RiR 2006:4, s. 44.

3.6 Tillsynens inriktning

För att målet Giftfri miljö ska gå att nå bör myndigheterna prioritera tillsyn över

- registreringsplikt enligt Reach,
- ett fungerande informationsflöde om kemiska produkter och skyddsåtgärder,
- begränsningsregler,
- tillståndsplikt enligt Reach, och
- företagens interna kontrollsystem för efterlevnaden av kemikalielagstiftningen.

Mindre tid kan ägnas åt detaljgranskning av information om enskilda kemiska produkter.

I planeringen av tillsynen bör ett riskbaserat urval ske.

Regeringen bör inledningsvis styra och följa upp genomförandet av den nya inriktningen

Vi bygger vårt förslag till ny inriktning på att

- det finns behov av att begränsa spridningen av farliga ämnen i kemiska produkter och varor (avsnitt 2.1),
- Reach inte ger stöd för tillsynsmyndigheterna att kräva målgruppsanpassade säkerhetsdatablad (avsnitt 2.9), vilket bekräftas av företagens erfarenheter (avsnitt 2.10.2),
- inrättandet av Echa och en överstatligt beslutad ambitionsnivå för Echas arbete påverkar den nationella tillsynen (avsnitt 2.11), och
- näringslivet konstaterat att bra kvalitet på informationen till kunderna har fått ett kommersiellt värde (avsnitt 2.10.2).

3.6.1 Tillsyn som är planerad utifrån miljömål och risker

Myndigheterna behöver planera sin tillsyn utifrån miljömål och risker. Med en medveten bedömning av tillsynsbehoven kan myndigheternas resurser koncentreras till rätt objekt. Befintlig reglering ger regeringen möjligheter att styra och följa upp.

Miljömålen

Miljömålsrådet påpekar i sin fördjupade utvärdering att myndigheterna kan ge målen ökad betydelse när de planerar sin tillsyn.

Miljömålet Giftfri miljö är beroende av lagtillämpning och tillsyn för att kunna nås. När tillsynen har sådan betydelse för ett mål menar vi att det målet bör få större uppmärksamhet i tillsynsplaneringen än ett miljömål för vilket tillsynen har mindre betydelse för möjligheterna att nå det. Genom att konsekvent planera miljömålsinriktat utifrån en analys av tillsynens betydelse för måluppfyllnaden, riktas fokus på den eller de grupper av företag där tillsynen över tid kan göra skillnad. Om miljömålet Giftfri miljö ska få genomslag i tillsynen krävs en långsiktig och uthållig planering utifrån miljömålet.

Risker

Riskbaserade urval och utvecklingen av metoder för att göra sådana finns eller pågår på flera håll. Den finns även utanför miljöområdet, exempelvis inom livsmedelstillsynen och arbetsmiljötillsynen. Exempelvis använder Arbetsmiljöverket ett tillsynsindex med 10 variabler för sin planering och för livsmedelstillsynen är avgiftssystemet riskbaserat.

Kemikalieinspektionen arbetar med att utveckla sina metoder för att göra riskbaserade urval. Även på länsstyrelserna och i en del kommuner pågår en sådan utveckling. Ytterligare ett exempel är i EU:s nätverk för tillsyn, prövning och genomförande av lagstiftning - IMPEL. Nätverkets arbete med tillsyn rör mest miljöfarliga anläggningar, exempelvis IPPC – och Sevesoanläggningar, och import/ export av avfall¹⁴. Den rättsakt¹⁵ som IMPEL utgår

¹⁴ "Doing the right things II", Step-by step guidance book for planning of environmental inspections, Final version 2.0, Lisbon 28-30 November 2007.

från är dock delvis införlivat i svensk rätt genom 7 § tillsynsförordningen och därmed tillämpligt också på kemikalieområdet.

När miljömålen beaktats i planeringen är det grundläggande att myndigheterna vid tillsyn enligt miljöbalken, Reach och annan miljölagstiftning i första hand väljer ut tillsynsobjekt vars verksamhet medför störst risker för att påverka miljön och/eller arbetsmiljön. Bland dessa bör tillsyn över verksamheter med dålig lagefterlevnad eller med svaga interna kontrollsystem ha företräde. Vi menar att samma princip bör gälla för både produkttillsyn och platsknuten tillsyn¹⁶. Sådana urval gör det möjligt för myndigheterna att sätta in resurserna där dessa kan förmodas göra bäst nytta och att sedan differentiera arbetssätt och metoder för att utföra tillsynen.

Vi anser att tillsynsfrekvensen ska vara tät på företag med riskfylld verksamhet och dålig lagefterlevnad (svag egenkontroll) och att den kan vara gles på motsatt typ av företag. Principen bör vara densamma för både produkttillsyn och platsknuten tillsyn. Ökat erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan dem på myndigheterna som har ansvar för att planera och resursbedöma tillsynen kan, tillsammans med central vägledning, bidra till ökat genomslag för en mål- och riskplanerad effektiv tillsyn.

Risker med hantering av kemiska produkter bör bedömas med hänsyn till deras potential att påverka miljön och människors hälsa, inbegripet potentialen att orsaka brand och explosion.

Den främsta uppgiften för tillsynen över en skyddslagstiftning är att förebygga problem med stöd av skyddsreglerna. Den represiva uppgiften är viktig men sekundär. Förekomsten av en straffbelagd regel bör därför inte vara styrande för en riskplanerad tillsyn. Då skulle tillsynen få polisiär karaktär.

Det är även viktigt att bortse från finansiella aspekter på tillsynen vid bedömningen av riskerna. Tillsynsutredningen tar upp frågan om att avgifter kan påverka tillsynsmyndigheternas prioriteringar. Är någon del av en myndighets tillsyn avgiftsfinansierad och en annan skattefinansierad är det viktigt att tillsynen är opåverkad av ekonomiska hänsyn som inte har med tillsynens syfte att göra.¹⁷ Miljöverdomstolen har klargjort att avgifter kan tas ut

¹⁵ Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG).

¹⁶ Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utreda ett riskbaserat avgiftssystem för prövning och tillsyn av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

¹⁷ Tillsyn (SOU 2004:100), s. 80, 88 och 90.

även om ett visst företag inte blir föremål för tillsyn under en tid. För en nedsatt avgift fordras att tillsynsbehovet ska avvika väsentligt från det branschnormala. Det finns inget krav på att den årliga avgiften ska vara proportionerlig till myndighetens kostnader för varje företag. Om tillsynen uteblir under flera år bör avgiften sättas ner.¹⁸

Vi menar att en myndighet mycket väl kan medvetet prioritera bort tillsyn över en viss grupp objekt och bara ha beredskap att ingripa om situationen kräver det, exempelvis vid klagomål. På många tillsynsområden finns flera hundratusen objekt. Alla kan inte bli föremål för återkommande tillsyn eller tillsyn med samma frekvens. Det finns inga hinder för att tillämpa den principen också inom produkttillsynen. Hur stort genomslag principen ska få är en fråga om politisk ambitionsnivå.

Det är dock viktigt att bedömningen av tillsynsbehoven sker systematiskt och förnyas regelbundet. Det bör inte få gå slentrian i urvalet, särskilt om avgifter tas ut, även om det medvetna urvalet kan bli likartat flera år i rad. Tillsynsförordningen ställer krav på en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken att förnya en årlig behovsutredning och att regelbundet följer upp och utvärdera sin egen tillsyn. Varje år ska myndigheten upprätta en tillsynsplan. Denna ska, som det är reglerat, vara "samlad" för myndighetens hela tillsynsansvar enligt miljöbalken och bygga på behovsutredningen och uppgifterna i ett tillsynsregister¹⁹.

Ett tillsynsregister ska omfatta alla objekt som fordrar återkommande tillsyn. Registret kan således behöva omfatta fler objekt än dem som myndigheten tar ut en avgift från.

För en myndighet med ansvar för produkttillsyn, exempelvis Kemikalieinspektionen, ska behovsutredningen fånga upp behov såväl av tillsyn över varor som över kemiska produkter. Är det fråga om en myndighet med ansvar för både produkttillsyn och platsknuten tillsyn, exempelvis en kommun, ska den omfatta båda slagen av tillsyn. Hur behoven är tänkta att få genomslag och balanseras mot varandra med givna resurser ska synas i de samlade tillsynsplanerna, som bör vara baserade på miljömålen och ett riskbaserat urval. Utfallet ska sedan kunna framgå av de gjorda utvärderingarna.

Bestämmelserna i tillsynsförordningen ger regeringen möjlighet att styra och följa upp tillsynen genom att efterfråga information i

¹⁸ Miljööverdomstolens dom i mål nr M2426-01 och mål nr M8798-00.

¹⁹ 7 § tillsynsförordningen.

de redan reglerade planeringsinstrumenten. Myndigheternas planering och resultat kan jämföras och följas upp över tid och relateras till kostnader och avgifter för tillsynen.

Bedömning av resursbehov och avgiftsuttag

Bedömningen av myndigheternas behov av resurser menar vi bör relateras till främst antalet objekt med väl identifierade och definierade risker, vilka regler som är mest angelägna för tillsynens ändamål, objektens skötsel eller brist på skötsel samt till hur myndigheterna differentierar sin metodik och deras sätt att göra urval. Det totala antalet objekt, hur ofta alla dessa bör bli inspekterade efter en statistiskt bestämd frekvens, förekomsten av straff eller den totala mängden regler som träffar objekten, kan inte vara dimensionerande. Ett sådant bedömningsätt kan medföra ett omätligt behov av resurser.

Miljöbalkens formulering om kontroll i nödvändig utsträckning utifrån ändamålet med tillsynen är viktig²⁰. Går en sådan inte att bedriva kan det vara relevant att dra slutsatsen om ett resursbehov. En sådan slutsats är mindre relevant att dra på basis av exempelvis enbart regelmängden och antalet objekt. Bedömningen av resursbehoven har direkt påverkan på avgiftsuttaget om tillsynen ska vara avgiftsfinansierad.

När det gäller kemikalieavgifter bör dessa i något avseende spegla riskerna och därmed också tillsynsbehovet.

3.6.2 Tillsyn över registreringsplikten och över informationsflöden

Registreringsplikten är det grundläggande kravet i Reach. Vi har belyst vikten av att kravet efterlevs. Sker ingen registrering säkras ingen framtagning av kunskaper och information om lämpliga riskhanteringsåtgärder. Därför är tillsyn över registreringsplikten viktig. Alla tillsynsmyndigheter bör bidra till att denna upprätthålls genom att uppmärksamma förekomsten av oregistrerade ämnen (registreringsnummer saknas) och i så fall meddela Kemikalieinspektionen.

²⁰ 26 kap. 1 § miljöbalken.

Företagen i en distributionskedja ansvarar sedan för att förmedla kunskaper om kemiska produkter och informationen om identifierade skyddsåtgärder till den som ska använda de kemiska produkterna. Användarna i sin tur ansvarar för att tillämpa informationen och för att ”varna” sin leverantör om brister i den förmedlade informationen. ”Varningen” ska slussas vidare uppåt i distributionskedjan till det företag som är ansvarigt för bristerna. Då kan dessa rättas till så att rättad information kan spridas. Varje företag för sig utgör därmed länkar i en kedja.

I Reach ligger således en tanke om att näringslivet ska ta ett konkret och finansiellt kollektivt ansvar för kemikaliekontrollen. Varje enskilt företag ska bidra till att förbättra den kollektiva kontrollen. När det gäller informationsöverföring menar vi att det är tillsynsmyndigheternas uppgift att se till att varje företag i kedjan fungerar som den länk det utgör.

Konsekvenserna av att en enda primärleverantör av kemikalier brister i sin informationsöverföring, kan skapa problem och risker för hundratals andra företag och deras anställda och för miljön.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna, var för sig och gemensamt, bidrar till att få distributionssystemet enligt Reach på plats, särskilt de närmaste åren. Det är angeläget att bana väg för att informationen ska nå dem som ansvarar för att tillämpa eller förbättra informationen; om inte riskerar även nyttan med att kontrollera detaljer att försvinna.

3.6.3 Tillsyn över tillstånd enligt Reach och begränsningsregler

Den ökande handeln med varor genererar ett inflöde av kemiska ämnen från andra medlemsstater till Sverige och till övriga EU via Sverige. Sverige exporterar dessutom varor till andra länder. De kemiska ämnena följer med varorna, från tillverkning till avfall. Spridningen följer handels mönster.

I Reach finns restriktioner för farliga ämnen, som sådana och i beredningar och varor, i form av tillståndskrav och begränsningsregler. Det finns också andra begränsningsregler under miljöbalken. Genom platsknuten tillsyn går det att kontrollera efterlevnaden av restriktioner för användning vid tillverkning av kemiska produkter och varor i Sverige. Produkttillsynen över restriktioner

om utsläppande på marknaden kan då riktas mot dem som för in kemiska produkter eller varor till Sverige.

Kemikalieinspektionen bedriver viss tillsyn över varor. Vi anser att det är angeläget att alla tillsynsmyndigheter bedriver och ökar den tillsynen. Sverige har drivit på inom EU för att få till stånd harmoniserande regler i form av begränsningar. Sverige har dessutom infört nationella sådana. Vi menar att det är viktigt att också tillämpa reglerna och kontrollera att de följs. Politiken bör fullföljas hela vägen för att inte resultera i allt fler regler som inte tillämpas eller blir föremål för tillsyn eller annan efterlevnadskontroll.

Metodikerna för marknadskontroll avseende stickprov i handeln av kemiska produkter och kemiska ämnen i varor behöver utvecklas. Konsumentverket har lång erfarenhet av marknadskontroll genom stickprov.

3.6.4 Tillsynen över egenkontrollen

Det har varit lagstiftarens tydliga avsikt att företagen och inte tillsynsmyndigheterna ska ha ansvaret och ta kostnaderna för sin verksamhet. Myndigheter kan inte rimligen förväntas att ständigt kontrollera tusentals företag över hela landet med avseende på deras hantering och spridning av varje av de tiotusentals kemiska produkterna med tillhörande information.

Tillsynsuppdraget blir snabbt övermäktigt om en tillsynsmyndighet försöker sig på att axla företagens ansvar eller kompensera för ett företags kompetensbrister, exempelvis att i sak säkra att varje utförd klassificering är riktig eller att information om kemikalier och skyddsåtgärder blir förmedlad i distributionskedjorna för varenda kemikalie.

Myndigheterna har en förvaltningsrättsligt skyldighet²¹ att lämna upplysningar, vägledning och råd till företag och enskilda. Enligt Reach ska medlemsstaterna inrätta nationella stöd- och informationspunkter för företagen. Dessa skyldigheter innebär emellertid inte att operativa tillsynsmyndigheterna ansvarar för att förse tillsynsobjektet med kompetens och kunskaper. Deras ansvar menar vi bör bestå i att kontrollera att företagen själva har eller skaffar sig kunskap och kompetens för eget ansvarstagande.

Myndigheternas tillsyn bör därför vara sådan att den driver på företagens förmåga att ta sitt eget ansvar och deras förmåga att

²¹ 4 § förvaltningslagen (1986:223).

samverka med andra företag för att utveckla näringslivets samlade förmåga till bättre kemikaliearbete med lägre risker.

Vi anser att tillsyn av hur verksamhetsutövarnas interna kontroll bör utgöra en bas i kemikalietillsynen. Deras system (organisation, ansvarsfördelning, rutiner, kunskap etc.) för en praktisk och ändamålsenlig hantering av kemiska produkter och produktion av varor och kemiska produkter och informationen, bör alltid kontrolleras. Inriktningen bör gälla vid såväl produkttillsyn som platsknuten tillsyn.

Förekomsten av interna kontrollsystem är dock ingen garanti för att de fungerar i praktiken eller ger avsedd effekt. Den konkreta funktionen måste kontrolleras.

Det finns två sätt för tillsynsmyndigheterna att närma sig den frågan. Det ena är att inrikta tillsynen på en eller några sakfrågor, exempelvis på att kontrollera om reglerna om säkerhetsdatablad följs eller på hur begränsningsregler följs. Visar tillsynen på brister bör myndigheten så klart kräva att dessa rättas till i sak. Men tillsynen bör även innefatta att ta reda på vad som ligger bakom att bristerna uppstod och att de bakomliggande orsakerna korrigeras. Exempelvis kan det ha saknats rutiner och även om sådana fanns kanske de av någon anledning inte följdes. Rättas orsakerna till minskar riskerna för att bristerna återuppstår inom en snar framtid.

Ett annat sätt att närma sig frågan på är att fokusera tillsynen på det interna kontrollsystemet som sådant och hur detta fungerar i praktiken. Då går myndigheten genom rutiner och eventuell dokumentation och bekräftar genom stickprov ”i verkligheten” på företaget att systemet inte bara är teoretiskt utan också tillämpas och fungerar så att det ger avsedd effekt. Stickproven kan avse sakfrågor, exempelvis kvaliteten på ett säkerhetsdatablad eller hur företaget förvissat sig om att en vara följer begränsningsreglerna eller om de kartlagt, bedömt och åtgärdat risker i eller med hantering av kemiska produkter i verksamheten.

Vid tillsynen är inspektioner på plats att föredra. Då kan myndigheten träffa berörd personal och i dialog ställa frågor och motfrågor för att förvissa sig om hur egenkontrollen fungerar i praktiken. Kontroll av sakfrågor och detaljer, exempelvis av hur kemiska produkter används så att begränsningsregler följs eller kraven på säkerhetsdatabladen uppfylls, bör ses som indikatorer på företagets egna förmåga. Förutom kontroll av reglerna driver sådan tillsyn på plats på förbättringar i företaget. Den ger bl.a. tillfälle att kommunicera vilka krav som gäller och innebörden av dem. Att

utföra den här typen av tillsyn från skrivbordet, genom att begära skriftlig information, ger inte samma möjligheter²².

Tillsynsmyndigheten bör kunna utgå från att den inte ska behöva dubblera sin systemkontroll med ackrediterade revisorers systemkontroll, om företaget har ett certifierat ledningssystem. Myndighetens ingripande i sakfrågan bör normalt kunna komplettera revisorernas kontroll. Skulle det visa sig att så inte är fallet, exempelvis genom att en överträdelse upprepas, bör tillsynsmyndigheten givetvis vidta rättelseåtgärder även mot bristerna i egenkontrollen. Tillsynsmyndigheten bör också underrätta Swedac om bristerna i det certifierade ledningssystemet och hos det ackrediterade certifieringsorganet²³.

Exempel på tillsyn över egenkontroll

Leverantörer ska kunna ta fram kunskap om kemikalier och ha rutiner för att förmedla korrekt information både nedåt och uppåt i sin distributionskedja. Ju högre upp i kedjan som det levererande företaget befinner sig och ju fler kemikalier det distribuerar, desto större mängder information ska det hantera. Detta fordrar god kompetens, fortbildning²⁴ och bra rutiner som också tillämpas och följs upp internt. Tillsynen bör fånga upp brister i sådana avseenden och se till att de rättas till.

Ett företag som producerar en vara eller producerar en sammansatta vara och därför importerar eller för in komponenter och delar till denna och dessutom använder kemiska produkter vid framställningen, måste veta om det följer begränsningsreglerna. För detta kan fordras en ändamålsenlig organisationer, rutiner och uppföljande kontroll med återkoppling av resultat från kontrollen till rätt del av organisationen. Upptäcker en tillsynsmyndighet att begränsningsreglerna inte följs är det viktigt att även den bakomliggande orsaken identifieras och åtgärdas, annars upprepas bristen eller fortsätter överträdelserna att finnas i en annan vara som myndigheten valde att inte kontrollera.

Genom tillsyn med lämpliga intervall som inbegriper även att företagens system för egenkontroll fungerar kan myndigheterna kontrollera företagens interna arbete. En ensidig prioritering av

²² Svar på Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag om handlingsplan för att öka antalet inspektioner, dnr 342-382-07.

²³ 26 kap. 6 § miljöbalken.

²⁴ Jfr Reach artikel 31 och bilaga 2.

detaljkrav menar vi saknar förutsättningar att uppnå behövlig kvantitet och långsiktighet.

Regelutveckling och tillsynsvägledning

För att göra tydligt att företagen ansvarar för att ha interna rutiner m.m. för att de ska kunna följa lagstiftningen, är det nödvändigt med klara regler om vad företagens kontrollsysteem ska innehålla.

Alla företag som är anmälningspliktiga till produktregistret omfattas av egenkontrollförordningen. I denna saknas dock krav på att företag som ska utarbeta säkerhetsdatablad ska ha rutiner för framtagning av säkerhetsdatablad och för att säkerställa kraven på kompetens för detta. Det saknas också krav som rör förmedling av information uppåt i distributionskedjorna.

Tillsynsutredningen föreslog att regler om egenkontroll skulle kunna göras tillämpliga på all lagstiftning som en grund för inriktningen på tillsynen²⁵.

Bestämmelserna om egenkontroll är inte tillämpliga på EG-förordningar.

Tillsynen bygger redan idag på företagens egenkontroll och att myndigheterna kontrollerar företagens kontrollsysteem. Inspektioner av företagens interna kontrollsysteem enligt arbetsmiljölagen och miljöbalken ingår i både Arbetsmiljöverkets och Kemikalieinspektionens tillsyn. Dessa båda myndigheter utför stora delar av sin tillsyn på plats. Räddningsverket utför också inspektioner på plats, men utan att kontrollera egenkontrollen enligt miljöbalken²⁶, medan länsstyrelsen kontrollerar egenkontrollen men mer genom s.k. skrivbordstillsyn och mindre genom inspektioner på plats. Kommunerna gör bådadera.

Kompetens och metodik varierar således stort. Förutsättningarna att samordna tillsyn och dra nytta av varandras tillsyn påverkas av olikheter i myndigheternas tillsynsmetodik. Det är därför behövt att de utvecklar en gemensam eller likartad metodik för att kontrollera samma regler om egenkontroll.

Vi anser att de tillsynsvägledande myndigheterna i samverkan bör stödja sådan tillsyn. De bör bl.a. göra det möjligt för de operativa tillsynsmyndigheterna att utbyta erfarenheter om tillsyn av egenkontrollen. De bör regelbundet följa upp och utvärdera till-

²⁵ SOU 2004:100 s. 215.

²⁶ Sådan kontroll sker dock enligt annan lagstiftning.

synen och hur samverkan mellan myndigheterna utvecklas och centralt vidta åtgärder, exempelvis i form av fortbildning. Genom att också återföra resultaten från uppföljningar och utvärderingar i konstruktiv dialog till de operativa tillsynsmyndigheterna, kan de fortlöpande utveckla och effektivisera den operativa tillsynen.

3.7 Kunskaper, kompetens och omfattning på tillsynen

Nödvändig kompetens finns för att bedriva kemikalietillsyn, men är spridd på flera myndigheter.

Ingen myndighet förfogar ensam över all behövlig kompetens.

3.7.1 Vilken kompetens behöver myndigheterna och var finns den?

Vi identifierar nedan några tillsynssituationer som är särskilt kompetensberoende.

Inledningsvis tar vi upp kompetens som rör egenkontroll. Därefter ger vi några exempel på tillsynsfrågor som speglar att behoven av kompetens är av flera olika slag och samtidigt spridda och svåra att upprätthålla i en enda myndighet. Vi nämner här även sådana tillsynsfrågor vars rättsliga grund har förändrats och därmed också påverkat kompetensbehoven hos tillsynsmyndigheterna. Vi ger också några exempel på tillsynsfrågor som är betydligt enklare och fordrar en mindre sammansatt kompetens. Vi räknar inte upp alla slags förekommande tillsynsfrågor i Reach eller på kemikalieområdet i övrigt. En sådan ambition skulle inte tjäna utredningens uppdrag eller vara möjlig. Lagstiftningen är alltför omfattande och komplex för det och dessutom under förändring och utbyggnad.

Tillsyn över egenkontroll

Reglerna om egenkontroll i miljöbalken och balkens och Reach-förordningens bestämmelser om kompetens bör påverka myndigheternas metoder och kompetensutveckling. Utöver sakkompetens behöver myndigheterna således ha kompetens att bedriva tillsyn

över företagens egna kontrollsystem (organisation, rutiner, uppföljning, ansvar, kompetens etc.) för att upprätthålla kvaliteten på och lagenligheten i arbetet.

Kompetens för tillsyn över kontrollsystem omfattar att kunna härleda konstaterade överträdelser eller avvikelser i en sakfråga, till svagheter i verksamhetens kontroll-, lednings- eller styrsystem och bedöma riskerna med dessa. Den omfattar förmåga att förstå ledningssystem, kunna bedöma organisationen, ansvarfördelningen, interna rutiner och kompetens. Vid behov ska tillsynsmyndigheten ha förmågan att rikta tillsynen högre upp i organisationen än mot företagets sakkunnige eller inhyrda expertis. Myndighetens kompetens behöver således även omfatta en väl utvecklad tillsynsmetodik.

Produkttillsyn över registrering av ämnen enligt Reach

Det är förhållandevis enkelt för en tillsynsmyndighet att avgöra om en anmälan för registrering är inlämnad eller inte. Det är betydligt svårare att avgöra om ämnet är registreringspliktigt.

Det förekommer många undantag och tidsgränser i artiklarna om registrering. Tillsynsmyndigheten måste därför kunna avgöra riktigheten i ett företags bedömning av ett ämnes registreringsplikt, eller om frågan faller utanför Reach tillämpningsområde på grund av alla förekommande undantag. De som gör bedömningen behöver ha god kunskap om praktiskt tillämpad kemi- och processteknik och i juridik.

Exempel på frågeställningar som myndigheten kan komma i kontakt med är om en intermediär är isolerad eller icke-isolerad (artikel 2.1 c), om ämnet bildas vid kemiska reaktioner i ett flertal sammanhang eller om naturförekommande ämnen såsom malmer, slig och råolja blivit kemiskt modifierade (artikel 2.7 b och bilaga 5) eller när polymerer behöver registreras (artikel 6.3).

Tillämpningen av oklara regler kommer att diskuteras i Echas forum. Med tanke på registreringspliktens betydelse och konsekvenserna för företagen av tillämpningen är det extra viktigt att denna blir likvärdig, såväl inom som utom Sveriges gränser.

Följande frågeställningar kan bli aktuella i tillsynen. *-markeringen i tabellerna nedan innebär att kompetensen kan vara vanlig eller ganska vanlig även i kommunerna, men att den samtidigt är ojämnt fördelad.

<i>Är den importerade eller tillverkade kemiska produkten registreringspliktig och registrerad?</i>	
Tillsynsfrågan är ny.	
Kontrollen sker nationellt.	
Kompetensbehov, - juridik, - kemi, - teknik/processsteknik	Finns främst, - centralt - centralt/regionalt - centralt/regionalt*
Kompetensbehovet beror på reglerna om undantag från registreringsplikten enligt Reach.	

<i>Har registreringen skett för rätt mängdintervall?</i>
Tillsynsfrågan är ny.
Kontrollen sker nationellt.
Länsstyrelserna liksom flertalet kommuner har lång erfarenhet av att kontrollera mängdgränser som rör produktion enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, men saknar sådan beträffande importörer.

<i>Borde registreringsunderlaget ha kompletterats (överträtt mängdgräns)?</i>
Tillsynsfrågan är ny.
Kontrollen sker nationellt.
Länsstyrelserna liksom flertalet kommuner har lång erfarenhet av att kontrollera mängdgränser som rör produktion enligt 9 kap. 6 § miljöbalken men saknar sådan beträffande importörer.

I tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken anges ofta gränser för årlig produktionen av kemiska ämnen, exempelvis 60 000 ton väteperoxid²⁷ eller 40 000 ton natriumkarbonat-peroxyhydrat²⁸.

Produktionsgränserna överstiger vanligen de gränser som finns i Reach om 1, 10, 100 eller 1 000 ton och som avser registreringsplikten. Tillsyn för att bevaka mängdgränserna i Reach blir därför mindre vanlig. Det förekommer dock tillstånd med lägre tillåtna mängder, exempelvis 500 kg läkemedelssubstanser²⁹. Den faktiska produktionen rapporterar utövaren av verksamheten in en årlig miljörapport till länsstyrelsen eller kommunen³⁰.

²⁷ Miljödomstolens i Växjö dom 2006-07-11, i mål nr M1276-05.

²⁸ Koncessionsnämndens för miljöskydd delbeslut 1997-11-18, dnr 135-466-96.

²⁹ Länsstyrelsens i Skåne län tillståndsbeslut 1999-05-21.

³⁰ 26 kap. 20 § miljöbalken och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9).

När tillstånden anger en produktionsgräns för ett antal ämnen av en viss typ, såsom ”läkemedelssubstanser” ovan kan produktionen av varje ämne för sig antingen understiga alla gränser eller överstiga fler än en gräns i Reach. Sådan kontroll fordrar krav i varje enskilt fall på att rapportera produktionen ämnesvis.

Är registreringsunderlaget komplett?

Kontrollfrågan är överstatlig.

Är registreringsunderlaget riktigt?

Tillsynsfrågan är ny, med undantag för klassificering av ämnen.

I huvudsak Echas överstatliga ansvar. Nationella möjligheter att ingripa rättsligt i enskilda fall finns för klassificering och i vissa undantagsfall.

Kompetensbehov för undantagsfallen,	Finns främst,
- juridik,	- centralt
- toxikologi/ekotoxikologi,	- centralt
- kemi (kemiska/fysikaliska egenskaper)	- centralt/regionalt
- teknik/processteknik/skyddsåtgärder	- centralt/regionalt*

Kemikalieinspektionen kan behöva anmäla vissa ingripanden till EU.

Det är osäkert hur frågan om överstatlig kontroll och nationella möjligheter att ingripa rättsligt i enskilda fall mot felaktiga uppgifter om klassificering och märkning i registreringsunderlaget kommer att utvecklas. Redan idag är uppgifterna en del av registreringsunderlaget enligt Reach, men reglerna om klassificering och märkning är baserade på EG-direktiv och föremål för nationell tillsyn och kontroll. Regleringen om klassificering och märkning kommer dock att flyttas till den kommande CLP-förordningen.

Vilka aktörer berörs av tillsynen?

Tillverkare och importörer av ämnen och producenter och importörer av varor.

Toxikologisk kompetens finns främst på Kemikalieinspektionen. Kompetens som rör fysikalisk-kemiska egenskaper finns främst på Räddningsverket.

EG-rättslig kompetens finns främst på de centrala verken.

Aktuell kunskap om kemi- och processteknik och ny teknik i praktiskt bruk förekommer i dag främst på länsstyrelserna, som en följd av regelbunden handläggning och bedömning av tillstånds- och tillsynsärenden om industriella och kemi- och processtekniska anläggningar enligt 9 kap. miljöbalken. Den finns även på Arbetsmiljöverket vad gäller arbetsmiljöaspekter, samt på Räddningsverket som en följd av tillsynsansvar enligt annan lagstiftning över sådana anläggningar. För vissa branscher med stora anläggningar finns den även på Naturvårdsverket, som inte bedriver operativ tillsyn men driver tillståndsärenden med kemi- och processtekniskt innehåll i domstol. Dessa myndigheters ansvar medför en ständig uppdatering av kompetensen. Även kommuner kan ha goda kunskaper, särskilt om de övertaget tillsynsansvar från länsstyrelserna. Då har länsstyrelserna bedömt bl.a. kommunens kompetens för att bedriva tillsynen.

Länsstyrelserna har juridisk, naturvetenskaplig och kemiteknisk kompetens (se avsnitt 2.6.). Deras kunskaper kan variera något beroende på variationer i näringslivsstrukturen och omfattningen på den överlåtna tillsynen till kommunerna. Detta kan länsstyrelserna kompensera genom att samverka om kompetensen och genom möjligheten att ställa anställda till varandras förfogande³¹.

Produkttillsyn över nedströmsanvändares kemikaliesäkerhetsrapport

I vissa fall kan nedströmsanvändare vara skyldiga att utarbeta en egen kemikaliesäkerhetsrapport. Den skyldigheten kan exempelvis gälla för ett företag som vill använda en kemikalie utanför de villkor som leverantören har beskrivit i ett exponeringsscenario³².

Företaget ska även rapportera all användning till Echa som faller utanför exponeringsscenarierna. Det behöver inte skicka in kemikaliesäkerhetsrapporten till Echa.

Tillsynsmyndigheter över nedströmsanvändare kan kontrollera att skyldigheterna att utarbeta egna kemikaliesäkerhetsrapporter fullgörs och att dessa uppfyller kraven i Reach-förordningens bilaga I. Frågan är nationell eftersom rapporterna inte lämnas in till Echa. Tillsynsuppgiften är ny som en följd av Reach.

Skyldigheten finns för att företaget ska komma fram till vilka skyddsåtgärder som medför att det kan kontrollera riskerna för

³¹ 44 § förordning en (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

³² Artikel 37.4 i Reach.

både arbetsmiljön och den yttre miljön på ett adekvat sätt. Den finns också för att den informationen ska följa med till nästa aktör om företaget släpper kemikalien på marknaden. Vi anser skyldigheten vara viktig att bedriva tillsyn över.

Tillsynsmyndigheten behöver kontrollera om de rekommenderade skyddsåtgärderna är lämpliga för att kontrollera riskerna med kemikalien på ett adekvat sätt. Detta blir särskilt viktigt om företaget dessutom släpper kemikalien på marknaden och inte bara använder den själv. Tillsynen fordrar kunskaper om lämpliga skydds- och riskhanteringsåtgärder. Tillsynen över att övriga krav i bilaga I uppfylls och att det som står i företagets kemikaliesäkerhetsrapport stämmer fordrar kemisk eller toxikologisk/ekotoxikologisk kompetens, exempelvis över att DNEL/ PNEC-värdena är riktiga.

Är kemikaliesäkerhetsrapporten gjord och uppfyller lagstiftningens krav (inklusive exponeringsscenarioer)?

Ny tillsynsfråga.

Kontrollen sker nationellt.

Kompetensbehov,	Finns främst,
- toxikologi/ekotoxikologi	- centralt
- kemi (kemiska/fysikaliska egenskaper)	- centralt/regionalt
teknik/processteknik/skyddsåtgärder	- centralt/regionalt*

Hur vanligt tillsynsfrågan kommer att bli beror bl.a. på hur leverantörerna kommer att utforma exponeringsscenarioerna och på deras kommunikation med användarna av deras kemiska produkter. Bli exponeringsscenarioerna smala, exempelvis att de kan användas för få och specifika ändamål, blir kostnaden mindre för leverantören att upprätta dem. Då bli fler användare antingen tvungna att antingen få sina leverantörer att vidga exponeringsscenarioerna eller att själva bekosta egna kemikaliesäkerhetsrapporter. Görs de breda och allmänna från början uppkommer färre sådana situationer. Är leverantörernas exponeringsscenarioer olika breda får användarna flera alternativa leverantörer att välja mellan. Leverantörer med smala exponeringsscenarioer får färre potentiella kunder, vilket kan tala för att dessa oftare blir breda och allmänna än smala och detaljerade. I så fall blir tillsynsfrågan sällan aktuell.

Vilka aktörer berörs av tillsynen?

Nedströmsanvändare som är skyldiga att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport.

Kompetensen finns på central, regional och lokal nivå.

Tillsynen över mer än 95 procent av nedströmsanvändarna och deras användning och hantering av kemikalier på plats bedrivs kommunalt. Den lokala tillsynsmyndighetens kompetens avser skyddsåtgärderna för den yttre miljön och sådana som företaget ska vidta i sin egna verksamhet. Övrig kompetens finns centralt eller regionalt. Den allvarliga spridningsrisken uppstår om företaget släpper ut kemikalien på marknaden.

I vilken utsträckning tillsynsfrågan blir aktuell i praktiken är svårbedömt. Det kan vara förenat med stora kostnaderna för ett företag och fordra särskild kompetens att göra en egen kemikaliesäkerhetsrapport. Därför är det troligt att de flesta nedströmsanvändarna och särskilt småföretagen håller sig till vad leverantören rekommenderat eller försöker få leverantören att anpassa exponeringsscenarioet. I så fall blir tillsynsfrågan sällan aktuell. Det går inte att nu avgöra om scenarierna blir begränsande för vissa precisa användningar eller mer tillåtande för olika slags användningar genom att vara allmänt beskrivande.

Produkttillsyn över klassificering och märkning

Behovet av tillsyn och därmed också av kompetens när det gäller klassificering och märkning påverkas av hur marknaden utvecklas. Företag inom kemibranschen har till oss framfört att importen kan komma att minska till förmån för införsel från andra EU-länder. Företagen som i första ledet klassificerar och märker kemiska produkter i Sverige kan därför komma att minska. Även företag som själva inte utför klassificering ansvarar för att denna är rätt och är på svenska, exempelvis företag som för in kemiska produkter till Sverige. Följande frågeställningar kan bli aktuella i tillsynen.

<i>Är ämnet rätt klassificerat?</i>	
Kontrollen sker nationellt.	
Kompetensbehov	Finns främst
- kemi (kemiska/fysikaliska egenskaper)	- centralt/regionalt
- toxikologi/ekotoxikologi	- centralt
Ingreppandena för rättelse sker främst avseende om	
- klassificeringen följer EU-harmoniserad klassificering (och uppgifterna i klassificerings- och märkningsregistret)	
- skyldighet att anmäla sig till klassificerings- och märkningsregistret är uppfyllt.	

Redan idag ifrågasätter Kemikalieinspektionen sällan företagens klassificering utan kontrollerar bara om den verkar rimlig.

<i>Är beredningen rätt klassificerad?</i>	
Kontrollen sker nationellt.	
Kompetensbehov	Finns främst
- kemi (kemiska/fysikaliska egenskaper)	- centralt/regionalt
- toxikologi/ekotoxikologi	- centralt

<i>Är märkningen på svenska?</i>	
Kontrollen sker nationellt.	
Omfattar alla led i distributionskedjan.	
Inget särskilt kompetensbehov.	

<i>Vilka aktörer berörs av tillsynen?</i>	
Alla led i distributionskedjan som gör en kemisk produkt tillgänglig för någon annan.	

En svensk tillsynsmyndighet kan i många fall fortfarande ingripa mot felaktig klassificeringen av dessa primärleverantörers kemiska produkter enligt nu gällande bestämmelser i miljöbalken.

Den föreslagna CLP-förordningen kan tolkas som att klassificeringen av ämnen främst kommer att bli en EU-fråga och en fråga för företagen³³. Den nationella tillsynen och ingripanden för

³³ Tills vidare är detta en nationell tillsynsfråga även när klassificeringen är en del av registreringsunderlaget.

rättelse kommer i så fall att omfatta att klassificering enligt EU-harmonisering (och klassificerings- och märkningsregistret) följs.

Kompetensen i Sverige för att bedriva tillsyn över klassificering och märkning finns idag på främst central nivå. Länsstyrelserna har mycket god naturvetenskaplig kompetens och möjligheter att använda varandras kompetens, men saknar erfarenhet av sådan tillsyn.

Den behövliga kompetensen är i flera avseenden densamma som behövs för tillsynen över registreringen. Den är spridd och upprätthålls på både central och regional nivå.

Produkttillsyn över säkerhetsdatablad

Säkerhetsdatablad ska levereras om den kemiska produkten är klassificerad som farlig.

Tillsynen över att säkerhetsdatabladen uppfyller kraven i Reach omfattar i princip varje led i distributionskedjan (flera tiotusen företag), men skyldigheten att utarbeta säkerhetsdatablad omfattar primärt registranter (ca 60 tillverkare och ett okänt antal importörer), företag som för in kemiska produkter till Sverige med eller utan krav på registreringsplikt (ca 1 500) och tillverkare av beredningar (knappt 600 produktionsställen). Följande frågeställningar kan bli aktuella i tillsynen.

Har skyldigheten att utarbeta och leverera säkerhetsdatablad fullgjorts?

Kontrollen sker nationellt.

Inget särskilt kompetensbehov.

Uppfyller utarbetade säkerhetsdatablad lagstiftningens krav på innehållet?

Äldre tillsynsfråga, men numera delvis begränsad av överstatlighet rörande exempelvis kvaliteten på kemisk, ekotoxikologisk och toxikologisk information när informationen härrör från ett registreringsunderlag, som Echa ska kontrollera.

Kontrollen nationell med avseende på

- överensstämmelse med registreringsunderlaget (främst registranter)
 - överensstämmelse med kemikaliesäkerhetsrapport (främst tillverkare av beredningar)
 - nationella krav som rör arbetsmiljö (exempelvis hygieniska gränsvärden) och yttre miljö (exempelvis avfallskoder)
-

Om det saknas registreringsunderlag och kemikaliesäkerhetsrapport att härleda uppgifterna till, ska den nationella kontrollen omfatta	
- alla uppgifter i säkerhetsdatabladet, såsom kemisk, ekotoxikologisk och toxikologisk information.	
Kompetensbehov,	Finns främst,
- teknik/process teknik/skyddsåtgärder	- regionalt/lokalt
- övrig allmän miljö rätt	- centralt/regionalt/ lokalt
- övrig allmän arbetsmiljö rätt	- centralt/regionalt
- i vissa fall: kemisk och toxikologisk	- centralt

Hur kompetensen är fördelad mellan myndigheterna framgår närmare av avsnitt 2.9.6.

<i>Är säkerhetsdatabladet på svenska?</i>
Kontrollen sker nationellt.
Omfattar alla led i distributionskedjan.
Inget särskilt kompetensbehov.
Berörda aktörer: Leverantörer av en kemisk produkt till en nedströmsanvändare eller en distributör.

Det kan vara juridiskt och naturvetenskapligt komplext att bedöma vad som är i överensstämmelse med kemikaliesäkerhetsrapporten i registreringsunderlaget hos Echa, beroende på hur tydlig och specifik rapporten är. Är uppgifterna i registreringsunderlaget oprecisa lämnar det utrymme för nationella bedömningar och ingripanden mot otydligheter i säkerhetsdatabladet. Förtydliganden kan ju fortfarande stämma överens med registreringsunderlaget. Är de däremot specifika och precisa blir det svårare att ingripa, även mot felaktigheter; säkerhetsdatabladet ska ju överensstämma även med eventuella fel. Vi anser därför att sådan tillsyn fordrar hög juridisk och naturvetenskaplig eller teknisk kompetens.

Tillsynsmyndigheter kan också upptäcka säkerhetsdatablad som är felaktiga eller gravt missvisande, exempelvis om informationen bygger på en felaktig klassificering.

När det saknas juridiska möjligheter att ingripa nationellt är det viktigt att Kemikalieinspektionen uppmärksammar Echa om de funna bristerna. Andra tillsynsmyndigheter behöver uppmärksamma Kemikalieinspektionen om sådana brister. Det är angeläget med

en ambitionsnivå som omfattar mer än tillsyn och som bygger på samverkan, för att Reach ska fungera.

Tillsyn över tillstånd enligt Reach

Bestämmelserna om tillståndsplikt för hantering av vissa särskilt farliga ämnen är nya i den europeiska lagstiftningen. Tillståndsplikten kan gälla ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska eller som är långlivade, bioackumulerbara och samtidigt toxiska eller som är mycket bioackumulerbara eller mycket långlivade. Den kan gälla även för ämnen som faller utanför dessa kriterier, men som kan framkalla liknande effekter på människor eller i miljön som är allvarliga eller irreversibla, exempelvis hormonstörande ämnen³⁴. Följande frågeställningar kan bli aktuella i tillsynen.

<i>Finns tillstånd enligt Reach för hanteringen av ett särskilt farligt ämne?</i>
Ny tillsynsfråga.
Kontrollen sker nationellt.
Omfattar alla distributions- och hanteringsled.
Inget särskilt kompetensbehov.

<i>Följs tillståndet enligt Reach och villkoren i detta och är exponeringen minskad till lägsta tekniskt praktiska nivå?</i>						
Ny tillsynsfråga.						
Kontrollen sker nationellt.						
Kan omfatta alla registranter och nedströmsanvändare.						
<table border="1"> <tr> <td>Kompetensbehov,</td> <td>Finns främst,</td> </tr> <tr> <td>- kemi,</td> <td>- centralt / regionalt</td> </tr> <tr> <td>- teknik/processteknik/skyddsåtgärder</td> <td>- regionalt / lokalt</td> </tr> </table>	Kompetensbehov,	Finns främst,	- kemi,	- centralt / regionalt	- teknik/processteknik/skyddsåtgärder	- regionalt / lokalt
Kompetensbehov,	Finns främst,					
- kemi,	- centralt / regionalt					
- teknik/processteknik/skyddsåtgärder	- regionalt / lokalt					

Tillståndshavaren ska följa tillståndet och därtill säkerställa en låg exponeringen av ämnet utan att bryta mot villkoren i tillståndet. Detta ska ske så långt det är tekniskt och praktiskt möjligt³⁵. Företaget/arbetsgivaren ska således kunna förena kraven enligt Reach, arbetsmiljölagen och miljöbalken med varandra.

³⁴ Artikel 57 i Reach.

³⁵ Artikel 60.10 i Reach.

Nedströmsanvändare ska anmäla till Echa³⁶ om de använder en kemikalie som en leverantör högre upp i distributionskedjan försett dem med och har tillstånd för. Deras användning ska följa tillståndet³⁷.

Det primära för tillsynsmyndigheterna är att kontrollera efterlevnaden av tillståndsplikten, villkoren i tillstånden och att exponeringen hålls låg utifrån vad som är tekniskt och praktiskt möjligt. Tillsynen behöver kunna ske över alla företag i ett distributionsled och som importerar, exporterar eller hanterar det aktuella ämnen och tillämpar tillståndet, från tillverkare/importör av ämnet till slutanvändare.

När myndigheterna med ansvar för den platsknutna tillsynen kontrollerar efterlevnaden, ska de samtidigt kontrollera hur säkerhetsdatablad med eventuella exponeringsscenarioer med information om riskhanteringsåtgärder beaktats, samt att kraven på skyddsåtgärder enligt miljöbalken (eventuellt tillståndsvillkor) eller arbetsmiljölagen följs, m.fl. andra platsknutna krav. Det kan finnas exponeringsscenarioer för både det tillståndsgivna ämnet och andra ämnen som förekommer samtidigt i samma process.

Tillämpningen i det här avseendet fordrar kunskap om teknik och andra åtgärder i olika slags verksamheter för att skydda arbetsmiljön respektive den yttre miljön. Även samordnad tillsynsvägledning från de centrala verken kommer att bli viktig. Primärt är det dock företagets/arbetsgivarens skyldighet att organisera sitt arbete och ha rutiner för att klara av att följa bestämmelserna.

Vid tillsyn över hur leverantörens tillstånd följs av kunder längre ner i distributionskedjan, kan tillsynsmyndigheterna över kunden respektive över leverantören behöva kontakta varandra för att tillämpa tillståndet och villkoren i detta på samma sätt. Tillsynsmyndigheterna för miljöskydd och arbetsmiljö kan behöva samverka. Kemikalieinspektionen kan behöva ge tillsynsmyndigheterna stöd i tolkningen av villkoren. Eftersom Kemikalieinspektionen troligen kan komma att medverka i tillståndsprocessen när Sverige som medlemsstat lämnar synpunkter i prövningsärendet³⁸, kan myndigheten ha kunskap om villkorens innebörd.

Det är inte möjligt att idag förutspå hur tillstånden och villkoren kommer att vara utformade. Bestämmelsens krav på låg exponering och den nära knytningen till andra platsknutna åtgärder

³⁶ Artikel 66.1 i Reach.

³⁷ Artikel 56.2 i Reach.

³⁸ Artikel 64.5 i Reach.

för både yttre miljö och arbetsmiljö innebär att tillsyn bör följa ansvaren för platsknuten tillsyn enligt miljöbalken och arbetsmiljölagen.

Tillsynen över begränsningar

Medan tillstånd lämnas individuellt är reglerna om begränsningar generella. Begränsningsregler finns i Reach och i andra EG-förordningar. Därutöver finns det begränsningar i förordningar och myndighetsföreskrifter under miljöbalken, dels sådana som genomför olika EG-direktiv, och dels rent nationella begränsningar. De kan gälla ämnen, beredningar och varor. De kan avse utsläppande på marknaden i alla eller vissa led. De kan också avse användning.

Begränsningar enligt Reach kan bli aktuella för sådana ämnen som är förknippade med påtagliga risker för människors hälsa eller miljön och fordrar beslut på EU-nivå.

Vi anser att reglerna om begränsningar är viktiga att bedriva tillsyn över. Reglerna omfattar ämnen med påtagliga risker och är viktiga för att uppfylla syftet med Reach och skyddet av miljön och människors hälsa i Sverige.

Restriktionernas komplexitet kan variera, men är ibland hög. Nedan följer två exempel ur bilaga XVII till Reach.

Beteckning på ämne, ämnesgrupp eller beredning	Villkor
46. a) Nonylfenol C ₆ H ₄ (OH)C ₉ H ₁₉ b) Nonylfenoletoxilat (C ₂ H ₄ O) ₁₁ C ₁₅ H ₂₄ O	Får inte släppas ut på marknaden eller användas som ämnen eller beståndsdelar i beredningar i koncentrationer om 0,1 viktprocent eller högre för följande ändamål: 1. Rengöring i industrier och offentliga lokaler, utom - kontrollerade slutna system för kemisk rengöring där rengöringsmedlet återvinns eller förbränns, - rengöringssystem där rengöringsmedlet återvinns eller förbränns vid en särskild process,
	2. Rengöring av bostäder.

Beteckning på ämne, ämnesgrupp eller beredning	Villkor
	3. Textil- och läderbearbetning, utom bearbetning där rengöringsmedlet inte rinner ut i avloppsvattnet eller spillvattnet,
	- system där processvattnet förbehandlas vid en särskild process, som helst avlägsnar den organiska delen av den biologiska behandlingen av spillvatten (avfettning av fårskinn).
	4. Emulgator i spendoppsmedel eller tvättvätska för lantbruket.
	5. Metallbearbetning, utom - användning i kontrollerade slutna system där rengöringsmedlet återvinns eller förbränns.
	6. Tillverkning av pappersmassa och papper.
	7. Kosmetiska produkter.
	8. Andra kroppsvårdsprodukter, utom - spermiedödande medel.
	9. Beståndsdelar i bekämpningsmedel och biocider.
5. Bensen CAS-nr 71-43-2 EINECS-nr 200-753-785	1. Får inte användas i leksaker eller delar till leksaker som släpps på marknaden, om koncentrationen av bensen i fri form överstiger 5 mg/kg av vikten hos leksaken eller delen till leksaken.
	2. Får inte användas i ämnen eller beredningar som släpps ut på marknaden i koncentrationer som uppgår till 0,1 viktprocent eller högre.
	3. Punkt 2 gäller dock inte för a) motorbränslen som omfattas av direktiv 98/70/EG, b) ämnen och beredningar för användning i industriprocesser som inte medför bensenutsläpp i mängder som överstiger vad som föreskrivs genom gällande lagstiftning, c) avfall som omfattas av rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall och direktiv 2006/12/EG.

Av exemplen framgår att en tillsynsmyndighet som bedriver produkttillsyn och som ska tillämpa villkoren ovan, kan behöva ha sådana kompetenser som finns på flera myndigheter. Exempelvis regleras bensenutsläpp (pkt 3 b) genom tillståndsvillkor för anlägg-

ningen, och vid behov genom förelägganden, med hänsyn till teknik, ekonomi och platsknutna förhållanden i enskilda fall. Tillsynen sker på regional och lokal nivå. Men produkttillsynen av bensen som kemisk produkt behöver ske högst upp i distributionskedjan för att vara mest effektiv.

Bedriver en myndighet tillsyn över användning av nonylfenol kan den behöva kunskaper om tekniska produktionssystem och processer i industrin (pkt 1, 3, 5 och 6) eller om kosmetiska produkter och kroppsvårdsprodukter (pkt 8).

Följande frågeställning kan bli aktuell i tillsynen.

Följer verksamhetsutövaren villkoren i reglerna om begränsningar?

Kontrollen sker nationellt och kan innehålla följande aspekter;

- utsläppande på marknaden,
- användning,
- tekniskt användningssätt,
- varor, allmänkemikalier, kosmetiska/hygieniska produkter och bekämpningsmedel,
- avfall.

Kompetensbehov,	Finns främst,
- kemi,	- centralt / regionalt
- teknik/process teknik	- regionalt
- allmän miljö rätt	- centralt /regionalt/lokalt
- kunskaper om stickprovskontroller och annan kontroll av produkter ute på marknaden	- centralt

Den centrala kompetensen finns på fler än en central myndighet.

Det förekommer begränsningar som är motiverade av främst arbetsmiljöskäl, exempelvis för asbest, men de flesta är det inte. Tillsynen över begränsningar som rör utsläppande på marknaden kommer även arbetsmiljön tillgodo som en slags sekundärnytta.

Särskilda import- och exportregler

EG-förordning 304/2003 reglerar frågor som rör import och export av farliga ämnen.

<i>Följs export- respektive importregler vid export/import av kemikalier?</i>	
Kontrollen sker nationellt i samverkan med andra länder	
Omfattar alla företag som exporterar farliga ämnen	
Kompetensbehov, - juridik, - internationell kontakt	Finns främst, - centralt - centralt
Vilka företag som exporterar går att upptäcka vid regional eller lokal platsknuten kemikalietillsyn.	

Tillsynen fordrar samverkan mellan myndigheterna på alla tre myndighetsnivåerna.

Annan produkttillsyn

I 14 kap. 13 § miljöbalken finns krav om att bekämpningsmedel ska vara godkända innan någon får släppa ut dem på marknaden eller använda dem. Bestämmelserna om godkännande bygger på EG-rätt. Av Kemikalieinspektionens bekämpningsmedelsregister framgår vilka bekämpningsmedel som är godkända. Här framgår även vilka undantag som gäller för kravet på godkännande.

Vi anser det vara tämligen enkelt att kontrollera om den som använder ett bekämpningsmedel använder ett godkänt sådant. Bekämpningsmedelsregistret är tillgängligt via Kemikalieinspektionens hemsida. Det finns även krav på märkning för medel som är godkända³⁹. Det är heller inte svårt att kontrollera om den som använder bekämpningsmedlet har ett personligt tillstånd för det.

Det går att upptäcka eventuella otillåtna bekämpningsmedel vid tillsyn över användningen på plats, exempelvis på ett jordbruk eller en industrianläggning. Antalet sådana tillsynsobjekt är stort. Det går även att upptäcka vid tillsyn hos tillverkare och importörer samt vid tillsyn över andra företag som saluhåller eller överläter bekämpningsmedel.

³⁹ Jfr 14 kap. 3 §, 15 kap. 6 § och 16 kap. 7 § KIFS 1998:8.

Tillsynen över anmälningssplikten till produktregistret är viktig även för att centrala myndigheter ska kunna fortsätta följa upp hur användningen av kemikalier utvecklas. Tillsynsuppgiften fordrar ingen särskild kompetens. Genom produktregistret går det att ta reda på vilka företag som finns, vilka kemikalier dessa hanterar och innehållet i dem. Det är också till för att överblicka kemikalieanvändningen i samhället och hur denna utvecklas. Utan anmälan till registret riskerar företag att undslippa produkttillsyn. Ju högre upp i distributionskedjan företagen befinner sig desto allvarligare är detta.

3.7.2 Kompetensbehov och tillsynsbehov för olika aktörer

Tillverkare av ämnen – registranter

Tillsynen omfattar drygt 60 tillverkare. Den befintliga särskilda kompetensen är spridd både mellan myndighets-nivåerna och mellan myndigheter inom de regionala och centrala nivåerna. Även den centrala är geografiskt spridd. Detta har sin upprinnelse i andra behov än dem som följer av kemikalietillsynen. Kompetensen finns och går att upprätthålla genom tillsyn och myndighetsarbete enligt kemikalielagstiftningen och enligt andra regler och lagstiftningar. För tillsyn över företag som tillverkar för eget bruk faller behoven av sådan kompetens bort som rör klassificering, märkning och säkerhetsdatablad.

De platsspecifika riskerna med kemikaliehanteringen kan vara stora och många anläggningar är tillstånds- eller anmälningsspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Kompetens på regional nivå som rör teknik, processteknik och skyddsåtgärder är en följd av länsstyrelsernas och Arbetsmiljöverkets myndighetsuppdrag. Behovet av samma kompetens är genomgående stort även för produkttillsynen.

Kemikompetensen är god på såväl central som regional nivå och upprätthålls av myndighetsuppdragen på båda nivåerna.

Det finns fortsatt behov av toxikologisk kompetens i vissa delar av den operativa tillsynen. Denna finns på främst central nivå. Det ökade inslaget av överstatlighet har minskat det tidigare behovet. Utanför tillsynen kommer kompetensen bli viktig i arbetet med att utvärdera de registrerade ämnena enligt Reach.

De centrala miljömyndigheterna har goda kunskaper om tillsynen i andra länder och det finns goda mellanstatliga kontakter och med Echa. Deras kontakter med tillsynsobjekten är dock betydligt glesare än på den regionala och lokala nivån, även när inspektioner på plats utgör en stor andel. De lokala och regionala miljömyndigheterna har goda kunskaper om den lokala och regionala miljön och täta kontakter med varandra. De har även löpande kontakter med företagen. Inslaget av inspektioner på plats är dock litet i länsstyrelsernas löpande tillsyn. I den kommunala tillsynen är inspektioner på plats dominerande och frekvent.

Det finns ingen myndighet som ensam har och kan upprätthålla den kompetens som erfordras för tillsynen.

Importörer av ämnen – registranter

Tillsynen omfattar ett okänt antal importörer.

Exempel på kompetens som behövs i tillsynen är i delar samma som för tillverkare ovan. Denna är spridd på samma sätt. Härtill ska läggas att tillsynen över importörer även fordrar kompetens som beskrivs under rubriken om särskilda import- och exportregler.

Skillnaden mot tillverkarna av ämnen består i att sådana importörer av ämnen som inte själva tar kemikalierna i fysiskt befattning saknar behov av platsknuten tillsyn. Deras verksamhet är bara inriktad på import (handel).

Tillsyn över företag som importerar ämnen för eget bruk fordrar heller ingen kompetens som rör klassificering, märkning och säkerhetsdatablad. Echa ansvarar för granskningen av registreringsunderlaget.

Tillverkare av beredningar eller preparat – formulerare

Tillsynen enligt Reach omfattar ca 550 företag med verksamhet vid drygt 600 produktställen. Ca 70 procent av deras utsläppta kemiska produkter på den svenska marknaden kommer från ca 350 produktställen i de tre storstadslänen.

Exempel på kompetens som behövs i tillsynen är sådan som rör klassificering och märkning, säkerhetsdatablad, tillstånd och begränsningar.

Formulerarna kan även importera och föra in kemikalier från utlandet och exportera andra. Då behövs kompetens som avser tillsyn över import och export av farliga ämnen.

Verksamhetsutövarna hanterar stora mängder kemikalier på plats. De platsspecifika riskerna med kemikaliehanteringen kan således vara stora och många anläggningar är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Tillsynen omfattar bl.a. formulerarnas kemikaliesäkerhetsrapporter och att kontrollera bl.a. deras rekommenderade skyddsåtgärder. Kemikaliesäkerhetsbedömningen som ligger till grund för rapporten ska även identifiera företagets egna riskhanteringsåtgärder. Kompetensen att bedöma sådana åtgärder är av samma slag som den som behövs för att ställa krav om riskhanterings- och skyddsåtgärder vid provning eller tillsyn enligt miljöbalken eller arbetsmiljölagen.

En myndighet som kontrollerar en kemisk produkts klassificering hos en tillverkare av beredningar behöver ha god kemisk och toxikologisk/ ekotoxikologisk kompetens. Myndigheten behöver t.ex. ha sådan kompetens att den kan upptäcka om en formulerare har underskattat betydelsen av enstaka ämnen i beredningen och därför klassificerat den felaktigt eller rekommenderat otillräckliga försiktighetsåtgärder. Har så skett indikerar detta företagets egna kompetensbrister, som måste rättas till för att förhindra att företaget fortsätter att utarbeta undermåliga säkerhetsdatablad. Dessutom behöver krav på rättelseåtgärder vidtas för att rätta till bristerna i sak i säkerhetsdatabladen.

Tillsynen av formulerare fordrar således en kombination av hög naturvetenskaplig kompetens och mycket god teknisk kunskap om platsknutna åtgärder för att skydda arbetsmiljön och den yttre miljön.

Det förekommer även andra EG-förordningar som reglerar tillverkning och import av kemiska beredningar. EG-förordning 648/2004 om tvätt och rengöringsmedel är ett exempel. Den gäller parallellt med annan lagstiftning.

Andra primärleverantörer och leverantörer

En tredje grupp bland primärleverantörerna är de så kallade namnbytarna - ca 370 företag som förpackar, packar om eller byter namn på en redan tillverkad, införd eller importerad kemisk produkt och

sedan släpper den vidare på marknaden. Företagen anges som tillverkare i produktregistret och markeras där på särskilt sätt.

Tillsynen över nedströms tillverkare och de övriga primärleverantörerna avser distributörer samt detaljister och andra återförsäljare. Vi bedömer att tillsynen över dessa aktörer är möjligt att utföra med sådan kompetens som är normalt förekommande. Antalet tillsynsobjekt är stort, troligen flera tiotusen.

Platsknuten tillsyn

Antalet objekt som kan bli föremål för platsknuten tillsyn är mycket stort. Kemikalier används i de flesta av samhällets verksamheter. Företag som kan falla utanför sådan tillsyn är de som förmedlar eller importerar kemikalier utan att befatta sig fysiskt med dem, exempelvis företag som bedriver handel över Internet.

Arbetsmiljöverket bedömer att antalet tillsynsobjekt enligt arbetsmiljölagen uppgår till ca 300 000.

Enligt äldre statistik från Naturvårdsverket avseende år 1995 var närmare 100 000 miljöfarliga verksamheter i behov av återkommande tillsyn enligt den dåvarande miljöskyddslagen. Statistiken omfattar i huvudsak industriell eller tillverkande verksamhet men räknar även in miljöfarliga verksamheter inom tjänste- och service-sektorn, exempelvis verkstäder. Den exkluderar detaljister såsom stormarknader, kosmetikabutiker och färghandlare, vattenverksamheter, kyl- och värmeanläggningar och cisterner liksom alla objekt som föll under den tidigare hälsoskyddslagens tillämpningsområde, såsom skolor och andra utbildningsanstalter. Den exkluderar även all användning av mark eller markanläggningar, exempelvis bannvallar, jordbruksmark och skogsmark, där bekämpningsmedel kan komma att användas. Således är antalet objekt enligt miljöbalken avsevärt större än 100 000.

I stort sett alla objekten använder kemikalier av något slag och många bland de 100 000 objekten tillverkar varor.

Den behövliga sakkompetensen för tillsynen rör platsknutna förhållanden, kemi, liksom teknik, processteknik samt skydds- och riskhanteringsåtgärder och andra försiktighetsmått. Sådan kompetens finns i stor utsträckning på regional och lokal nivå.

4 Förslag till organisation och regler för tillsynen

Ansvar för operativ tillsyn

Kemikalieinspektionen får ett tydligare och bredare ansvar för produkttillsyn över företag som tillverkar och för in kemiska produkter och släpper ut dem på den svenska marknaden samt för tillsyn över export. Ansvaret för produkttillsyn av varors innehåll av farliga ämnen gäller i alla distributionsled.

Räddningsverkets ansvar för produkttillsyn enligt miljöbalken förs över till Kemikalieinspektionen.

Kemikalieinspektionen förordnar personal med särskild kompetens från Räddningsverket, Arbetsmiljöverket och vissa länsstyrelser för att få tillgång till sådan kompetens.

Läkemedelsverkets fortsatta ansvar för produkttillsyn av kosmetiska och hygieniska produkter bör utredas.

Arbetsmiljöverket får ansvar för tillsyn enligt Reach i frågor som rör arbetsmiljön vid användning av kemiska produkter på arbetsstället. Sjöfartsverket har samma ansvar på fartyg.

Länsstyrelsernas och kommunernas ansvar för platsknuten tillsyn kvarstår och integreras med ett tydligt ansvar för produkttillsynen.

Ansvar för tillsynsvägledning

Kemikalieinspektionen får det centrala ansvaret för att tillsynsvägleda om att produkttillsyn av kemiska produkter.

De centrala myndigheternas ansvar för att tillsynsvägleda om platsknuten tillsyn av kemiska produkter följer ansvaren för att tillsynsvägleda om övrig platsknuten miljötillsyn. Därmed integreras ansvaren för tillsynsvägledning enligt miljöbalken, Reach och övriga EG-förordningar.

Länsstyrelsernas ansvar för att tillsynsvägleda kommunerna ökar.

Regler för tillsynen

Reglerna om egenkontroll i miljöbalken blir tillämpliga på vissa EG-förordningar.

Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete i arbetsmiljölagen blir tillämpliga i frågor som omfattas av Arbetsmiljöverkets ansvar för tillsyn över Reach.

Regler införs som ger tillsynsmyndigheterna rätt att ta varu-
prov för kontroll av vissa bestämmelser om kemiska produkter
och farliga ämnen i varor.

Regler införs med ökade krav på myndigheterna att underrätta
varandra om de upptäcker brister som de själva inte kan ingripa
mot.

Våra förslag möter i huvudsak utgångspunkterna som vi angett i inledningen till avsnitt 3. Vi anser att vi tillgodoser dem genom mer central styrning, samling av ansvar med tydliga gränser, samnyttjande av resurser och kompetens och en förändrad inriktning på kemikalietillsynen.

4.1 Grundmodellen

För att skapa en tydlig och så enkel organisation som möjligt och för att myndigheterna ska kunna utveckla och bibehålla rätt kompetens, bör ansvaren för tillsynen över de olika lagstiftningarna fördelas efter en grundmodell. En enkel och enhetlig modell underlättar även företagets myndighetskontakter.

Vi anser det vara viktigt för genomförandet och den fortsatta utveckling av Reach att en central myndighet får ansvaret för all produkttillsynen över företag som är först i de svenska distributionskedjan (primärleverantörer).

Den modell vi föreslår renodlar och tydliggör den princip som gäller idag, d.v.s. att krav som relaterar till primärleverantörers utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor faller under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar. Ansvaret för tillsynen över samma aktörers användning av ämnen och beredningar ligger hos de myndigheter som utövar den platsknutna tillsynen. När det

gäller alla andra aktörer integrerar vi den platsknutna kemikalietillsynen och produkttillsynen med övrig platsknuten miljötillsyn. Modellen bygger därmed vidare på miljöbalkens grundtanke om en integrerad tillsyn och tillämpning av hela regelverket på miljö- och hälsoskyddsområdet enligt miljöbalken. Detta leder bl.a. till att länsstyrelserna får ett större operativt tillsynsansvar än tidigare.

Fördelningen av de statliga ansvaren för operativ kemikalietillsyn påverkar även fördelningen av ansvaren för tillsynsvägledningen. Detta innebär bl.a. att länsstyrelserna får ett utökat och tydligare ansvar för tillsynsvägledning.

Vårt förslag saknar koppling till vilken myndighet som ska vara s.k. behörig myndighet enligt olika rättsakter eller till vilka som ska medverka i förhandlingar inom EU om tillämpning och utveckling av regelverken. Vi tar inte ställning i dessa frågor. Vi konstaterar dock att det behövs kompetens från flera centrala verk i många sådana kontakter.

4.2 Våra överväganden om den operativa tillsynen

4.2.1 Samla de centrala operativa tillsynsansvaren för kemiska produkter hos Kemikalieinspektionen

Vi anser att det är viktigt med en myndighet – Kemikalieinspektionen – som bedriver tillsyn av de företag som tillverkar och för in kemiska produkter och släpper ut dem på den svenska marknaden (primärleverantörer). Att just dessa företag följer lagstiftningen får en positiv effekt för kemikaliesäkerheten i hela samhället. Det är också angeläget med en central myndighet som kan samverka med andra länder och påverka EU:s institutioner.

Vi delar Tillsynsutredningens och Ansvarskommitténs uppfattning att tillsyn är ett i grunden statligt ansvar. Det är statens ansvar att åstadkomma en effektiv, kompetent och tillräckligt ambitiös tillsyn som uppfyller även de EG-rättsliga kraven. Regeringen ansvarar för att organisera de statliga myndigheterna, vars resurser, kompetens och kunnande står till regeringens förfogande.

Ansvaren för den centrala operativa produkttillsynen över allmänekemikalier, bekämpningsmedel och varor faller idag på Kemikalieinspektionen och Räddningsverket, men med olika sakinnehåll. Även sakinnehållen i Läkemedelsverkets och Räddningsverket ansvar för tillsyn över kosmetiska och hygieniska

produkter är olika. Tillsynen över andra miljöaspekter på kosmetiska och hygieniska produkter än brandfarlighet och explosivitet faller på Kemikalieinspektionen. Arbetsmiljöverket, Räddningsverket och länsstyrelserna förfogar över kompetens som rör skyddsåtgärder i arbetsmiljön, fysikalisk-kemiska egenskaper hos kemiska produkter, respektive kemi- och processteknik och skyddsåtgärder i den yttre miljön. Detta är kompetensområden som alla är viktiga för produkttillsynen på den centrala nivån.

Behoven av kompetens i produkttillsynen är således av flera slag och kompetenserna finns på flera myndigheter. Ansvarerna kan inte följa hur kompetenser är fördelade mellan olika myndigheter om det ska vara möjligt att samla ihop ansvarerna för den operativa tillsynen till Kemikalieinspektionen.

Ansvariga myndigheter bör därför i större utsträckning än idag nyttja varandras resurser och förekommande kompetens för att statens resurser ska användas effektivt. Genom det underlättas eventuella organisationsförändringar till följd av den pågående översynen och förändringen av den offentliga förvaltningen. Blir de statliga tillsynsmyndigheterna färre blir det också lättare för regeringen att styra kemikalietillsynen och följa upp resultaten.

När det gäller sådan tillsyn över vissa slags kemiska produkter som tidigare varit undantagna från Kemikalieinspektionens ansvar, exempelvis batterier, bränslen och ozonnedbrytande ämnen, menar vi att principen om en central myndighet med samlat ansvar för tillsyn över kemiska produkter bör gälla alla sådana produkter utan undantag. Den bör gälla även relativt Läkemedelsverkets nuvarande operativa och tillsynsvägläddande ansvar för kosmetiska och hygieniska produkter.

Det finns tre register som berör batterier och som producenter och importörer kan vara berörda av; Kemikalieinspektionens produktregister samt Naturvårdsverkets register över elektriska och elektroniska produkter och batteriregistret. Naturvårdsverkets register avser producentansvar och avfall. Överföringen av tillsynsansvaret till Kemikalieinspektionen förändrar inget som rör producentansvar och avfall.

Det finns märkningskrav för både batterier och el-produkter. Medan märkningskravet för el-produkter är en del av producentansvaret och således meddelat med stöd av 15 kap. miljöbalken, torde märkningskravet för batterier grundas på 14 kap. miljöbalken. Det får betydelse för hur tillsynsansvaren faller ut. Vi har inte hunnit utreda frågan närmare. Naturvårdsverket har föreslagit

en ny batteriförordning och frågan bör hanteras i beredningen av det förslaget.

För över ansvaret för Räddningsverkets produkttillsyn enligt miljöbalken till Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen och Räddningsverket bedriver tillsyn över en och samma kemiska produkt men utifrån olika egenskaper hos produkten. Kemikalieinspektionen har ett generellt ansvar medan Räddningsverkets ansvar är begränsat till de fysikalisk-kemiska egenskaperna. Vi finner att det är mer effektivt för såväl företagen och myndigheterna att föra över Räddningsverkets ansvar till Kemikalieinspektionen.

För att säkerställa att Räddningsverket fortsatt upprätthåller sin kompetens med avseende på kemiska produkters explosiva, brandfarliga och oxiderande egenskaper bör verket ges status av expertmyndighet på detta område.

4.2.2 Säkra Kemikalieinspektionens kompetens genom samnyttjande

Kemikalieinspektionen har på vissa områden inte tillgång till behövlig kompetens i den operativa produkttillsynen och i EU-arbetet. Tillsynen fordrar bland annat kompetens som rör frågor om arbetsmiljö, fysikalisk-kemiska egenskaper och processteknik. Kemikalieinspektionens kärnverksamhet motiverar inte att myndigheten själv bygger upp sådan kompetens. Det återstår två alternativa möjligheter att ge Kemikalieinspektionen tillgång till den kompetens som krävs; samverkan i tillsynen eller samnyttjande av kompetens.

Det är svårt att samordna tillsyn effektivt

Vanligtvis tar det mer tid och drar mer resurser att samordna fler till att utföra samma sak än det tar för få eller en att utföra den. Att så är fallet belyser bland annat Kemikalieinspektionens underlag till svaret på regeringsuppdraget om handlingsplan för att öka antalet

inspektioner 2008 samt en rapport från Räddningsverket – SAMTILL¹.

Kemikalieinspektionen har lagt ner betydligt mer tid på att förbereda och följa upp inspektioner och mindre på att genomföra dem när flera myndigheter varit involverade för att göra inspektionerna mer heltäckande, jämfört med när de själva inspekterat. Erfarenheterna finns från genomförda inspektionsprojekt. Medan 80 procent av Kemikalieinspektionens tid gick till genomförande och 20 procent till förberedelser/uppföljning när de själva inspekterade, var fördelningen 50 procent genomförande och 50 procent förberedelser/uppföljning när inspektionerna fordrade myndighetssamarbete.²

Det finns vissa likheter mellan tillsyn på kemikalieområdet och på området transporter av farligt gods i det att flera lagstiftningar rör sakområdet och flera tillsynsmyndigheter är involverade. Enligt förordningen (2006:311) om transport av farligt gods har Räddningsverket till uppgift att samordna myndigheternas tillsynsarbete.

År 1980 bildades gruppen SAMTILL (SAMordning av TILLSynsmyndigheternas verksamhet) med representanter för de då inblandade tillsynsmyndigheterna över transporter av farligt gods. Räddningsverket föreslog 1994 att en organiserad och kontinuerlig samverkan mellan tillsynsmyndigheterna för transport av farligt gods skulle etableras i varje län. Erfarenheterna från denna har visat att det i flera län varit svårt att få igång samverkan. Där denna fungerar rapporteras goda erfarenheter. Fortfarande fordras dock fortsatt utvecklingsarbete kring frågor som rör omfattning och metoder för tillsyn. Myndigheterna vidtar exempelvis olika åtgärder mot en och samma brist och bedömer vad som är en brist och dess allvar på olika sätt. Två år senare föreslog Räddningsverket att SAMTILL borde formulera och fastställa en gemensam och övergripande målsättning. En sådan framgår av lägesrapporten för år 2006.

Det är således svårt att få till stånd samordnad tillsyn trots lång tid och lagstiftning som påtvingar en myndighet att samordna andra myndigheters tillsyn. Samordning är resurskrävande och tar tid från genomförandet av tillsynen. Enligt vår mening är det angeläget att dra nytta av gjorda erfarenheter för att slippa upprepa förekommande brister. Konkret utförande är viktigare än admi-

¹ Samordning av tillsynen av transport av farligt gods, lägesrapport 2006.

² Slutrapport Effektivare kemikalietillsyn 070627, s. 11, Kungliga Tekniska Högskolan.

nistration. Det är ännu ett skäl för att samla ansvaren för den centrala operativa tillsynen.

Samnyttjad kompetens mellan myndigheter möjliggör en effektiv tillsyn

Modellen med att förordna tillsynspersonal med viss kompetens hos en annan myndighet förekommer redan i statlig tillsyn sedan mitten av 1990-talet.

Livsmedelsverkets enhet för kötttillsyn har ca 200 anställda. Dessa verkar i hela landet i sex regioner med en central enhet i Uppsala. Enhetens verksamhet med offentliga kontroller är avgiftsfinansierad i sin helhet. Kontrollerna inom köttområdet består av två delar, kontroll vid slakt respektive kontroll av företaget och dess livsmedelssäkerhet. Livsmedelsverket arbetar för en riskbaserad kötttillsyn som tar hänsyn till riskerna på lands-, region-, lokal- och besättningsnivå.

Vid kontrollen av företaget och livsmedelssäkerheten kontrolleras redlighet, spårbarhet och hantering m.m. Då undersöks exempelvis rutiner, hygien, personalutbildning och underhåll av utrustning och lokaler och det viktigaste av allt - den s.k. HACCP-baserade egenkontrollen. Denna är reglerad av EU. Nya EU-förordningar fokuserar på systemtillsyn.

Livsmedelsverket är skyldig att bemanna slaktlinjen när livsmedelsföretagaren slaktar. Den som utför köttbesiktning ska enligt EU:s förordning (EG) nr 854/2004 vara legitimerad veterinär. Livsmedelsverkets egen personal räcker inte till detta. Livsmedelsverket förordnar därför legitimerade veterinärer på bl.a. Jordbruksverket att utföra köttbesiktning före och efter slakt. Personal som utför myndighetsuppgifter måste antingen vara anställda på eller förordnade av den ansvariga myndigheten.

Uppskattningsvis ett hundratal personer runt om i landet arbetar idag åt Livsmedelsverket genom att vara förordnade att utföra kontrollerna i samband med slakt, de flesta på timbasis. De förordnade veterinärerna kan även vara privatpraktiserande. Deras förordnanden kan avse halvtid, men för merparten rör det sig om enstaka timmar per vecka eller per år. De ca 100 personernas arbete motsvarar tillsammans ca sex heltidstjänster. Livsmedelsverkets erfarenhet är att det är möjligt att upprätthålla kompetens med en halvtidstjänst, men för dem som arbetar enstaka timmar är detta svårt.

Det är därför en utmaning för Livsmedelsverket att åstadkomma likvärdiga bedömningar hos det stora antal geografiskt utspridda

personer som arbetar så lite per år och dessutom ofta helt ensamma. Livsmedelsverket har interna rutiner och riktlinjer för detta. Det finns även skriftliga instruktioner via verkets intranät. Behovet av interkalibrering och interna rutiner för likvärdiga bedömningar hade funnits även om ett stort antal personer varit fast anställda.

Mot bakgrund av erfarenheterna från Livsmedelsverket menar vi att ska anställda förordnas av en annan myndighet så bör varje person arbeta ca halvtid åt den förordnande myndigheten. Genom att vara kvar i den miljö som skapar kompetensen kan personen behålla den.

Vi ser ingen principiell skillnad mellan att koncentrera ansvar på den centrala statliga myndighetsnivån och på att göra det på den regionala nivån mellan länsstyrelserna, vilket koncentrationsutredningen föreslagit. Centrala verk och andra statliga myndigheter bör kunna samnyttja statens kompetens på samma sätt som länsstyrelser kan göra det sinsemellan enligt 44 § länsstyrelseinstruktionen. Även kommuner kan avtala om att uppdra åt anställda i andra kommuner att utöva tillsyn.³

Vi konstaterar att system med förordnanden finns i statsförvaltningen och fungerar. Det finns även andra exempel på samnyttjande av resurser och kompetens.

Kemikalieinspektionen förordnar personal med behövlig kompetens

Av tidigare avsnitt framgår att Kemikalieinspektionen behöver få tillgång till annan kompetens än myndighetens kärnkompetens. Vi bedömer att tillgången bäst säkras genom att Kemikalieinspektionen förordnar personal från myndigheter där sådan kompetens upprätthålls för kärnverksamheten. Dessa myndigheter är Arbetsmiljöverket, Räddningsverket och länsstyrelser.

Lösningen medför att en myndighet får ansvaret för den centrala produkttillsynen och förfogar samtidigt över all behövlig kompetens. Regeringen behöver bara styra och följa upp en central myndighets tillsyn. Kemikalieinspektionen har i sin tur ansvaret för att styra och planera tillsynen mot målet Giftfri miljö även om detta bör ske i samverkan med andra myndigheter.

Länsstyrelser som vi bedömer är lämpligast att förordna personal från är de tre storstadslänen och Västernorrlands län. I stor-

³ 26 kap. 7 § miljöbalken.

stadslänen finns 60 procent av landets tillverkare av kemiska beredningar. Dessutom kan det vara motiverat av geografiska skäl att ett län i norra Sverige bistår Kemikalieinspektionen. Genom att personalen är förordnad av Kemikalieinspektionen kan den bedriva tillsyn även i andra län.

Den förordnade personalen på berörda länsstyrelser kan få del av ny kompetens och upprätthålla rutiner och arbetsmetoder för produkttillsyn genom Kemikalieinspektionen. Detta kan även bidra till att utveckla den platsknutna tillsynen. Förutom tillgång till sakkompetens får Kemikalieinspektionen även del av arbetsmetoder m.m. från den platsknutna tillsynen vilket kan utveckla produkttillsynen.

De personer som Kemikalieinspektionen förordnar på länsstyrelserna för sin tillsyn anser vi bör primärt ägna sig åt produkttillsyn över tillverkare av ämnen eller beredningar; drygt 600 verksamhetsutövare varav en del samtidigt kan vara tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och föremål för mycket platsspecifik tillsyn som avser kemiska produkter. Men Kemikalieinspektionens förordnade personer behöver inte vara låsta till produkttillsyn över tillverkare. Kompetensen kan behövas även för exempelvis produkttillsyn över importörer, för tillsynsvägledning eller i samband med utveckling av vägledningsmaterial inom Echas forum.

För att inte Kemikalieinspektionens förordnande av sådan personal ska minska resurserna hos myndigheten som tillhandahåller kompetensen, bör den få ett tillskott av resurser som motsvarar den avropade resursen. Detta finansieras via kemikalieavgifterna som Kemikalieinspektionen debiterar och kostnaderna belastar då inte statsbudgeten. Effekten blir en förstärkning av kompetens för Kemikalieinspektionen och ett tillskott på och utveckling av kompetens på myndigheten som tillhandahåller resursen.

Anställningen kvarstår hos den myndighet som ställer sin personal till Kemikalieinspektionens förfogande. Arbetsgivaransvaret gäller även för den del av arbetet som den förordnade personen utför åt Kemikalieinspektionen.

Ett förordnande är nödvändigt för att personal som normalt är anställd vid en annan myndighet ska ha rätt till exempelvis tillträde, begära information och ta del av uppgifter i handlingar eller att ställa krav på en annan myndighets uppdrag. Bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) för uppgifter som personalen inhämtat är tillämpliga om myndighetens verksamhet består i tillsyn. Sekretes-

sen förutsätter att de inhämtade uppgifterna baseras på ett tillsynsansvar.

Medan Kemikalieinspektionens regionalt förordnade personal bedriver tillsyn över tillverkare kan myndighetens centralt placerade tillsynspersonal primärt ägna sig åt produkttillsyn över importörer och företag som för in kemiska produkter till Sverige. Vi utgår från att den förordnande personalen kommer att behöva arbeta parallellt med eller på annat sätt ges en upplärningsperiod. I det avseendet finns likheter mellan att nyanställa och att förordna personal.

Kemikalieinspektionen bör förordna fler än en person hos varje länsstyrelse. Mot bakgrund av erfarenheter från livsmedelstillsynen bör resurser som motsvarar en tjänst fördelas på två förordnade personer.

Den på länsstyrelserna anställda och centralt förordnade resursen kommer att kunna ha tätare kontakt med kommunerna än om motsvarande resurs vore anställd av Kemikalieinspektionen. Närheten och kontakterna blir därmed större till sådan platsspecifik kompetens som kan finnas i kommunerna, men som vare sig länsstyrelserna eller några av de centrala verken själva har eller kan bygga upp.

Vi har funnit att statens tillsynsvägledning sammantaget är en svag länk och att kommunerna önskar att länsstyrelserna får en starkare roll med att samordna statens tillsynsvägledning. Länsstyrelserna har idag ett mycket litet och otydligt operativt ansvar för att bedriva produkttillsyn. Vi menar att det är lättare för länsstyrelserna att tillsynsvägleda genom att få egen erfarenhet av operativ tillsyn på sakområdet. Kommer kompetensen och erfarenheterna hos några länsstyrelser dessutom att omfatta sådan som härrör från arbete åt Kemikalieinspektionen, förbättras förutsättningarna för en fungerande samordning av statens tillsynsvägledning på regional nivå. Erfarenheter och kunskaper kan komma andra länsstyrelser till del, exempelvis via Miljösamverkan Sverige eller genom samverkan enligt 44 § länsstyrelseinstruktionen.

Kemikalieinspektionen och berörda länsstyrelser bör på chefsnivå diskutera närmare hur centralt placerad och förordnad personal ska arbeta ihop och hur deras arbete ska planeras och styras så att både arbetet och personernas arbetssituation i vardagen bli bra.

Kemikalieinspektionen bör varje år avgöra, i dialog med berörda länsstyrelser, i vilken utsträckning som resursen på länsstyrelserna bör arbeta operativt eller nyttjas för tillsynsvägledning.

4.2.3 Övriga centrala verks ansvar

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket får ansvar för viss platsknuten tillsyn enligt Reach över användningen av kemikalier i den utsträckning användningen rör arbetsmiljöfrågor på ett arbetsställe.

Arbetsmiljöverket bör också behålla sitt ansvar för tillsynen över sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som verket meddelat.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket bör behålla sitt ansvar över tillsynen av utrustning i fartyg som innehåller s.k. f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen. Förutom de två EG-förordningar som reglerar sådana ämnen finns bestämmelser på området i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Sjöfartsverkets ansvar bör omfatta tillsynen även enligt den sist nämnda förordningen.

Förordning (1998:946) om svavelhaltigt bränsle är en förordning under miljöbalken med särskilda tillsynsbestämmelser. Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet, tillsammans med Sjöfartsverket som utövar tillsyn över användningen av svavelhaltiga marina bränslen i fartyg. Vi anser att det saknas skäl att särreglera tillsynsansvaren för den här förordningen. Sjöfartsverkets ansvar bör kvarstå. Regleringen av ansvaret bör finnas i tillsynsförordningen.

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket har miljöbalkstillsyn i fråga om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. För att vara i linje med våra övriga förslag borde ansvaret föras över till Kemikalieinspektionen. Andra delar skulle gå till länsstyrelser och kommuner. Vi har emellertid inte utrett frågan och föreslår därför att det inte nu görs några förändringar i tillsynsansvaret för 14 kap. miljöbalken. Det är viktigt att beakta hur en eventuell överföring skulle påverka samordningen med tillsynen enligt livsmedelslagen. Den operativa tillsynen enligt livsmedelslagstiftningen är kommunal. Det behöver också vägas in att tillsynen kräver kunskap i livsmedelshygien.

Vi anser att det saknas anledning att särreglera tillsynsansvaret för nappar och föreslår därför att det ansvaret förs över till Kemikalieinspektionen.

Räddningsverket

Räddningsverkets nuvarande ansvar för produkttillsyn enligt miljöbalken upphör (se ovan). Ansvaret omfattar idag kemiska produkter som ska släppas på marknaden med avseende på deras brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper. Den operativa tillsynsresursen på Räddningsverket omfattar 1,5 årsarbeten.

Räddningsverket tillsynsansvar enligt miljöbalken förs över till Kemikalieinspektionen. I stället förordnar Kemikalieinspektionen personal på Räddningsverket med kompetens som rör kemiska produkters fysikalisk-kemiska egenskaper att utföra produkttillsyn under Kemikalieinspektionens ansvar. Det är viktigt att den förordnade personalen finns kvar i sin nuvarande miljö och som gör att kompetensen går att bibehålla och utveckla. Räddningsverkets centrala ansvar enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och Sevesolagen kvarstår.

Läkemedelsverket

Vi föreslår att regeringen bör låta utreda om det är lämpligt och hur det i så fall ska gå till att föra över Läkemedelsverkets produkttillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter till Kemikalieinspektionen. Miljöbalkens grundläggande tanke om integrerade tillsynsansvar anser vi bör gälla. Den operativa resursen på Läkemedelsverket för tillsynen omfattar ca 3 årsarbeten från och med i november 2007.

Det har inte varit möjligt att inom utredningens tidsram belysa frågan om en överföring av ansvar till Kemikalieinspektionen. Miljöbalken reglerar både miljö- och hälsoaspekter på kosmetiska och hygieniska produkter. Därmed omfattar Läkemedelsverkets tillsynsansvar båda aspekterna.

Läkemedelsverket har en gedigen kompetens som rör hälsoaspekter och tillsynen avser hälsoaspekterna. Läkemedelsverket beaktar i dagsläget inte miljöaspekterna i tillsynen, men driver

sedan flera år frågan om ökade miljöhänsyn i kosmetikareglerna på EU-nivå.

Det kommer att finnas ett visst utrymme för verket att ställa miljökrav med stöd av miljöbalken även efter Reach. Vi har saknat anledning att bedöma hur stort det utrymmet är.

En överföring av ansvar från Läkemedelsverket till Kemikalieinspektionen för tillsynen av kosmetiska och hygieniska produkter bör vägas mot risken att skapa ett olämpligt gränssnitt till läkemedel. Exempelvis kan vissa produkter marknadsföras som kosmetiska och hygieniska produkter trots att de i realiteten är läkemedel. I sådana fall ska ett tillsynsärende drivas med stöd av läkemedelslagstiftningen. Andra aspekter att beakta är att Läkemedelsverkets produktregister för kosmetiska och hygieniska produkter som skiljer sig från Kemikalieinspektionens avseende syfte, uppbyggnad och innehåll. Vidare har Läkemedelsverket en biverkningsrapportering liknande den som finns för läkemedel.

Räddningsverkets ansvar rör explosiva, brandfarliga och oxiderande egenskaper hos även kosmetiska och hygieniska produkter. Exempelvis kan drivgaserna i sådana produkter vara explosiva. Räddningsverkets nuvarande ansvar splittrar därmed även Läkemedelsverkets ansvar. Därtill är vissa kosmetiska produkter viktiga även med hänsyn till arbetsmiljön, exempelvis hårvårdsprodukter som frisörer använder.

Vi menar att gränsdragningsproblem lätt uppstår på kemikalieområdet och att gränser måste dras på något sätt. Vi anser att det vore rimligt att samla ansvaret för tillsynen över primärleverantörer och alla slags kemiska produkter enligt både Reach och miljöbalken hos samma myndighet. Denna bör samverka med myndigheten som ansvarar för tillsynen enligt läkemedelslagstiftningen. Alternativet ter sig mindre ändamålsenligt, med splittrat ansvar enligt miljölagstiftningen på två myndigheter och uppbyggnad av dubbla kompetenser. Det som kan tala mot en sådan lösning är att den centrala kosmetikatillsynen fördelas på två myndigheter. Hälsoaspekterna på kosmetikaområdet är i stora delar undantaget från Reach.

En lämplig tidpunkt för en översyn och förändring kan vara i anslutning till genomförandet av den EG-förordning om kosmetiska och hygieniska produkter som är under arbete inom EU. Tills dess anser vi att Kemikalieinspektionen bör ha det centrala tillsynsansvaret för kosmetiska och hygieniska produkters påverkan på miljön enligt Reach. Vi anser att det inte är lämpligt att två centrala

myndigheter bygger upp kompetens för tillsyn över kemiska produkters miljöpåverkan enligt samma nya lagstiftning innan tillsynens hemvist är utredd. Tills vidare bör därmed Läkemedelsverkets tillsynsansvar omfatta produkternas påverkan på människors hälsa (följer av miljöbalken och bygger på EU:s kosmetikadirektiv) och det utrymme som finns i miljöbalken för tillsyn över produkternas påverkan på miljön.

Generalläkarens ansvar

Tillsynen av försvarets verksamheter bör vara fortsatt statlig. Det nuvarande ansvaret är otydligt reglerat. Viss del faller under Kemikalieinspektionens ansvar. I linje med det nuvarande ansvaret bör generalläkaren ha tillsynsansvar för all hantering av kemiska produkter och varor inom försvarets verksamheter, utom sådana delar som vi föreslagit ska omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar för primärleverantörer. Liksom idag bör generalläkaren ha tillsynsansvaret för in- och utförsel av varor. Ansvaret bör vara tydligare än nu.

Motsvarande ansvar bör gälla för tillsyn enligt Reach och andra EG-förordningar på kemikalieområdet.

4.2.4 Öka länsstyrelsernas tillsynsansvar

Länsstyrelsernas kompetens är betydelsefull

Som framgått tidigare har det funnits behov av kompetens även om arbetsmiljö- och miljöskydd för att bedriva viktiga delar av produkttillsyn. Det framgår även att det behovet har ökat i och med Reach. Kompetensen kan bara upprätthållas av myndigheter som utför arbete enligt lagstiftning eller regler som motiverar detta.

Kemikaliekontrollutredningen fann 1984 att den kemikalietillsyn som då hade bedrivits var i huvudsak platsknuten tillsyn med stöd av miljöskyddslagen. Sedan dess har Kemikalieinspektionen bedrivit produkttillsyn över företag som släpper ut kemiska produkter på marknaden. Denna har bedrivits separerad från den regionala platsknutna tillsynen. Ensidigt utförande av platsspecifik

tillsyn och frånvaro av produkttillsyn övergick således till separering av båda slagen av kemikalietillsyn.

Vi anser att båda slagen av tillsyn är nödvändiga för att samhällets kemikaliekontroll ska fungera. Dagens lagstiftning skapar behov av mer samordning eftersom produkttillsyn som rör information om kemikalier är beroende av kompetens även från den platsknutna tillsynen. Men ska båda slagen av tillsyn vara framgångsrika är det fortsatt nödvändigt att bedriva båda två så att den ena förhindras släcka ut eller ta över den andra. Traditioner och metoder för den typen av tillsyn som dominerar på en viss myndighet kan vara starka och får lätt övertaget. En person lär inte ensam kunna upprätthålla egna rutiner och arbetsmetoder och påverka övriga delar av myndigheten att anamma dem.

En integrering av all produkttillsyn i den platsknutna tillsynen utan möjligheter till central styrning medför ökade risker om den sistnämnda försvagar särskilt de delar av produkttillsynen som rör klassificering, märkning och informationsöverföring. Det är delar som även blivit föremål för ökat inslag av överstatlighet och behov av kontakter med andra länder och samverkan med Echa. Det regionala incitamentet för att prioritera och bedriva just sådana delar av produkttillsynen var svagare redan innan överstatligheten jämfört med incitamentet för den platsknutna tillsynen. Det är dock starkare med avseende på sådan produkttillsyn som är nära knuten till den platsknutna, exempelvis över regler om behörighet att hantera eller använda en kemikalie. Sådan produkttillsyn bedrivs också.

Det underlättar för företagen om de i så stor utsträckning som möjligt behöver ha kontakt med bara en tillsynsmyndighet, som bedriver både platsknuten tillsyn och produkttillsyn.

Länsstyrelserna ansvarar idag platsknuten tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. De har ett ansvar för produkttillsyn, men detta är mycket otydligt. Många länsstyrelser uppfattar sig sakna ett sådant ansvar. Kommunernas ansvar för produkttillsynen på samma verksamheter är tydligt.

Ansvar för den platsknutna tillsynen över flertalet tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har länsstyrelserna överlåtit till kommunerna. Enligt ett utdrag från länsstyrelsernas dataregister Emir förra året hade länsstyrelserna överlåtit ca 70 procent av tillsynen vid den tidpunkten, men tillsynen över de största verksamheterna (A-verksamheter) fanns i stor utsträckning kvar under

länsstyrelsernas tillsynsansvar. Sedan dess har reglerna om vilka verksamheter som är tillståndspliktiga ändrats. Dels har ca 1 000 mindre sådana verksamheter (B-verksamheter) försvunnit från tillståndslistan och dels har några tusen täkter (också B-verksamheter) tillkommit.

Länsstyrelserna har samtidigt ansvar för att tillsynsvägleda kommunerna beträffande deras platsknutna tillsyn och deras produkttillsyn.

Vi anser det vara viktigt att länsstyrelserna har ett tydligt ansvar för att bedriva produkttillsyn vid de verksamheter som de också bedriver platsknuten tillsyn över. Undantag bör enbart gälla sådan produkttillsyn som centrala verk bedriver. Länsstyrelsernas ansvar för kemikalietillsynen bör inte vara dubblerat med kommunerna, med risk för att ansvaren faller mellan stolarna.

Ett exempel på betydelsen av att länsstyrelserna har ett tillsynsansvar kan åskådliggöras med att ett ganska begränsat antal stora industrianläggningar använder den största mängden bekämpningsmedel i klass I, som är den högsta riskklassen (se fotnot avsnitt 2.5.3). Länsstyrelsens ansvar innebär i det faller att kunna kontrollera förekomsten av tillstånd enligt 14 kap. miljöbalken för att använda sådana medel och att dessa hanteras på rätt sätt.

Användningen av kemiska produkter kan vara omfattande i sådana stora tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som faller under länsstyrelsernas ansvar för platsknuten tillsyn. Det finns producenter av varor som använder mellan 2 500 och 3 000 kemiska produkter i sin verksamhet. Det finns dessutom regler om begränsningar av farliga ämnen som rör användning. Genom Reach tillkommer regler som rör användningen av kemiska produkter, exempelvis rekommendationer om riskhanteringsåtgärder i exponeringsscenarioer och villkor i tillstånd som rör användning. Liknande regler finns även i 14 kap., exempelvis om cisterner för olja och bränslen. I EU:s förordningar om ozonnedbrytande ämnen och f-gaser finns regler om utsläppskontroll.

Verksamhetsutövarna ska följa exponeringsscenariernas krav på identifierad användning och kan behöva upprätta egna kemikaliesäkerhetsrapporter om de avviker från exponeringsscenarierna. Då ska företaget både identifiera och tillämpa riskhanteringsåtgärder för sin egen användning. Släpper företaget dessutom ut produkten på marknaden för en ny identifierad användning blir bestämmelser om utsläppande på marknaden tillämpliga, bland annat regler om att informera om rekommenderade skyddsåtgärder, som helt eller

delvis kan vara sådana som företaget identifierat för sin egen användning.

Alla dessa krav är intimt knutna till verksamheter som oftast har tillstånd enligt miljöbalken och som kan reglera användning som helt eller delvis sammanfaller med krav i EG-förordningar. Tillståndsvillkor kan röra produktval och användning av kemikalier av betydelse för den tekniska processen eller för skötsel av anläggningen och därmed också för annan miljöpåverkan.

Länsstyrelsernas tillsynsobjekt består i huvudsak av nedströmsanvändare (inklusive formulerare). Verksamhetsutövarna ansvarar enligt Reach för att informera uppåt och för att vidareförmedla information i distributionskedjan om upptäckta brister i säkerhetsdatablad. Länsstyrelserna bör medverka i sådana tillsynsprojekt som rör tillsyn längs hela distributionskedjan. Sådana projekt underlättas om länsstyrelserna medverkar i planering och genomförande tillsammans med Kemikalieinspektionen. Utan tydligt ansvar för länsstyrelserna för produkttillsyn, uppstår ett glapp mellan de centrala myndigheternas produkttillsyn och kommunernas. Glappet avser sådana företag som länsstyrelsen har mest kontakt med genom den platsknutna tillsynen, men som inte kommunerna har anledning att prioritera produkttillsyn över eller som Kemikalieinspektionen saknar ansvar för.

Vi menar därför att det är viktigt att länsstyrelserna får ansvar för både produkttillsynen och den platsknutna tillsynen i alla delar över sådana verksamheter och anläggningar som faller under deras tillsynsansvar. För de fall som Kemikalieinspektionen ansvarar för produkttillsynen omfattar länsstyrelsernas ansvar bara platsknuten tillsyn.

Den erfarenhet och kompetens som länsstyrelserna därmed bygger upp blir viktig för både kommunerna och Kemikalieinspektionen när det gäller tillsynsvägledning. Kommunerna kan i ökad omfattning få stöd och hjälp från regional nivå och behöver inte belasta enbart Kemikalieinspektionen. Det blir möjligt att centralt följa upp och utvärdera den decentraliserade kemikalietillsynen via 21 länsstyrelser istället för att göra det direkt mot 290 kommuner. Länsstyrelserna blir en viktig länk mellan den centrala och lokala nivån och kan samordna den centrala tillsynsvägledningen.

Utredningen som granskat Naturvårdsverket ansåg att Naturvårdsverket arbete måste vara riktat mot länsstyrelserna samt att förhållandet mellan nationell och regional tillsynsvägledning måste klargöras. Förslag lämnades om att länsstyrelserna ska ha ansvaret

för att samordna, styra och utveckla kommunernas tillsyn enligt miljöbalken.⁴

4.2.5 Det kommunala operativa tillsynsansvaret bör vara kvar

Vi har tidigare nämnt att kommunernas dubbla tillsynsansvar med statliga myndigheter bör upphöra.

Det underlättar för det stora antalet tillsynsobjekt, särskilt för de många små företagen, om de i så stor utsträckning som möjligt behöver ha kontakt med bara en tillsynsmyndighet som bedriver både platsknuten tillsyn och produkttillsyn.

Enligt vår mening är ett kommunalt tillsynsansvar för delar av kemikalietillsynen därför både nödvändigt och ger stora fördelar. Det går inte att förlägga all slags tillsyn över kemikalier i en egen tillsynsorganisation, skiljd från övrig miljötillsyn. Platsknuten tillsyn över kemiska produkter är intimt knuten till och oskiljaktig från annan platsknuten miljötillsyn, exempelvis tillsyn över regler som ställer krav på försiktighetsmått (inklusive produktval) och andra riskhanteringsåtgärder. Krav på riskhanteringsåtgärder och försiktighetsmått finns i miljöbalken, Reach och andra EG-förordningar såsom i kapitel V i ODS-förordningen.

Inte heller vore en konsekvent uppdelning av produkttillsyn på statliga myndigheter, och platsspecifik tillsyn enligt miljöbalken på statliga eller kommunala myndigheter ändamålsenlig. Även en sådan ansvarsfördelning skulle medföra att två tillsynsmyndigheter bedrev tillsyn enligt miljölagstiftningen över kemikalier på nästan alla företag. Utanpå dessa två skulle Arbetsmiljöverket bedriva platsspecifik tillsyn över kemikalier enligt arbetsmiljölagen.

Uppdelningen skulle påverka små företag särskilt negativt. På exempelvis ett företag i grossist- eller butiksledet skulle en statlig myndighet komma att bedriva tillsyn över hur kemikalierna är märkta, om de är förslutna på rätt sätt och över den information som grossisten eller butiken ska förmedla i distributionskedjan, medan kommuner skulle bedriva tillsyn över hanteringen av kemikalierna på platsen. Vi finner att en sådan ordning är olämplig.

Vi har konstaterat att kommunerna även spelar en viktig roll för att bistå de statliga myndigheterna. Kommunala miljönämnder når företagen på ett sätt som statliga regionala och centrala myndigheter inte förmår, genom sina täta kontakter med företagen. Även

⁴ SOU 2008:62, s. 28 och 247.

större företag har vittnat om att de ofta kontaktar kommunen med frågor som rör lagstiftningen just på grund av de snabba och enkla kontaktvägarna, istället för att kontakta statliga myndigheter.

Kommunal tillsyn medför även att flera ögon kan upptäcka problem och brister som har sin egentliga upprinnelse hos företag högre upp i distributionskedjorna. Ett exempel på detta är när kommunernas tillsyn resulterade i hjälp åt Kemikalieinspektionen att identifiera över 70 primärleverantörer som brast i regelefterlevnaden.⁵ Den kommunala tillsynen gör det även lättare att upptäcka företag som ska anmäla sig till produktregistret. Det är möjligt för företag av alla storlekar att direktimportera kemikalier genom handel över Internet. Genom sin lokalkännedom eller genom samverkan med kommunens bygglovshantering kan kommunerna upptäcka tillkomsten av eller förekomsten av lager från företag som bedriver sådan handel. Det är även lättare för dem att i butiksledet upptäcka innehavare som själva importerar eller för in kemikalier, eller att göra det vid annan miljötillsyn, exempelvis på byggarbetsplatser.

Vi delar Ansvarsutredningens slutsatser att det finns starka band mellan kommunal kemikalietillsyn och andra kommunala uppgifter. Ska en större principiell förändring göras anser vi att frågan om kommunernas kemikalietillsyn bör ingå i en bedömning av miljötillsynen i sin helhet. En sådan ligger utanför den här utredningens uppdrag att göra.

Vi anser dock att det finns skäl att minska på det kommunala ansvaret för produkttillsynen av kemiska produkter, dels för att det inte bör finnas parallella ansvar, och dels för att produkttillsynen över tillverkare och importörer (registranter enligt Reach) bör vara statlig. Vi har tidigare kommit fram till att marknadskontroll av kemiska produkter i andra led i distributionskedjan än tillverkare, importörer och andra primärleverantörer kan utövas av kommunerna. Vi föreslår därför att ansvaret för produkttillsynen av kemiska produkter hos andra aktörer än dessa förblir kommunalt för de verksamheter där kommunen bedriver även platsknuten tillsyn.

⁵ Kemikalieinspektionens stormarknadsprojekt, se avsnitt 2.6.3.

4.2.6 Organisationen för operativ tillsyn över farliga ämnen i varor

Kemikalieinspektionen bör fortsätta ansvara för all tillsyn gällande regler om utsläppande på marknaden av varor som innehåller farliga ämnen. Ansvaret anser vi ska omfatta tillsyn över miljöbalken och EG-förordningar som avser utsläppande på marknaden av varor inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Vi anser att det är angeläget att tillsynen över begränsningar av kemiska ämnen i varor ökar i omfattning.

Vi utgår från samma bedömningar som vi har gjort för den operativa tillsynen av kemiska produkter. Tillsynen av begränsningar i varor har dock vissa särdrag som gör att vi kommer till andra slutsatser i fråga om en lämplig tillsynsorganisation. Det ökade varuflödet och de hälso- och miljöproblem som det medför kräver särskilda insatser och angreppssätt.

I syfte att säkerställa en låg förekomst av otillåtna ämnen i varor som produceras i Sverige är tillsynen över företag som använder kemiska produkter i sin varuproduktion viktig. För varor som produceras i andra länder behöver tillsynen över begränsningsreglerna koncentreras till företagen som för in varorna till Sverige. Vi anser det vara mest angeläget att prioritera tillsyn över företagen högst upp i tillverknings- och distributionskedjorna.

De som släpper ut varorna på marknaden har sällan den kunskap om innehållet som behövs för att undvika hälso- och miljörisker. Det finns ingen motsvarighet till kraven på produktinformation som gäller för kemiska produkter.

Kemikalieinspektionen lämnade 2004 in en rapport⁶ till regeringen om information om farliga ämnen i varor. Utredningen lämnade förslag på olika sätt att prioritera och bedöma olika varor eller varugrupper, men presenterade inte konkreta produktgrupper mot bakgrund av de föreslagna prioriteringsgrunderna.

Av rapporten framgår att för vissa produktgrupper har det funnits uppenbara behov av att lagstifta. Här nämns bland annat begränsningar och informationskrav som rör träskyddsbehandlat virke och varor som innehåller asbest. Det finns också ett EG-direktiv som rör produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

⁶ Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen, Kemikalieinspektionens rapport 6/04.

Rapporten konstaterar att ”en fungerande tillsyn naturligtvis är oerhört viktig för efterlevnaden och konkurrensneutraliteten mellan företag.” Vi delar den uppfattningen. Har det varit viktigt att lagstifta i frågan är det lika viktigt att genomdriva efterlevnaden av den.

Tidigare har få varugrupper omfattats av förbud eller begränsningar vad gäller kemikalieinnehållet. När sådana begränsningsregler saknas gör principen om fri rörlighet av varor det svårt att ställa krav som rör kemikalier i en vara med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. EU:s begränsningsregler omfattar dock allt fler varugrupper. Därtill kommer särskilt farliga ämnen att omfattas av tillståndsplikt enligt Reach.

Metodikerna för marknads kontroll av varor med avseende på kemikalieinnehållet behöver utvecklas. Den föreslagna EG-förordningen om ackreditering och marknadsövervakning, se avsnitt 2.7.2 kan påverka den utvecklingen.

Varuprov och kostnader för provtagning är generellt sett högre för marknads kontrollen av varor än av kemiska produkter. Det finns oftare anledning att ta prov på varor än på kemiska produkter eftersom det saknas krav på information om varans kemiska innehåll. Även om vårt förslag till nya bestämmelser i miljöbalken om varuprov och provtagning skulle möjliggöra viss kostnadstäckning kommer det ändå att bli fråga om kostnader för tillsynsmyndigheten.

Vi menar att det är angeläget att tillsynsmyndigheterna prioriterar tillsyn över begränsningar om målet om en Giftfri miljö ska gå att nå. Vi anser att tillsynsansvaret för all produkttillsyn över begränsningsregler som rör varors utsläppande på marknaden bör läggas på Kemikalieinspektionen.

Eventuell tillsyn av miljöbalkens hänsynsregler på varor bör inte decentraliseras. Sådan tillsyn är i så fall förknippad med en EG-rättslig problematik som gör detta olämpligt.

Den platsknutna tillsynen innefattar användningen av kemiska produkter och inkluderar infogning av kemiska ämnen i varor. Denna bör länsstyrelserna och kommunerna ansvara för på grund av den nära kopplingen till frågor som rör produktionsprocesser.

4.2.7 Regeringen bör styra varutillsynen

Vi bedömer att det är viktigt att regeringen styr den strategiska samordningen av den operativa tillsynen. Det går inte att förvänta sig att flera centrala verk, 21 länsstyrelser och 290 kommuner och som var för sig prioriterar självständigt från olika utgångspunkter ska kunna samordna sig strategiskt utan en samordnande styrning av åtminstone de statliga myndigheterna.

Styrbehovet blir extra viktigt om det riskerar att uppstå konkurrens mellan tillsynen av varor (enbart platsknuten tillsyn av varor är avgiftsfinansierbar) och tillsynen av kemiska produkter (både platsknuten tillsyn och produkttillsyn av varor är avgiftsfinansierbar). Platsknuten tillsyn bedrivs av enbart länsstyrelser och kommuner. Styrbehovet är viktigt också om de samlade resurserna för tillsyn ska samverka effektivt.

Vi menar därför att regeringen bör styra de statliga myndigheterna konsekvent under ett antal år för att tillsyn och lagtillämpning ska kunna motverka ett ökande problem med spridning av farliga ämnen via varor. I sin tur bör de statliga myndigheterna kunna tillsynsvägleda kommunerna i syfte att ge viss påverkan på kommunala prioriteringar.

Samordna varutillsynen strategiskt

Operativ tillsyn av varor kan bidra till att motverka att farliga ämnen från kemiska beredningar som är tillverkade i Sverige infogas i varor i senare produktionsled och hamnar i kretsloppet. Vi föreslår därför regeringen att via regleringsbrev styra kemikalietillsynen så att;

- Kemikalieinspektionen ökar sin operativa produkttillsyn över begränsningsregler av formulerares utsläppande på marknaden av kemiska produkter. Denna bör Kemikalieinspektionen främst bedriva med hjälp av förordnad personal på länsstyrelserna.
- länsstyrelserna bedriver platsknuten tillsyn över begränsningsreglerna av formulerarnas användning av kemiska produkter.
- länsstyrelserna tillsynsvägleder kommunerna i konkreta regionala projekt för platsknuten tillsyn över begränsningsreglerna av sådana formulerare som faller under kommunalt tillsyns-

ansvar. Resultatet följs upp av länsstyrelserna och vidare-rapporteras till Naturvårdsverket.

- Naturvårdsverket tillsynsvägleder länsstyrelser och kommuner om den platsknutna tillsynen över begränsningsreglerna i samarbete med Kemikalieinspektionen.
- Tillsynen bidra till att motverka att farliga ämnen i varor som är tillverkade i andra länder hamnar i kretsloppet. Vi föreslår att regeringen via regleringsbrevet styr myndigheterna så att;
- Kemikalieinspektionen ökar sin marknadskontroll (produkt-tillsyn) i butiksledet av sådana varor som omfattas av begränsningsregler om innehållet av farliga ämnen. Denna kan myndigheten utföra med sin fast anställda personal.
- Kemikalieinspektionen ökar sin produkttillsyn över begränsningsregler och av dem som för in varor till Sverige från andra länder, bland annat utifrån resultaten från marknadskontrollen. Myndigheten tar hjälp av Tullverket för att bevaka vilka företag som för in sådana varor. Även denna kan Kemikalieinspektionen bedriva med sin fast anställda personal.

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen bör sammanställa och utvärdera resultaten från den samlade tillsynen efter exempelvis tre år och rapportera detta till regeringen.

Styrningen bör ske via regleringsbrev för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det första steget bör vara att Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen arbetar fram en kort plan för genomförandet i samarbete med länsstyrelserna så att de olika tillsynsmomenten kommer i rätt ordning och går att planera och budgetera för. Planen bör i princip bestå av en tidtabell med uppgifter om vem som gör vad, hur och när i samverkan med vem.

Styr EU-arbetet och samordningen

Vi vill framhålla vikten av att främst Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket samverkar mycket tätt i det europeiska samarbetet som rör tillsynsvägledning, men även i arbetet med att utveckla EG-rätten. Även andra centrala myndigheters synpunkter

kan behövas i det arbetet; stora djurhållare är upptagna i IPPC-direktivet.

Exempelvis tas vägledningsmaterial (bland annat RIP-dokument och projektrapporter) om Reach fram inom Echas forum i vilket Kemikalieinspektionen medverkar. Naturvårdsverket medverkar i EU:s arbete med vägledningsmaterial som rör exempelvis IPPC-anläggningar (BREF-dokument) – vilka tillverkar eller använder kemiska produkter - och tillsyn över sådana och andra anläggningar (IMPEL:s material).

Nyligen såg EU-kommissionen över EU:s minimikriterier för tillsyn och ett förslag om ändringar i rekommendationen är under beredning. Enligt de nuvarande kriterierna är frågan öppen för ett tillsynsdirektiv, men översynen har så här långt resulterat i ett förslag om en reviderad rekommendation. En sådan är inte lika bindande som ett direktiv. Reach och annan bindande EG-rätt på kemikalieområdet ingår inte i förslaget.

Som vi framfört tidigare reglerar EU i allt högre grad frågor av betydelse för den platsknutna tillsynen i kemikalielagstiftningen.

Ska det material som tas fram på europeisk nivå kunna användas operativt är det viktigt att det samspekar och att den nationella nivån bevakar att så blir fallet. Materialet kan även få betydelse för miljödomstolarna, både i mål i tillståndsärenden och för överklagade tillsynsbeslut.

Samverkan kan även få betydelse för tillsynsärenden som rör arbetsmiljön.

4.2.8 Ta bort otydligheterna i den nuvarande regleringen

Idag löper kommunernas ansvar för tillsynen över kemiska produkter enligt 14 kap. parallellt med statliga myndigheters ansvar för den platsknutna kemikalietillsynen. Det dubblar även andra statliga myndigheters tillsynsansvar. I några fall finns tredubblat ansvar. Regleringen skapar oklarheter om vilken tillsynsmyndighet som har ansvaret. Den medför att flera myndigheter bedriver tillsyn över kemikalier på samma företag och debiterar tillsynsavgifter.

Med dubblat eller tredubblat ansvar menar vi ansvar som medför att två eller tre myndigheter bedriver tillsyn över kemikalier enligt samma regler på samma objekt. Med parallella ansvar menar vi att fler än en myndighet bedriver tillsyn på samma objekt

men enligt olika regler. Vi anser att dubbla, tredubbla och parallella ansvar bör undvikas som grundregel, men medan dubblerade eller tredubblade alltid bör göra det, kan parallella ansvar vara motiverade eller rentav nödvändiga, exempelvis för att det ena ansvaret bygger på kompetenser som är onödiga för det andra.

Mot bakgrund av vad vi kommit fram till tidigare finner vi inga skäl för att dubblera ansvar i något avseende.

4.2.9 Övervägda alternativa modeller för operativ tillsyn

Miljöbalkens integrerade synsätt skulle kunna få fullt genomslag med två lösningar. Den ena omfattar en stor central myndighet; den andra bygger enbart på regionala och lokala ansvar för operativ tillsyn. Nedan tar vi kort upp båda alternativen.

Det första alternativet tar utgångspunkt i att Ansvarskommittén har föreslagit en ändrad samhällsorganisation och ansvarsfördelning mellan stat och kommun med samlad tillsyn hos länsstyrelserna. Om en sådan genomförs är oklart. Mot bakgrund av även den rättsliga utvecklingen, med ökad styrning från EU, överstatlighet och integrering av plats- och produktknutna krav i regelverken, kan det möjligen finnas framtida skäl att slå samman statlig platsknuten tillsyn och statlig produkttillsyn i en samlad statlig organisation för miljötillsyn på regional nivå under central ledning. Detta ligger dock utanför den här utredningens uppdrag att gå in på.

Det andra alternativet innebär att ta bort Kemikalieinspektionens operativa ansvar för produkttillsynen i syfte att integrera all produkttillsyn med den platsknutna. Med en fördelning efter hur ansvaren för den platsknutna tillsynen är fördelad (punkt B i tillsynsförordningens bilaga) skulle länsstyrelserna komma att bedriva tillsyn över de tillverkare som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och som de inte överlätit tillsynen över till kommunerna. En ökning 2007 i länsstyrelsernas databas över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (Emir) efter tillverkare som också fanns i produktregistret, visade att färre än hälften av tillverkarna som gick att identifiera i båda registren föll under länsstyrelsernas ansvar för platsknuten tillsyn. Resultatet av slopat tillsynsansvar för Kemikalieinspektionen skulle således bli att nästan alla objekten i produktregistret skulle hamna under enbart kommunal tillsyn, inklusive merparten registranter och företag som för in kemiska produkter till Sverige. Landets möjligheter att

påverka det internationella inflödet av kemikalier och landets behov av internationella kontakter och med EU:s institutioner i samband med tillsynen, skulle i stort sett helt initieras och bli beroende av kommunala myndigheter. Konsekvenserna medför att vi anser att detta inte är ett alternativ att överväga. Vi anser att det är viktigt att ha kvar ett centralt ansvar för operativ tillsyn över kemiska produkter och varor. Det går med andra ord inte att nå full integration i alla avseenden.

Vi anser heller inte det vara värt att överväga att ge Kemikalieinspektionen ansvar för tillsynen över hela kemikalielagstiftningen. Även denna innehåller numera regler med platsspecifika krav. Dessa gäller parallellt med andra sådana regler. Samhället skulle därför komma att dubblera ansvaren för den platsspecifika tillsynen och behöva bygga upp dubbla kompetenser för detta inom två parallella organisationer. Kemikalieinspektionens resursbehov skulle dessutom mångdubblas utan att motsvarande resurser sparades i den parallella nuvarande organisationen. Företagen skulle få dubbla tillsynsbesök i samma sakfråga och riskera att behöva avgiftsfinansiera kompetens för platsknuten tillsyn två gånger, en gång för varje organisation. Riskerna för motstridiga krav skulle öka.

Vi har dessutom övervägt följande två alternativ som rör ansvarsfördelningen inom staten.

Alternativ I

I syfte att öka Kemikalieinspektionens förutsättningar att bedriva produkttillsyn över inflödet av kemikalier till Sverige och över varor har vi övervägt om länsstyrelserna skulle ges ansvar för tillsynen över s.k. formulerare. Det är företag som tillverkar kemiska beredningar. Kemikalieinspektionens operativa ansvar skulle då koncentreras till ca 600 färre objekt. Med bibehållna resurser för Kemikalieinspektionen och tillskott på ett urval länsstyrelser blir då frågan om Riksrevisionens påpekanden om ökad tillsynsvolym skulle kunna uppfyllas. De stora inflödena av kemikalier till Sverige skulle få ökat centralt fokus.

Fördelen skulle även vara att sådan teknisk och kemisk kompetens som används för prövning och platsknuten tillsyn enligt 9 kap. miljöbalken och Sevesolagen skulle kunna samnyttjas för även produkttillsyn. Som vi tidigare konstaterat ökar behoven av sådan kompetens som en följd av Reach. Formulerare kan hantera mycket

kemikalier med även platsknutna risker som följd. Knappt hälften av formulerarna skulle dessutom få tillsyn från enbart en myndighet istället för från två eftersom produkttillsyn och platsknuten tillsyn skulle sammanfalla. Länsstyrelserna kunde samverka på regional nivå med Arbetsmiljöverket, som dock skulle sakna ansvar för produkttillsyn.

Det här alternativet skulle även innehålla möjligheter för länsstyrelserna att, under kontrollerade former och i samråd med Kemikalieinspektionen och Arbetsmiljöverket, kunna överlåta produkttillsynen till kommuner som har resurs- och kompetensmässiga förutsättningar för denna.

Men även om en sådan modell skulle samla viss kompetens och samordna viss tillsyn, skulle den splittra annan. Kemikalieinspektionens ansvar skulle splittras. Myndighetens toxikologiska och EG-rättsliga kompetens skulle inte vara tillgänglig på regional nivå. Motivet för att samla ansvaret istället för att dela upp det ytterligare skulle försvagas med följd att ännu fler myndigheter än idag skulle få ansvar för tillsynen över primärleverantörerna.

Av figuren nedan framgår att av 607 formulerare för över hälften även in kemiska produkter från ett annat land, 58 tillverkar ett ämne och ca en tredjedel är s.k. namnbytare. För att i så fall undvika att fler än en myndighet bedriver produkttillsyn över ett stort antal formulerare måste antingen Kemikalieinspektionens ansvar avgränsas till ännu färre objekt eller måste länsstyrelsernas omfattning på ansvaret för produkttillsyn över formulerare drygt halveras. Med den senare varianten skulle en stor del av vinsten med att regionalisera ansvaret för produkttillsynen över formulere försvinna. Den första varianten skulle leda till att länsstyrelserna skulle behöva arbeta med gränsöverskridande frågor. Bland de som för in kemiska produkter kan dölja sig ett okänt antal importörer som är registreringspliktiga hos Echa. Detsamma gäller för alla 65 tillverkarna av ämnen varav 58 samtidigt är formulerare.

Registreringsplikten är grunden i Reach. Tillsynen över registranter bör inte delas upp på flera myndigheter. Registreringsreglerna i Reach är komplexa och tillämpningen är under diskussion inom Echa. Det är en styrka för Kemikalieinspektionen att ha den operativa erfarenheten i sådana diskussioner.

Sammanställning i maj 2008 från utdrag ur produktregistret över primärleverantörerna och hur deras olika slag av verksamhet faller samman

Av 1 866 företag i produktregistret	och som samtidigt			
	för in kemiska produkter	tillverkar ämnen	tillverkar beredningar	byter namn
för 1 539 in kemiska produkter	---	45	336	265
tillverkar 65 ämnen	45	---	58	16
tillverkar 607 beredningar	336	58	---	194
byter 370 namn på kemiska produkter	314	17	236	---

Kemikalieinspektionen bör ansvara för operativ tillsyn i frågor som rör export av kemiska produkter. Företag som exporterar befinner sig högst upp i distributionsledet i Sverige, även om distributionen går i motsatt riktning till importen. Det finns en särskild EG-förordning om export och import. Allt ansvar som rör handel med kemikalier över nationsgränsen anser vi bör förläggas till samma myndighet.

Alternativ II

Vi har även övervägt om Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar för platsspecifik tillsyn borde omfatta ansvar även för arbetsmiljörelaterad produkttillsyn hos samma objekt som Kemikalieinspektionen och Räddningsverket, exempelvis över säkerhetsdatabladens kvalitet. Arbetsmiljön är en viktig del av kemikalietillsynen. Rätt slags kompetens skulle komma att nyttjas för tillsynen och det skulle bli en direkt återkoppling mellan informationen i bladen om rekommenderade skydds- och riskhanteringsåtgärder och vad som fungerar i praktiken för att skydda arbetsmiljön.

Samtidigt skulle den centrala operativa tillsynen komma att omfatta ännu fler myndigheter och ändå exkludera kompetens som avser viktiga delar av skyddet av den yttre miljön. Det skulle bli svårare att samordna tillsynen med fler ansvariga myndigheter som ska bedriva tillsyn över samma objekt. Myndigheterna kommer att

ha olika utgångspunkter för hur de planerar och väljer ut tillsynsobjekt.

Arbetsmiljöverket skulle behöva bedriva tillsyn över Reach i frågor som rör arbetsmiljön med stöd av miljöbalkens tillsynsregler om verkets tillsyn ska vila på samma grund som övriga myndigheters. Tillsynen av Reach skulle då riskera bli perifer i förhållande till den lagstiftning som Arbetsmiljöverket arbetar mest med och kring vilken kompetens och interna rutiner i huvudsak är uppbyggda. (Jfr delbetänkandet avsnitt 2.6 om olämpligheten med en Reach-lag).

Tillsynsreglerna i arbetsmiljölagen och miljöbalken är helt olika uppbyggda, exempelvis kan en överträdelse av ett föreläggande enligt arbetsmiljölagen leda till åtal vilket inte gäller enligt miljöbalken. Medan reglerna om egenkontroll i miljöbalken⁷ kan ligga till grund för produkttillsynen kan bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete enbart omfatta platsknuten tillsyn.

Skulle Arbetsmiljöverkets tillsyn istället bedrivas med stöd av tillsynsreglerna i arbetsmiljölagen skulle deras tillsyn avvika från andra verks tillsyn över samma säkerhetsdatablad. Detta anser vi är olämpligt.

De centrala verkens skyldigheter, tillsynsmetodik och behov av tillsynskompetens skulle variera beroende på vilka tillsynsbestämmelser som ska tillämpas. Tillsynen skulle bli svårsamordnad. Vid tillsyn enligt miljöbalkens regler skulle Arbetsmiljöverket behöva arbeta med olika metodik vid tillsyn av olika bestämmelser hos ett och samma objekt. Ändå skulle kompetens som avser viktiga delar av skyddet för den yttre miljön fortfarande saknas.

Ansvaren för tillsynen enligt Reach över information som ska förmedlas nedåt i distributionskedjorna (säkerhetsdatabladen) bör följa ansvaren för tillsynen enligt Reach över information som ska förmedlas uppåt (felaktigheter i säkerhetsdatabladen). Annars ska företagen få tillsyn från olika myndigheter för olika delar av informationsförmedlingen. Medan tillsynen över en primärleverantör, exempelvis en tillverkare av en beredning (som inte behöver befinna sig högst upp i distributionskedjan för ett visst kemiskt ämne) skulle komma att omfatta upp till tre statliga verk med olika delansvar, skulle tillsynen över ett företag längre ner i kedjan, exempelvis en grossist, komma att omfatta antingen en länsstyrelse eller en kommun. Effektiviteten och samordning i de övre delarna

⁷ 26 kap. 19 § miljöbalken och för vissa verksamhetsutövare även förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

av tillsynskedjan skulle riskera bli sämre högre upp i kedjan än längre ner.

Vi menar också att regeringens möjligheter att styra de centrala verken minskar ju fler som får ansvar för tillsynen över kemikalier och ju mer finindelade dessa blir. Myndigheter med helt olika förutsättningar att samordna sig skulle få ta eget ansvar för samordningen. Resultatåterföringen till regeringen om tillsynens effekter skulle spridas på ännu fler myndigheter än idag och lämnas till olika departement inom regeringskansliet.

Vi finner därför att det är olämpligt att ge också Arbetsmiljöverket ansvar för att bedriva produkttillsyn. Förändringen av ansvaren för produkttillsynen på central nivå bör gå åt motsatt håll. Den bör samla ihop ansvarerna istället för att sprida dem än mer. Produkttillsynens nära koppling till marknadskontrollen, blir svårare att bedriva med flera myndigheter inblandade.

4.3 Tillsynsansvarens innehåll

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen får ansvaret för operativ produkttillsyn över tillverkare av kemiska produkter och de som för in och för ut kemiska produkter. Deras ansvar anser vi ska omfatta tillsyn över krav i miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde i samband med utsläppande av kemiska produkter på marknaden.

Kemikalieinspektionens ansvar avgränsas till regler som rör eller är tillämpliga i samband med utsläppande på marknaden. Idag omfattar deras ansvar aktörer "...som släpper ut på marknaden", vilket avser alla slags produktknutna regler om kemikalier och som dessa aktörer ska följa. Några exempel följer nedan. I avsnitt 4.4.2 redogör vi för innebörden av begreppet användning och ger exempel på tillsyn som rör användning.

Exempel på hur ansvaren för Kemikalieinspektionen faller ut

Kemikalieinspektionens tillsynsansvar, några exempel	Nu	Förslag
Import	Ja	Ja
Export	Ja	Ja
Tillstånd enligt Reach, andra än primärleverantörer av kemiska produkter, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Nej
Tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning	-	Nej
Kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändare (utom formulerare), som släpper ut ämnet på marknaden	-	Nej
Kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, alla nedströmsanvändares användning av ämnet	-	Nej
Platsknuten tillsyn	Nej	Nej
<i>Tillverkare och de som för in /importerar kemiska produkter och släpper dem på marknaden</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Ja	Ja
• produktval som rör användning	Nej	Nej
• begränsningar som rör utsläppande på marknaden	Ja	Ja
• begränsningar som rör användning	Ja	Nej
• klassificering och märkning	Ja	Ja
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Ja	Ja
• om bekämpningsmedel är godkända för att släppas ut på marknaden	Ja	Ja
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Nej	Nej
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Nej	Nej
• registrering enligt Reach, utom egen användning och tillämpning av riskhanteringsåtgärder, såsom artikel 14.6	-	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier enligt Reach	-	Ja
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden, exempelvis kemiska ämnen i varor/beredningar	-	Ja

- innebär att bestämmelserna är nya

Kemikalieinspektionens ansvar omfattar således inte tillsyn över tillsynsobjektens användning eftersom användningen ingår i ansvaret för den platsknutna tillsynen. Därmed får Kemikalieinspektionen och länsstyrelsen (eller kommunen) båda ansvar för tillsynen över samma tillverkare. Men till skillnad från hur det är nu blir det inget dubbelt ansvar för Kemikalieinspektionen med kommunerna för produkttillsynen.

Kemikalieinspektionens tillsynsansvar enligt ovan bör omfatta även tillverkare och de som till eller från Sverige för in eller för ut

ämnen som bryter ned ozonskiktet, vissa fluorerade växthusgaser, batterier, drivmedel och bränslen. Tillsynsansvaret för batterier bör exkludera avfallsledet och det eventuella producentansvar som Naturvårdsverket föreslagit regeringen. Det är samma princip som vid fördelningen av tillsynsansvaren för elektriska och elektroniska produkter. Därmed följer tillsynsansvaret över batteriet ansvaret för produkttillsynen över den vara som batteriet finns i.

Länsstyrelserna

I tabellerna nedan redovisar vi exempel på hur länsstyrelserna och kommunernas ansvar kommer att förändras. Teckenförklaringar framgår under tabellen.

Exempel på hur Länsstyrelsernas ansvar faller ut

Länsstyrelsernas ansvar för tillsyn av kemiska produkter, några exempel	Nu	Förslag
Import	Nej	Nej
<i>Tillverkare och de som för in kemiska produkter till Sverige och vars verksamhet är tillståndspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken *</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Nej	Nej
• produktval som rör användning	Ja	Ja
• klassificering och märkning	Nej	Nej
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Nej	Nej
• begränsningar om utsläppande på marknaden	Nej	Nej
• begränsningar om användning	?	Ja
• om bekämpningsmedel är godkända för utsläpp på marknaden	Nej	Nej
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Ja	Ja
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Ja	Ja
• egen användning och tillämpning av riskhanteringsåtgärder enligt Reach, såsom artikel 14.6	-	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier när ämnet släpps ut på marknaden	-	Nej
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör släppande på marknaden	-	Nej
<i>Annan tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, exempelvis massa- och pappersfabrik, garveri eller stort kemikalielager (som inte är en namnbytare).</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	?	Ja
• produktval som rör användning	Ja	Ja

Länsstyrelsernas ansvar för tillsyn av kemiska produkter, några exempel	Nu	Förslag
• klassificering och märkning	Nej	Ja
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Nej	Ja
• begränsningar om användning	?	Ja
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Ja	Ja
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Ja	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändare som släpper ut ämnet på marknaden	-	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändares användning av ämnet	-	Ja
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör släppande på marknaden	-	Ja
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning	-	Ja

* det kan finnas vissa undantag, exempelvis tillverkare av drivmedel.

? ansvaret är oklart.

– innebär att bestämmelserna är nya.

Det finns inga regler som skiljer en primärleverantörs ansvar för klassificering och kvaliteten på säkerhetsdatablad från ansvaren hos andra aktörer som levererar en kemisk produkt. Om exempelvis ett företag vid något eller några tillfällen överlåter en kemisk produkt till ett annat företag utan att det ingår i den normala verksamheten att göra så, är reglerna om säkerhetsdatablad tillämpliga. Det viktigaste för en eventuell tillsynsinsats av en sådan ”leverantör” blir dock att kontrollera förekomsten av märkning och att säkerhetsdatabladet distribueras.

Det kan förekomma andra företag än primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter som kommer att omfattas av länsstyrelsernas ansvar.

När länsstyrelserna överlåter samt följer upp och utvärderar överlåtet tillsynsansvar, ska bedömningen av förutsättningarna omfatta både produkttillsynen och den platsknutna tillsynen. Detta kan innebära att länsstyrelserna kommer att kunna återta överlåtet ansvar för tillsynen över en miljöfarlig verksamhet om kommunen inte sköter även produkttillsynen över den överlåtna verksamheten. Tidigare har det i princip varit möjligt att missköta produkttillsynen och behålla ansvaret för en skött platsknuten tillsynen och därmed att debitera en årlig avgift för hela tillsynen.

I det här sammanhanget vill vi kommentera det nyligen lämnade förslaget⁸ om ändring i 26 kap. 4 § miljöbalken så att Naturvårdsverket blir obligatorisk samrådspart till länsstyrelserna i frågor som rör överlåtelse av tillsyn till kommunerna. Naturvårdsverket föreslås även vara initiativtagare till återtagande av tillsyn och mottagare av årliga rapporter från länsstyrelserna om den överlåtna tillsynen.⁹ Betänkandet nämner inte kemikalietillsynen.

När det gäller kemiska produkter menar vi att produkttillsynen och den platsknutna tillsynen enligt kemikalielagstiftningen bör vara integrerad med tillsynen över anläggningar och verksamheter. Ska Naturvårdsverket vara samrådsmyndighet med länsstyrelserna på förslaget sätt menar vi att det bör framgå av exempelvis tillsynsförordningen att Naturvårdsverket i sin tur ska samverka med Kemikalieinspektionen och eventuellt med Läkemedelsverket så att deras kompetens och eventuella synpunkter på den överlåtna tillsynen tas till vara. Om enbart tillsyn som rör anläggningar läggs till grund för bedömningen tappas integreringstanken bort liksom möjligheten att påverka och upprätthålla god kvalitet på även den kommunala tillsynen av kemiska produkter.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets ansvar för tillsynen kommer att fortsätta omfatta platsknuten tillsyn av kemikalier enligt arbetsmiljölagen samt det redan beslutade ansvaret för platsknuten tillsyn över artikel 35 i Reach om information till arbetstagare. Därutöver föreslår vi att ansvaret ska omfatta viss ytterligare platsknuten tillsyn över Reach.

⁸ SOU 2008:62.

⁹ SOU 2008:62, s. 28 och 251.

Tabellen nedan åskådliggör Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar.

Exempel på hur Arbetsmiljöverkets ansvar faller ut

Arbetsmiljöverkets ansvar för tillsyn över kemiska produkter, några exempel	Nu	Förslag
Information i säkerhetsdatablad och som rör arbetsmiljöfrågor	Nej	Nej
Tillämpningen av information i säkerhetsdatablad som rör arbetsmiljöfrågor	Ja	Ja
Information i exponeringsscenarier enligt Reach om identifierad användning och riskhanteringsåtgärder som rör arbetsmiljöfrågor	-	Nej
Tillämpningen av information i exponeringsscenarier enligt Reach och som rör arbetsmiljöfrågor	-	Ja
Tillstånd enligt Reach, villkor som rör släppande på marknaden	-	Nej
Tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning på plats och med avseende på arbetsmiljöfrågor	-	Ja

- innebär att bestämmelserna är nya.

Kommunerna

Det kommunala ansvaret för produkttillsyn av tillverkare och de som för in kemiska produkter i landet försvinner i den utsträckning det avser regler om utsläppande på marknaden. De får heller inte ansvar för produkttillsyn över primärleverantörers kosmetiska och hygieniska produkter.

Produkttillsynen över grossister, detaljister och andra återförsäljare och aktörer längre ned i distributionskedjan följer ansvaren för länsstyrelsernas och kommunernas platsknutna tillsyn enligt miljöbalken. Här behövs tillsynsvägledning.

Exempel på hur ansvaret för kommunerna faller ut

Kommunernas ansvar för tillsyn av kemiska produkter, några exempel	Nu	Förslag
Import	Nej	Nej
<i>Tillverkare och de som för in kemiska produkter och släpper ut dem på marknaden</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Ja	Nej
• produktval som rör användning	Ja	Ja
• klassificering och märkning	Ja	Nej
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Ja	Nej
• begränsningar om utsläppande på marknaden	Ja	Nej
• begränsningar om användning	Ja	(Ja)
• om bekämpningsmedel är godkända för utsläpp på marknaden	Ja	Nej
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Ja	(Ja)
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Ja	(Ja)
• egen användning och tillämpning av riskhanteringsåtgärder enligt Reach, såsom artikel 14.6	-	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarioer när ämnet släpps ut på marknaden	-	Nej
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Nej
<i>Verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, exempelvis flertalet grossister, detaljister och andra återförsäljare, eller sådana tillståndspliktiga verksamheter som länsstyrelsen överlåtit tillsynen för.</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Ja	Ja
• produktval som rör användning	Ja	Ja
• klassificering och märkning	Ja	Ja
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Ja	Ja
• om bekämpningsmedel är godkända för utsläpp på marknaden	Ja	Ja
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Ja	Ja
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Ja	Ja
• begränsningar som rör utsläppande på marknaden	Ja	Ja
• begränsningar som rör användning	Ja	Ja
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Ja	Ja
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarioer, nedströmsanvändare som släpper ut ämnet på marknaden	-	Ja

Kommunernas ansvar för tillsyn av kemiska produkter, några exempel	Nu	Förslag
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändares användning av ämnet	-	Ja
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Ja
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning	-	Ja

() förutsätter att verksamheten inte är tillståndspliktig under länsstyrelsens tillsyn.

– innebär att bestämmelserna är nya.

Den stora majoriteten kommunala tillsynsobjekt är små eller mycket små.

Förändringar från företagens perspektiv

Exempel på hur företagen påverkas av de förändrade tillsynsansvaren

Vem bedriver tillsynen? Några exempel	Nu	Förslag
Import	Keml	Keml
Export	Keml	Keml
<i>Tillverkare och de som för in kemiska produkter och släpper dem på marknaden och namnbytare (primärleverantörer)</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Keml+Kn	Keml
• produktval som rör användning	Keml och/ el. Kn	Lst el. Kn
• begränsningar som rör utsläppande på marknaden	Keml+Kn	Keml
• begränsningar som rör användning	Keml+Kn	Lst el Kn
• klassificering och märkning	Keml+Kn	Keml
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Keml+Kn	Keml
• om bekämpningsmedel är godkända för att släppas ut på marknaden	Keml+Kn	Keml
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Kn	Lst el Kn
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Kn	Lst el Kn
• registrering enligt Reach, utom egen användning och tillämpning av riskhanteringsåtgärder, såsom artikel 14.6	-	Keml
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier enligt Reach	-	Keml
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Keml

Verksamheter (ej primärleverantörer) som omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, och som länsstyrelsen har kvar tillsynen för.

• produktval inför utsläppande på marknaden	Kn	Lst
---	----	-----

Vem bedriver tillsynen? Några exempel	Nu	Förslag
• produktval som rör användning	Kn	Lst
• klassificering och märkning	Kn	Lst
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Kn	Lst
• om bekämpningsmedel är godkända för utsläpp på marknaden	Kn	Lst
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Lst+Kn	Lst
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Lst+Kn	Lst
• begränsningar som rör utsläppande på marknaden	Kn	Lst
• begränsningar som rör användning	Kn	Lst
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Lst+Kn	Lst
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändare (ej formulerare) som släpper ut ämnet på marknaden	-	Lst
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändares användning av ämnet på plats och i varor/beredningar	-	Lst
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Lst
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning på plats och i varor/beredningar	-	Lst
<i>Verksamheter (ej primärleverantörer) som inte omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, exempelvis flertalet grossister, detaljister och andra återförsäljare, eller sådana tillståndspliktiga verksamheter som länsstyrelsen överlåtit tillsynen för.</i>		
• produktval inför utsläppande på marknaden	Kn	Kn
• produktval som rör användning	Kn	Kn
• klassificering och märkning	Kn	Kn
• säkerhetsdatabladens kvalitet	Kn	Kn
• om bekämpningsmedel är godkända för utsläpp på marknaden	Kn	Kn
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Kn	Kn
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Kn	Kn
• begränsningar som rör utsläppande på marknaden	Kn	Kn
• begränsningar som rör användning	Kn	Kn
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Kn	Kn
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändare (ej formulerare) som släpper ut ämnet på marknaden	-	Kn
• kemikaliesäkerhetsrapport/exponeringsscenarier, nedströmsanvändares användning av ämnet på plats och i varor/beredningar	-	Kn

Vem bedriver tillsynen? Några exempel	Nu	Förslag
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör utsläppande på marknaden	-	Kn
• tillstånd enligt Reach, villkor som rör användning på plats och i varor/beredningar	-	Kn
<i>Tillverkare och de som för in/importerar kemiska produkter till Sverige och vars verksamhet är tillståndspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken</i>		
• begränsningar om användning	KemI+Kn	Lst
• om ett godkänt bekämpningsmedel används	Lst+Kn	Lst
• om tillstånd finns för att använda ett godkänt bekämpningsmedel	Lst+Kn	Lst
• egen användning och tillämpning av riskhanteringsåtgärder enligt Reach, såsom artikel 14.6	-	Lst

-innebär att bestämmelserna är nya

Vi utvecklar frågan om ansvar för tillsyn över användning av och annan fysisk befattning med kemiska produkter i avsnitt 4.4.

4.3.1 Några praktiska exempel

Tillsyn över begränsningsregler

Kemikalieinspektionen kan misstänka eller veta om att en vara innehåller ett förbjudet ämne eller ett ämne i för hög koncentration enligt en begränsningsregel. Då kan myndigheten ingripa mot producentens utsläppande på marknaden om kraven i begränsningsregeln avser utsläppandet på marknaden. Avser begränsningen ämnets användning, dvs. infogning av ämnet i en vara eller beredning, bör Kemikalieinspektionen istället uppmärksamma tillsynsmyndigheten som ansvarar för den platsknutna tillsynen på problemet.

Många begränsningsregler innefattar både användning och utsläppande på marknaden. Därför bör myndigheterna samverka i tillsynen för att undvika dubbelarbete. Omfattar kravet både utsläppande på marknaden och användning kan varuproducenten få ett föreläggande från Kemikalieinspektionen om att inte släppa varan på marknaden innan ämnet är borttaget eller halten är nedbringad i varan, och ett föreläggande från den andra myndigheten som rör de åtgärder som kan behöva vidtas i produktionen.

Misstänker Kemikalieinspektionen en överträdelse kan myndigheten som bedriver platsknuten tillsyn ha tillgång till information som kan antingen bekräfta eller avstyra misstanken, exempelvis miljörapporter eller underlag i tillstånds- eller anmälningsärenden. Sådan information har bara den myndighet som bedriver platsknuten tillsyn. Fördelen med att ha tillgång till sådan information är att den kan minska behovet av att ta ut varuprover och därmed minska analyskostnaderna. Informationen kan ju visa eller indikera att ämnet finns eller kan finnas i varan eller beredningen.

Tillsyn över kemikaliesäkerhetsrapport och riskhanteringsåtgärder

En länsstyrelse (eller en kommun) bedriver platsknuten tillsyn över en formulerare. Denne använder ett farligt ämne utanför ett exponeringsscenario och utan att släppa ut ämnet på marknaden. Om formuleraren inte kan få sin leverantör att vidga exponeringsscenario ska länsstyrelsen se till att företaget upprättar en kemikaliesäkerhetsrapport med ett nytt exponeringsscenario vilket innefattar användningen. Vidare ska länsstyrelsen se till att formuleraren identifierar och tillämpar relevanta riskhanteringsåtgärder vid användningen. Om formuleraren släpper ut ämnet på marknaden är det Kemikalieinspektionens uppgift att se till att formuleraren upprättar kemikaliesäkerhetsrapporten med exponeringsscenario och att granska innehållet, inklusive om informationen om de rekommenderade riskhanteringsåtgärderna medför adekvat kontroll för användningen. Tillsynen över att formuleraren vidtar relevanta riskhanteringsåtgärder för sin egen användning är fortfarande en fråga för länsstyrelsens tillsyn. Båda myndigheterna behöver sådan kompetens som finns på länsstyrelsen.

4.4 Så regleras de operativa ansvaren

Utgångspunkter

Som framgår ovan är vår utgångspunkt att Kemikalieinspektionen ensam bör vara operativ tillsynsmyndighet för produkttillsynen av dem som i första led släpper ut kemiska produkter eller varor på marknaden i Sverige. Det är alltså sådana företag som i nuvarande tillsynsbestämmelser kallas primärleverantörer. Vi föreslår att begreppet primärleverantörer används som samlingsnamn även fortsättningsvis. Ansvaret bör omfatta tillsynen över såväl bestäm-

melsor enligt 14 kap. miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av det kapitlet som EG-förordningar som rör utsläppande på marknaden av kemiska produkter.

Kemikalieinspektionens ansvar bör dock inte omfatta tillsynen över krav som är relaterade till primärleverantörernas fysiska befattning med kemiska produkter och varor, t.ex. behandling, förvaring och användning, eller riskhaneringsåtgärder eller andra försiktighetsmått som de vidtar i samband med den hanteringen. I det avseendet innebär våra förslag ingen ändring i förhållande till hur Kemikalieinspektionen tillämpat sitt nuvarande ansvar. Skälen till att vi anser att Kemikalieinspektionens ansvar ska avgränsas från tillsyn över användningen och liknande hantering är dess nära anknytning till annan platsspecifik tillsyn.

Kemikalieinspektionen bör också vara ensamt ansvarig för varutillsynen i andra led vad gäller marknadskontrollen och annan tillsyn som rör utsläppande på marknaden.

Länsstyrelsen eller den kommunala nämnden bör ha tillsynsansvaret för produkttillsynen av andra aktörer än primärleverantörer. Ansvaret för den tillsynen bör kopplas till ansvaret för tillsynen över miljöfarlig verksamhet och andra verksamheter som regleras i avsnitt B i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (tillsynsförordningen). På så sätt integreras alla delar av tillsynen som rör kemiska produkter.

Regleringen av ansvaret för produkttillsynen över kemiska produkter och varor bör samlas i avsnitt D i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

Innebörden av tillverkare, användning, produkt, vara och andra begrepp varierar i olika lagstiftning som rör kemiska produkter eller andra varor med avseende på deras kemikalieinnehåll. Det är därmed svårt att i avsnitt D i bilagan till tillsynsförordningen göra en samlad reglering av ansvaret för all lagstiftning på kemikalieområdet eller att använda samma begrepp vid förordnade av tillsynsansvar för de olika författningarna. Vi anser därför att ansvaret bör delas upp i olika punkter i D; först ansvaret enligt 14 kap. miljöbalken och sedan enligt varje EG-förordning på kemikalieområdet. Det gör vi för att säkerställa att ansvarerna är väl avgränsade och enbart träffar avsedda aktörer. Begrepp som används i de olika författningarna bör ha samma innebörd i regleringen av tillsynsansvaret som i respektive författning.

Fördelarna av att det finns en tydlig formell uppdelning av ansvaret anser vi uppväga svårigheterna med att begrepp kan ha

olika innebörd i de olika punkterna i avsnitt D. Begreppsförvirringen är ett faktum som myndigheter och enskilda ändå måste hantera, oavsett reglering i tillsynsbestämmelserna .

Vi anser också att Arbetsmiljöverket bör få ett visst ansvar för platsanknuten tillsyn i arbetsmiljöfrågor över Reach. Tillsynen bör utövas enligt arbetsmiljölagstiftningen.

Länsstyrelserna och kommunerna

Länsstyrelsens och den kommunala nämndens ansvar bör följa ansvaret för platsanknuten tillsyn över de verksamheter som anges i avsnitt B i tillsynsförordningens bilaga. I avsnitt B ingår miljöfarlig verksamhet, inklusive täkter, verksamhet som orsakar miljöskador, vattenverksamhet, verksamhet som prövats av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken och viss övrig verksamhet som kan orsaka olägenheter för människors hälsa.

Det innebär att länsstyrelsen får ansvaret för vissa tillsynsuppgifter som anges i avsnitt D2 när den står som ansvarig för tillsynen av en verksamhet i avsnitt B. Det gäller dock inte när länsstyrelsen med stöd av 10 § tillsynsförordningen har delegerat ansvaret till den kommunala nämnden.

Om den kommunala nämnden står som ansvarig i avsnitt B får den alltså ansvaret för de i D2 angivna tillsynsuppgifterna i stället för länsstyrelsen. Detsamma gäller om länsstyrelsen delegerat ansvaret för en verksamhet.

Visst kommunalt tillsynsansvar för verksamheter som anges i B regleras direkt i miljöbalken (26 kap. 3 § tredje stycket). Det gäller tillsynen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken inom kommunen, utom för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Även i sådana fall bör den kommunala nämnden ha ansvaret för tillsynen enligt D2.

En förutsättning för överlåtelse enligt 10 § tillsynsförordningen är enligt förordningens 11 § att det ska finnas resurser, kompetens och en lämplig organisation. Vårt förslag innebär att länsstyrelsen fortsättningsvis måste ta ställning till om de förutsättningarna är uppfyllda även för kemikalietillsynen i sin bedömning av om en överlåtelse är möjlig. Länsstyrelserna är som tillsynsvägledande myndighet skyldig att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn

och har en skyldighet att återta överlåten tillsyn¹⁰ som är misskött.¹¹

Vi anser det vara viktigt att ansvaren för den platsknutna tillsyn och produkttillsynen följs åt vid överlåtelser. Bli det möjligt att överlåta den ena tillsynen men inte den andra försvinner tanken om integrering. Effekten för företagen blir återigen att ansvaret fördelas på två myndigheter som var för sig debiterar avgifter. Den gällande regleringen med parallella ansvar är en följd av politiska beslut, men den här gången skulle effekten uppstå genom ett myndighetsbeslut. Den kommun som inte kan klara av båda slagen av tillsyn har antingen att förbättra sina förutsättningar för tillsynen eller avstå från att få ansvaret för.

Vi anser att 11 § tillsynsförordningen bör ändras för att det klart ska framgå att frågan om tillsynsansvar för hanteringen av kemiska produkter ska tas med i bedömningen när frågan om överlåtelse prövas.

Redan överlåtna ansvar bör dock fortsätta att gälla, vilket bör framgå av en övergångsbestämmelse till förordningen om ändring i tillsynsförordningen. Är ansvaret redan överlåtet och det senare visar sig att de nya uppgifterna inte sköts bör länsstyrelsen i stället återta ansvaret med stöd av 26 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

Redovisningen nedan av våra förslag till ansvarsfördelning börjar med regleringen av det kommunala tillsynsansvaret i 26 kap. 3 § miljöbalken. Därefter tar vi upp ansvaret enligt 14 kap. miljöbalken och fortsätter sedan med EG-förordningarna. Slutligen tar vi upp ansvaret för tillsynen av försvarets verksamheter.

4.4.1 Ansvar för tillsyn över miljöbalken

Det kommunala tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § miljöbalken

Regleringen i 26 kap. 3 § miljöbalken bidrar till en otydlig reglering av ansvarsfördelningen. Den gör det också omöjligt att förordna om statligt tillsynsansvar för hanteringen av kemiska produkter utan att dubblera ansvaret. Som framgår ovan anser vi att det finns skäl att ta bort dubbleringar av tillsynsansvar och att det kommunala ansvaret för kemikalietillsyn av de företag som befinner sig högst upp i leverantörskedjan bör minska.

¹⁰ 7 § andra stycket tillsynsförordningen.

¹¹ 26 kap. 4 § andra stycket tillsynsförordningen.

Genom att låta regleringen av kemiska produkter i 26 kap. 3 § miljöbalken utgå, blir det också möjligt att ta bort sådan reglering i tillsynsförordningen som syftar till att reda ut problem som lagtexten orsakar, men som i stället bidragit till oklarheterna. Den reglering vi avser är ingressen till punkt D i bilagan till tillsynsförordningen samt den generella delegeringen till myndigheterna att själva komma överens om den normala ansvarsfördelningen när denna innebär dubbel- eller trippelansvar, men att alla ändå är operativa om det behövs. Riksrevisionen har påpekat att myndigheterna inte gör sådana överenskommelser¹².

Redan Miljöbalksutredningen förslog i sitt betänkande om en miljöbalk¹³ att regeringen borde bemyndigas att fördela tillsynsansvaren, men utredningens förslag avsåg all tillsyn enligt miljöbalken. Flera remissinstanser kritiserade att balken inte direkt reglerade ansvaret för tillsynen. Regeringen bedömde därför att det var motiverat med preciseringar, bland annat avseende kommunernas ansvar för tillsynen av kemiska produkter enligt 14 kap miljöbalken.¹⁴ Regeringen bedömde också att kommunerna borde ta ett större ansvar för kemikaliekontrollen och att det senare kunde bli möjligt att kommunalisera även Kemikalieinspektionens tillsyn. Samtidigt konstaterade regeringen att EU-arbetet kommer att påverka de svenska tillsynsmyndigheterna.¹⁵

Vi menar också att utvecklingen på kemikalieområdet inte gick att förutse år 1997. Miljöbalken syftade till att samla och samordna Sveriges miljölagstiftning, men på kemikalieområdet går utvecklingen åt motsatt håll. Tidigare reglerade EU kemikaliefrågorna genom EG-direktiv, som genomfördes i svensk lagstiftning genom miljöbalken. Nu reglerar EU dem i större utsträckning genom EG-förordningar, som var för sig utgör egna lagstiftningar som behöver kompletteras med svenska tillsynsbestämmelser.

Är tillsynsansvaret för miljöbalksbestämmelser om hanteringen av kemiska produkter reglerad i lag som enbart kan ändras genom riksdagsbeslut, medan ansvaret för tillsynen av sådana bestämmelser i EG-förordningar regleras av regeringen, går det inte att enkelt anpassa och få tillsynsansvaren att fungera ihop med en föränderlig och varierad lagmassa som i huvudsak beslutas på EU-nivå.

¹² Riksrevisionens rapport RiR 2006:4.

¹³ SOU 1996:103.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 498.

¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s 511.

Mot den här bakgrunden föreslår vi att kommunernas generella ansvar i 26 kap. 3 § miljöbalken för tillsyn över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken bör utgå. Regeringen bör fortsättningsvis fördela allt ansvar för tillsynen över kemiska produkter. Som en följd av den föreslagna ändringen i 26 kap. 3 § bör även hänvisningen i 4 § första stycket tillsynsförordningen ändras.

Kemikalieinspektionens tillsynsansvar

Kemikalieinspektionens nuvarande ansvar enligt miljöbalken avser ”tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut ...” kemiska produkter och varor på marknaden. I ansvaret ingår förutom tillverkare även företag som för in kemiska produkter och varor till Sverige. Med tillverkare jämställer Kemikalieinspektionen företag som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn på en kemisk produkt utan att ha tillverkat eller fört in produkten till Sverige, s.k. namnbytare¹⁶. Ansvaret gäller ”med avseende på deras produkter och varor”. Vi menar att den avgränsningen syftar till att utesluta den fysiska befattningen med kemiska produkter och varor från ansvaret.

Vi anser att Kemikalieinspektionens ansvar för tillsynen över bestämmelserna i 14 kap. miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av det kapitlet bör kvarstå. Utformningen av bestämmelserna i tillsynsförordningen bör dock ändras för att ansvaret ska bli klarare.

Kemikalieinspektionens operativa tillsynsansvar enligt miljöbalken bör även omfatta export och annan utförsel av kemiska produkter och varor. Idag är det operativa ansvaret otydligt reglerat. Det framgår genom Kemikalieinspektionens ansvar för tillsynsvägledning enligt 13 e § tillsynsförordningen, som en följd av stadgandet i 5 § den förordningen om att den tillsynsvägledande myndigheten är operativ om inget operativt ansvar är reglerat.

För att göra Kemikalieinspektionens ansvar tydligt med avseende på aktörer anser vi att varje aktör bör anges i regleringen. Ansvaret bör omfatta tillverkare av och ”den som för in till eller för ut ur Sverige” kemiska produkter eller varor, liksom de s.k. namnbytarna. Enligt miljöbalkens terminologi ingår såväl importörer

¹⁶ Jfr 6 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

som exportörer i begreppet ”den som för in till eller för ut ur Sverige”.

Vad gäller varutillsynen föreslår vi att Kemikalieinspektionens ansvar ska omfatta alla aktörer i distributionskedjan.

Begreppet hantering är definierat i 14 kap. 2 § 5 miljöbalken. Där ingår såväl saluförande och överlåtelse som bearbetning, behandling, förvaring och användning. Hanteringsbegreppet innefattar alltså både sådana förfaranden som rör utsläppande på marknaden och sådana som gäller den mer fysiska befattningen med kemiska produkter och varor.

Det bör tydligt framgå att Kemikalieinspektionens tillsynsansvar ska vara avgränsat till sådan hantering som innebär utsläppande på marknaden i vid bemärkelse, dvs. saluförande och överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Användning eller annan hantering som gäller den fysiska befattningen med kemiska produkter eller varor bör alltså inte falla under Kemikalieinspektionens tillsynsansvar för primärleverantörer.

Krav som rör den fysiska befattningen och försiktighetsmått vid sådan befattning kan emellertid ingå i bestämmelser som gäller utsläppandet på marknaden av en kemisk produkt eller vara, t.ex. skyddsfraser i märkningen av en kemisk produkt, såsom en färg. En begränsningsregel kan också ha anknytning till den fysiska befattningen genom att det t.ex. finns ett överlåtelseförbud mot färg i vilket ett visst ämne har använts. Kemikalieinspektionens ansvar omfattar då givetvis kontroll av att primärleverantörerna anger korrekta skyddsfraser och att de inte bryter mot överlåtelseförbudet. Primärleverantörernas tillämpning av försiktighetsmått och användning av ämnen vid tillverkningen av färgen omfattas emellertid inte. Ett annat exempel på Kemikalieinspektionens ansvar för tillsyn över primärleverantörerna är kontroll av att bekämpningsmedel som de släpper ut på marknaden är godkända.

De undantag som gäller idag för vissa kemiska produkter och varor från Kemikalieinspektionens tillsynsansvar (exempelvis för bränslen och drivmedel) bör tas bort så att en enda myndighet får ett konsekvent ansvar för den centrala produkttillsynen av alla kemiska produkter – allmänkemikalier såväl som bekämpningsmedel – och varor. Vissa undantag bör dock göras för frågor som omfattas av Läke- och Livsmedelsverkets ansvar.

Vårt uppdrag omfattar inte tillsyn över reglerna för biotekniska organismer. Det blir emellertid ogörligt att lämna förslag där tillsynsansvaret för sådana organismer regleras på samma sätt som

idag, medan utformningen av ansvaret för tillsynen av kemiska produkter förändras i grunden. Våra förslag innefattar därför även tillsynsansvar för biotekniska organismer med utgångspunkt i att det ska följa ansvaret för kemiska produkter och att det dubbla ansvaret bör tas bort. Som en följd av det föreslår vi, utöver regleringen i avsnitt D, att 4 § andra stycket tillsynsförordningen upphävs.

Länsstyrelsens och den kommunala nämndens tillsynsansvar

Vi anser att länsstyrelsen bör få ett tydligt ansvar för tillsynen över 14 kap. miljöbalken och föreskrifter under det kapitlet. Ansvaret bör omfatta tillsynen över primärleverantörerna vad avser annan hantering av kemiska produkter och varor än sådan som gäller saluförande, överlåtelse eller därmed jämförbart förfarande.

För andra aktörer än primärleverantörer bör ansvaret omfatta all hantering av kemiska produkter, dvs. både sådan som gäller utsläppande på marknaden och fysisk befattning. Vad gäller deras hantering av varor bör ansvaret dock enbart gälla hantering som innebär fysisk befattning.

Det som föreslås falla under Livsmedelsverkets, Sjöfartsverkets och Arbetsmiljöverkets ansvar (se nedan) bör undantas.

Vi föreslår att det i punkten D3 i bilagan till tillsynsförordningen regleras när den kommunala nämnden blir ansvarig i stället för länsstyrelsen. Vi menar att det räcker med att hänvisa till punkten D2 i fråga om innehållet i ansvaret.

Övrigt tillsynsansvar

Tills vidare anser vi att Läkemedelsverkets nuvarande ansvar för tillsynen över primärleverantörer av kosmetiska och hygieniska produkter bör ligga kvar på Läkemedelsverket, men att det finns skäl att utreda en överföring till Kemikalieinspektionen. En avgränsning bör göras till saluförande och överlåtelse och därmed jämförbara förfaranden, på motsvarande sätt som vi föreslår ska gälla för Kemikalieinspektionens ansvar. Det bör också införas ett undantag för brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper så att ansvaret inte utvidgas.

Vi har ovan konstaterat att vi inte har underlag för att ta ställning till Livsmedelsverkets tillsynsansvar för material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Vi menar därför att det bör finnas kvar och inte ändras. Med hänsyn till våra övriga förslag till ändringar behöver dock ansvaret utformas på ett annat sätt.

Det är i dag oklart om, och i så fall i vilken utsträckning, länsstyrelserna och kommunerna har tillsynsansvar enligt miljöbalken för material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel (se avsnitt 2.5). Det beror bl.a. hur begreppen material och produkter förhåller sig till begreppen kemiska produkter och varor enligt 14 kap. miljöbalken. Det är också osäkert om det kommunala ansvaret gäller för varor. Vi anser att ansvaret omfattar endast kemiska produkter. Mot den bakgrunden anser vi att ansvaret bör utformas så att Livsmedelsverket ensamt får hela tillsynsansvaret. Vidare bör det klart framgå att det är viss användning av kemiska produkter och varor som avses, nämligen sådan som innebär kontakt med livsmedel.

Sjöfartsverket bör behålla sitt ansvar över tillsynen av utrustning i fartyg som innehåller s.k. f-gaser eller ozonnedbrytande ämnen. Förutom de två EG-förordningar som reglerar sådana ämnen finns bestämmelser på området i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen. Sjöfartsverkets ansvar bör omfatta tillsynen även enligt den sist nämnda förordningen.

Förordning (1998:946) om svavelhaltigt bränsle är en förordning under miljöbalken med särskilda tillsynsbestämmelser. Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet, tillsammans med Sjöfartsverket som utövar tillsyn över användningen av svavelhaltiga marina bränslen i fartyg. Vi anser att det saknas skäl att särreglera tillsynsansvaren för den här förordningen. Sjöfartsverkets ansvar bör kvarstå. Regleringen av ansvaret bör finnas i tillsynsförordningen.

Arbetsmiljöverket bör också behålla sitt ansvar för tillsynen över sådana tillstånd att använda bekämpningsmedel som verket meddelat.

4.4.2 Tillsyn över Reach

Kemikalieinspektionens ansvar

Vi anser att Kemikalieinspektionens tillsynsansvar för Reach bör gälla samma aktörer som omfattas av inspektionens tillsynsansvar för 14 kap. miljöbalken. Kemikalieinspektionen bör således utöva tillsyn över dem som tillverkar och till Sverige för in kemiska produkter och varor. Export och utförsel till annat EU-land regleras inte i Reach. Bestämmelser om införsel från annat EU-land finns inte heller i Reach. Vi anser dock att Kemikalieinspektionens ansvar bör omfatta att företag som för in ämnen och beredningar till Sverige följer tillämpliga bestämmelser i Reach om utsläppande på marknaden, oavsett vilken grupp aktörer de tillhör enligt definitionerna i Reach.

Tillsynsansvaret bör regleras med hjälp av de definierade begreppen i Reach för att undvika osäkerhet om vad ansvaret omfattar. Tillverkare i Reach är bara den som tillverkar ämnen, medan s.k. formulerare är nedströmsanvändare. Inte heller finns begreppet kemiska produkter i Reach. Hänvisningen till formuleringarna bör därför lyda ”nedströmsanvändare som framställer beredningar”. Tillverkare av varor benämns ”producenter av varor” i Reach. De som för in ämnen, beredningar eller varor från ett annat EU-land kan vara distributörer eller nedströmsanvändare enligt begreppsapparaten som används i Reach. Om de släpper ut ämnet, beredningen eller varan på marknaden faller de under begreppet ”leverantör”.¹⁷

För att Kemikalieinspektionens tillsynsansvar över Reach ska motsvara det vi föreslår för miljöbalken bör inspektionens Reach-ansvar omfatta tillverkare av ämnen, producenter av varor, importörer, nedströmsanvändare som framställer beredningar och leverantörer som för in ämnen, beredningar eller varor till Sverige. För att även de s.k. namnbyttarna ska omfattas bör de anges som leverantörer som i eget namn förpackar, packar om eller ändrar namn. Även här kan begreppet primärleverantörer användas som gemensam beteckning på aktörerna som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar.

Beträffande de som för in ämnen och beredningar till Sverige är det tveksamt om tillsynsansvaret över Reach omfattar alla aktörer.

¹⁷ Definitionerna finns i artikel 3 i Reach.

Enligt definitionen av distributör i Reach¹⁸ omfattas nämligen enbart sådana företag som lagrar ämnen, som sådana eller ingående i en vara, innan de släpper ut ämnena på marknaden. De som enbart för in kemikalier till Sverige, exempelvis företag som bedriver handel över Internet med ett annat EU-land, men aldrig själva fysiskt befattar sig med kemikalierna, torde sålunda vara exkluderade. De är då inte heller leverantörer enligt Reach och som en följd av det torde de inte omfattas av kraven i avdelning IV i Reach, exempelvis om att lämna säkerhetsdatablad, och heller inte av kravet på att vidarebefordra information uppåt i kedjan¹⁹.

Den som för in varor till Sverige utan att vara producent, importör eller nedströmsanvändare torde inte heller vara en distributör eftersom det sist nämnda begreppet inte omfattar den som distribuerar varor. Ett sådant företag skulle därmed inte heller vara en leverantör eller aktör i distributionskedjan och som en följd av det inte omfattas av t.ex. kraven i artikel 33 i Reach på att lämna information om tillståndspliktiga ämnen i varor. Vi tar upp bristerna i definitionerna i avsnitt 8 om framtida förbättringar av Reach.

Vi menar att tillsynen över regler i Reach som rör den fysiska befattningen med ämnen, beredningar och varor bör utövas av samma myndigheter som är ansvariga för annan platsanknuten tillsyn. Den tillsynen bör alltså inte ingå i Kemikalieinspektionens ansvar. Skälen till det är följande.

Medan användning enligt miljöbalken ingår i definitionen av begreppet hantering²⁰ så ingår olika former av hantering i begreppet användning i Reach. I Reach definieras användning som ”bearbetning, formulering, konsumtion, lagring, förvaring, behandling, påfyllning av behållare, överföring från en behållare till en annan, blandning, produktion av en vara eller annat utnyttjande.”²¹

Definitionen av användning i Reach tar således fasta på olika slag av fysisk befattning som sker på en plats och genom nyttjande i en produktionsprocess. Det är frågor som ingår i platsknuten tillsyn enligt annan lagstiftning och som omfattar skyddsåtgärder på en plats, kontroll av krav som rör produktionen och produktions påverkan på den omgivande miljön.

¹⁸ Artikel 3.14 i Reach.

¹⁹ Artikel 37.2.

²⁰ 14 kap. 2 § miljöbalken punkt 6.

²¹ Artikel 3.24.

Det kan finnas krav som rör produktionen av en vara och kemiska produkter som nyttjas i produktionsprocessen även i exempelvis villkor i tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken eller i förelägganden som den kommunala nämnden har meddelat med stöd av miljöbalken. Då är den kemiska produkten föremål för bland annat bedömning mot produktvalsregeln och kraven på försiktighetsmått i 2 kap. miljöbalken. I det sammanhanget menar vi att myndigheterna också bör kontrollera tillämpningen av sådana begränsningsregler i Reach som rör användning och villkor i tillstånd enligt Reach.

Vi menar att det är viktigt för företagen att en tillsynsmyndighet och inte flera har rätt att ställa krav på produktionsprocessen för att skydda den yttre miljön. Sådana krav kan vara ingripande. Därför bör användning vara undantagen från Kemikalieinspektionens tillsynsansvar. Med en annan ordning skulle ett dubbelreglerat ansvar för platsknuten tillsyn och produktionstekniska frågor komma att införas, vilket den formen av tillsyn i huvudsak varit fri från tidigare.

Det bör nämnas att eftersom tillverkning av ett ämne inte ingår i begreppet användning enligt Reach kan Kemikalieinspektionens ansvar, med den avgränsning vi har gjort, anses omfatta tillsynen över tillverkningsprocessen för ämnen. Ansvaret torde då bli dubbelt tillsammans med länsstyrelsen eller den kommunala nämnden, eftersom tillverkning innefattar sådan fysisk befattning som ryms inom användningsbegreppet. Att tillverkning inte anses som användning skulle kunna förklaras med att reglerna i Reach om tillverkning avser registreringsplikt och andra krav som inte är kopplade till den fysiska befattningen med ett ämne.

Reach innehåller regler som rör information om användning i t.ex. kemikaliesäkerhetsrapporter, annat registreringsunderlag och säkerhetsdatablad, dvs. krav som är relaterade till utsläppandet på marknaden. Tillståndskrav och begränsningsregler som rör utsläppande på marknaden kan, liksom på miljöbalkens område, också vara kopplade till användningen av ett ämne. För att klargöra att det inte är fråga att undanta tillsynen över sådana bestämmelser från Kemikalieinspektionens område föreslår vi att undantaget utformas så att det gäller primärleverantörernas egen användning, identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder.

Vi anser också att en nedströmsanvändares kemikaliesäkerhetsrapport som enbart används för dennes egen del och alltså inte blir

någon informationsbärare till andra användare, ska undantas från Kemikalieinspektionens tillsynsansvar. Ett sådant undantag är i enlighet med den övriga avgränsningen av ansvaret.

I fråga om varor bör Kemikalieinspektionens ansvar omfatta alla aktörers utsläppande på marknaden. Kemikalieinspektionen bör också vara den enda svenska myndigheten som utövar tillsyn på Echas begäran.

Exempel på vad som därmed kommer att ingå i Kemikalieinspektionens ansvarsområde finns i avsnitt 4.3.

Länsstyrelsens och den kommunala nämndens tillsynsansvar

Vi föreslår att länsstyrelsen, alternativt den kommunala nämnden, bör ha ansvar för tillsyn enligt Reach och att ansvaret bör fördelas efter samma princip som vi föreslår för tillsynen över 14 kap. miljöbalken. Därmed koncentreras tillsynen till en miljömyndighet för de företag längst ut i distributionsleden och i användarledet. Genom att vi också föreslår att primärleverantörernas egen användning blir en fråga för länsstyrelsen eller den kommunala nämnden kommer tillsynen över olika lagstiftning som rör den fysiska befattningen integreras. Integrering av tillsynen är grundläggande tanke i miljöbalken.

Vi föreslår att ansvaret för tillsynen över primärleverantörerna utformas så att det gäller deras egen användning, identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder. Vidare bör tillsynen av en nedströmsanvändares kemikaliesäkerhetsrapport som enbart används för dennes egen del ingå i ansvaret.

För andra än primärleverantörerna bör tillsynsansvaret utformas så att det gäller skyldigheter som rör ämnen, som sådana eller i beredningar, och användning av varor.

Vi föreslår nedan att viss tillsyn över Reach i arbetsmiljöfrågor bör utföras av Arbetsmiljöverket. Den tillsynen bör undantas från länsstyrelsen och den kommunala nämnden. Miljöbalken syftar inte till att skydda arbetsmiljön. Det framgår av 1 kap. 3 § miljöbalken. Det kan därför tyckas onödigt med ett sådant undantag. I praktiken finns det emellertid områden som rör arbetsmiljöfrågor i föreskrifter under miljöbalken, inte minst om produktinformation och användning av bekämpningsmedel. I och med att Reach knyts till miljöbalken blir gränsdragningen gentemot arbetsmiljön ännu oklarare.

Operativ tillsyn som utförs på begäran av Echa bör också undantas eftersom enbart Kemikalieinspektionen bör ha ansvaret för den.

Exempel på vad som kommer att falla under länsstyrelsens, respektive den kommunala nämndens, ansvar finns i avsnitt 4.3.

Arbetsmiljöverkets och Sjöfartsverkets tillsynsansvar

Arbetsmiljöverket och Sjöfartsverket är ansvariga för att bedriva tillsyn över artikel 35 i Reach, se 7 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 5 kap. 1 § fartygssäkerhetslagen (2003:364). Vi anser att det finns skäl för att även annan platsanknuten tillsyn över Reach i arbetsmiljöfrågor bör följa ansvaret för den övriga platsanknutna tillsynen enligt arbetsmiljölagen och fartygssäkerhetslagen.

Ansvaret bör inskränkas till de delar av Reach som har klarast samband med den övriga arbetsmiljötillsynen och där tillsynen inte kräver stora kunskaper i specifika Reach-frågor. Med den utgångspunkten föreslår vi att följande delar av Reach omfattas:

1. Artikel 14.6 i fråga om registranternas identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder,
2. skyldigheten för arbetsgivare att göra information om kemiska ämnen och beredningar tillgänglig enligt artikel 35,
3. skyldigheten för en nedströmsanvändare att utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt artikel 37.4, och att delge information enligt artikel 38, när användningen av ämnet inte leder till att ämnet, som sådant eller i en beredning, släpps ut på marknaden, med undantag för krav på rapportens innehåll,
4. artikel 37.5 i fråga om nedströmsanvändares identifiering av egna riskhanteringsåtgärder och tillämpning av sådana åtgärder,
5. tillämpningen av tillståndsvillkor enligt artikel 60.9 d, och
6. skyldighet enligt artikel 60.10 för tillståndshavare att se till att exponeringen minskas.

Att ansvaret avgränsas till arbetsmiljöfrågor innebär t.ex. att såväl länsstyrelsen som Arbetsmiljöverket kan komma att kontrollera efterlevnaden av ett villkor i ett tillstånd enligt Reach, men det

kommer att ske utifrån olika syften. De operativa tillsynsmyndigheterna behöver således samverka. Länsstyrelserna och de kommunala nämnderna kommer också att behöva tillsynsvägledning i de övriga delarna av Reach som rör arbetsmiljöfrågor.

Arbetsmiljötillsynen över Reach skulle kunna föras in i miljöbalkens regelverk. Vi föreslår dock att tillsynen sker enligt arbetsmiljö- respektive fartygssäkerhetslagstiftningen. Vi anser att fördelarna av att all arbetsmiljötillsyn sker enligt samma regelverk väger över nackdelarna med att tillsynen över tillämpningen av samma bestämmelser i Reach sker enligt olika lagstiftning. Det underlättar för Arbetsmiljöverket och Sjöfartsverket att bedriva en effektiv tillsyn om den i alla delar kan utövas enligt de regelsystem som myndigheterna huvudsakligen använder sig av. Vidare är, som tidigare nämnts, miljöbalkens syfte inte att skydda arbetsmiljön. Antalet myndigheter som kommer att utöva tillsyn mot företag som berörs av regleringen i Reach blir detsamma oavsett vilket av de två alternativen man väljer.

Arbetsmiljöverket bör ha möjlighet att meddela straffsanktionerade förelägganden för överträdelser av de bestämmelser i Reach som verket är tillsynsansvarig för. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 7 kap. 7 § 2 arbetsmiljölagen utvidgas till att omfatta alla de bestämmelser i Reach som kommer att omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar.

4.4.3 Ansvar för operativ tillsyn över andra EG-förordningar och generalläkarens ansvar

EG-förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet och EG-förordning 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser

EG-förordning 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (ODS-förordningen) är tillämplig på produktion, import, export, utsläppande på marknaden, användning, återvinning, återanvändning och regenerering samt destruktion liksom på uppgiftslämnande om de kontrollerade ämnena. När det gäller produkter och utrustning som innehåller något av de kontrollerade ämnena är förordningen tillämplig på import, export, utsläppande på marknaden och användning.²²

²² Artikel 1.

EG-förordning 842/2006 om vissa fluorerade växthusgaser (f-gasförordningen) syftar till att begränsa, förhindra och därigenom minska utsläpp av fluorerade växthusgaser som omfattas av Kyoto-protokollet. Förordningen rör begränsning av utsläpp, användning, återvinning och destruktion, märkning och bortskaffande av produkter och utrustning som innehåller de kontrollerade gaserna, rapportering av information om dessa, kontroll av användning och förbud mot utsläppande på marknaden av produkter och utrustning samt utbildning och certifiering av personal.

EG-förordningarna har kompletterats med förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen.

Kemikalieinspektionen har idag inte sakkompetens på dessa områden. Vi menar emellertid att det är lämpligare att fördela ansvaren så att liknande tillsyns- och arbetsuppgifter hänger samman, än att fördela dem utifrån sakkompetens om varje enskild kemikalie eller grupp av kemikalier. Då går det att undvika att fördela ansvaren så att kompetens för i grunden samma slags tillsyn byggs upp på flera statliga myndigheter parallellt. Medan det finns en mycket stor mängd kemikalier, finns det betydligt färre olika tillsynsuppgifter. Tillsynssystemet blir oöverskådligt om ansvaren ska fördelas kemikalievis. Myndigheterna bör specialisera sig på sina uppgifter och ansvarsområden och sedan samverka om sakkompetensen.

Vi anser därför att tillsynsansvaren i frågor som är reglerade i både EG-förordningarna och den svenska förordningen bör regleras enligt samma principer som vi tillämpat på våra förslag till tillsynsansvar för 14 kap. miljöbalken och Reach.

I ODS-förordningen faller primärleverantörerna under begreppet producenter. Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen får ansvaret för tillsynen över producenter vad avser deras utsläppande på marknaden av kontrollerade ämnen. Utsläppande på marknaden definieras i ODS-förordningen som att mot betalning eller gratis leverera till eller förse tredje part med kontrollerade ämnen eller produkter som innehåller kontrollerade ämnen som omfattas av förordningen.

I produkter och utrustning som omfattas av ODS-förordningen ingår både kemiska produkter och varor enligt 14 kap. miljöbalken. För att det ska vara en konsekvent uppdelning av tillsynsansvaret enligt de olika lagstiftningarna, föreslår vi att Kemikalieinspektionens tillsynsansvar i andra distributionsled än producentledet

avgränsas till produkter och utrustning som är varor enligt 14 kap. miljöbalken.

Övriga operativa ansvar fördelas på länsstyrelserna respektive kommunerna på samma sätt som tillsynen över 14 kap. miljöbalken.

Sjöfartsverket föreslås dock behålla sitt ansvar för tillsyn på fartyg.

F-gasförordningen har inget begrepp som motsvarar primärleverantörerna. Producenter, importörer och exportörer har dock en skyldighet att rapportera till kommissionen. F-gasförordningen reglerar inte ämnen i sig, endast ämnen i produkter och utrustning. Liksom i ODS-förordningen ingår dock både kemiska produkter och varor i produkter och utrustning som omfattas av regleringen. Utsläppande på marknaden är när produkter och utrustning som innehåller fluorerade växthusgaser eller fungerar med hjälp av dessa gaser mot betalning eller gratis tillhandahålls eller görs tillgängliga för andra för första gången inom gemenskapen, inklusive import till gemenskapens tullområde. Det är alltså en betydligt snävare definition än den som används i ODS-förordningen, miljöbalken och Reach.

Definitionen av utsläppande på marknaden i f-gasförordningen innebär att det är bara primärleverantörer som kan släppa ut produkter och utrustning på marknaden. Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen får tillsynsansvaret för allt utsläppande på marknaden enligt f-gasförordningen. Vi föreslår också att Kemikalieinspektionen får ansvar för tillsynen över producenters, importörers och exportörers rapporteringsskyldighet.

Vi föreslår att det övriga tillsynsansvaret enligt f-gasförordningen fördelas mellan länsstyrelser, kommunala nämnder och Sjöfartsverket på samma sätt som vi föreslår för ODS-förordningen.

På den centrala nivån bör Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket och övriga berörda centrala verk samverka nära med varandra. Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt båda EG-förordningarna. Medan Kemikalieinspektionen har lång erfarenhet och kompetens för operativ produkttillsyn, saknar Naturvårdsverket sådan. Naturvårdsverkets ansvar rör tillsynsvägledning om platsknuten användning och hantering av ODS-ämnen och f-gaser.

EG-förordning 304/2003 om export och import av farliga ämnen.

Vi finner att Kemikalieinspektionen bör fortsätta vara operativ tillsynsmyndighet över export och import av farliga ämnen. Ansvaret ligger i linje med ansvaret för tillsyn av primärleverantörer och fordrar internationella kontakter.

EG-förordning 648/2004 om tvätt- och rengöringsmedel

Kemikalieinspektionens nuvarande operativa tillsynsansvar avser tillverkare och andra primärleverantörer.

Enligt förordning 648/2004 är tillverkaren ansvarig för att dennes tillverkade medel och tensider följer förordningens bestämmelser.²³ Om en medlemsstat har nationella krav om att märkningen skall vara avfattad på landets nationella språk är dock distributören, tillsammans med tillverkaren, skyldig att uppfylla vissa märkningskrav. Kemikalieinspektionen har föreskrivit om att märkningen ska vara på svenska.²⁴

En förutsättning för att någon ska kunna betraktas som tillverkare är att denne släpper ut kemikalien på marknaden. Med utsläppande på marknaden²⁵ avses i EG-förordning 648/2004 införande på gemenskapsmarknaden och därigenom tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt. Samtidigt omfattar definitionen av tillverkare (artikel 2.10) bl.a. den som ändrar märkningen eller förpackningen för ett tvätt- eller rengöringsmedel. En slutsats torde kunna vara att det räcker med att förpacka om en produkt för att det ska anses som ett utsläppande på gemenskapsmarknaden.

Definitionen av tillverkare täcker alla aktörer som vi hänför till primärleverantörer. Kemikalieinspektionens tillsynsansvar bör därför kunna avse enbart tillverkare. Ordet primärleverantör kan utgå. Tvätt- och rengöringsmedel är kemiska produkter. Det är således inte aktuellt med något tillsynsansvar för varor.

I och med att det finns krav på märkning på svenska bör det förordnas om tillsynsansvar för distributörerna. Ansvaret bör fördelas mellan länsstyrelsen och den kommunala nämnden enligt de principer som vi tillämpar för övrig lagstiftning.

²³ Artikel 3.3.

²⁴ KIFS 2008:2, 2 kap. 10 §.

²⁵ Artikel 2.10.

EG-förordning 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG

EG-förordning 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG (POPS-förordningen) syftar till att skydda människors hälsa och miljön mot långlivade organiska föreningar. Den innehåller regler om förbud, avskaffning och begränsning av framställning, utsläppande på marknaden, användning, minimering och eliminering av utsläpp och om avfall.

Utsläppande på marknaden har en vid innebörd och omfattar att tillhandahålla eller göra tillgänglig till tredje part, mot betalning eller gratis, varvid import till gemenskapens tullområde också skall anses som utsläppande på marknaden. Definitionen av artikel är ett föremål som består av ett eller flera ämnen eller beredningar som vid tillverkningen ges en särskild form, yta eller utformning som är av större betydelse än föremålets kemiska sammansättning för föremålets slutliga funktion. Den motsvarar alltså i huvudsak definitionen av vara i 14 kap. miljöbalken.

I enlighet med våra principer för fördelning av ansvaret som vi tillämpat i övriga fall föreslår vi att Kemikalieinspektionen får ansvar för tillsynen i frågor som rör utsläppande på marknaden av den som tillverkar eller till Sverige för in ämnen som omfattas av POPS-förordningen. För tillsynen av utsläppande på marknaden av artiklar bör Kemikalieinspektionen ha tillsynsansvaret i alla distributionsled. Det övriga tillsynsansvaret över POPS-förordningen bör fördelas mellan länsstyrelser och kommunala nämnder.

Generalläkarens tillsynsansvar

Tillsynsansvaret bör utformas till att avse all hantering av kemiska produkter och varor inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materialverk och Försvarets radioanstalt, utom sådana delar som vi föreslagit ska omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar för primärleverantörer. Ansvaret för in- och utförsel av varor ligger dock kvar hos generalläkaren. Undantaget kan regleras i punkten C i bilagan till tillsynsförordningen.

4.5 Överväganden om tillsynsvägledning

Vi anser att ansvaren för att tillsynsvägleda om EG-förordningar bör fördelas efter samma principer som ansvaren för miljöbalken. Bara på det viset kan de operativa tillsynsmyndigheterna få ett samordnat stöd för all miljölagstiftning i samma sakfråga. Därför bör Kemikalieinspektionen få det huvudsakliga centrala ansvaret för tillsynsvägledning om produkttillsyn som rör kemiska produkter.

Naturvårdsverket är den enda centrala myndigheten som idag har ansvar för att tillsynsvägleda om EG-förordningar²⁶. Vi bedömer att länsstyrelsernas ansvar innefattar även EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde eftersom avgränsningen till miljöbalken saknas i regleringen av deras ansvar.²⁷

Utifrån samma princip bör de centrala ansvaren för att tillsynsvägleda om platsknuten tillsyn av kemiska produkter läggas hos de myndigheter som ansvarar för att tillsynsvägleda om övrig platsknuten miljötillsyn. Det innebär att Naturvårdsverket bör tillsynsvägleda om all platsknuten kemikalietillsyn som inte faller under en annan central sektorsmyndighet, exempelvis om tillsyn över användning och annan hantering av kemiska produkter vid industriella anläggningar, andra miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Jordbruksverket, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen bör få utvidgade och tydligare ansvar för tillsynsvägledning om användning och annan hantering inom sina respektive sektorer.

Därmed får principen om integrerade ansvar fullt genomslag även beträffande tillsynsvägledningen.

Den nyligen presenterade utredningen om Naturvårdsverket²⁸ föreslår att verket ska få ett ökat ansvar för att samordna tillsynsvägledningen. Betänkandet nämner inte kemikalietillsynen. Frågan om samordningsansvar för tillsynsvägledningen bör vägas in i en total översyn av hela organisationen för miljötillsynen (se avsnitt 8). Vi anser därför att ansvaret för samordning av tillsynsvägledningen på kemikalieområdet inte bör vara reglerad.

Ska Naturvårdsverket få en sådan roll menar vi att det bör framgå av exempelvis tillsynsförordningen att Naturvårdsverket i sin tur ska samverka med Kemikalieinspektionen vars kompetens om bl.a. Reach är nödvändig att ta till vara.

²⁶ 13 § tillsynsförordningen.

²⁷ 14 § tillsynsförordningen.

²⁸ SOU 2008:62, s. 27.

Arbetsmiljöverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och Boverket bör behålla sina ansvar som de var tidigare. Vi föreslår att Livsmedelsverket ensam bör bedriva den operativa tillsynen över material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Livsmedelsverkets ansvar för tillsynsvägledning kan därför utgå i den frågan. Vi föreslår även att Räddningsverkets operativa ansvar övergår till Kemikalieinspektionen, som kommer att förordna personal från Räddningsverket. Därmed bör ansvaret för både operativ tillsyn och tillsynsvägledning i den frågan samlas hos Kemikalieinspektionen.

4.5.1 Inriktningen på tillsynsvägledningen

Behovet av tillsynsvägledning är stort när regelverket är komplext. Behoven växer i takt med att regelverkets omfattning och komplexitet ökar.

Stöd och råd behöver kunna bidra till att lösa praktiska situationer som tillsynsmyndigheterna ställs inför, inte bara vid tillämpningen av enskilda bestämmelser utan också vid en samlad tillämpning av flera regler i olika lagstiftningar. Vägledningen bör inte bara kunna bidra till samordning av tillämpningen av de olika regelverken och ge hjälp åt de operativa tillsynsmyndigheterna att hantera eventuella motsättningar. Central tillsynsvägledning som rör produkttillsynen behöver därför samordnas med sådan som rör den platsknutna tillsynen.

Vi pekar nedan på några frågor som vi anser vara viktiga i tillsynsvägledningen. De rör samordning men också några sådana särskilda sakfrågor som är angelägna för att få företagen att ta ansvar så att Reach som system kommer på plats.

Ett riksprogram med tillsynsvägledning för styrning och likvärdig tillsyn

Vi anser att samverkan mellan myndigheterna bör formaliseras i viss utsträckning. Det ger regeringen möjlighet till styrning och kontroll så att de operativa tillsynsmyndigheternas behov, och ytterst företagens behov av en effektiv och likvärdig tillsyn, kan säkras. Förebilder finns i Finland och Polen.

Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till samordnat flerårsprogram för de centrala verkens tillsynsvägledning – ett riksprogram. Detta kan förslagsvis täcka tre år i taget och förnyas vartannat år. Vad som sätts upp på riksprogrammet bör vara prioriterat mot bakgrund av vilken operativ tillsyn som är mest angelägen för att det ska gå att nå nationella miljö kvalitetsmål. Exempelvis är tillsyn en förutsättning för att Sverige ska kunna nå målet Giftfri miljö.

Riksprogrammet kan leda till att flera centrala verk lämnar samordnade stöd och råd i de centrala delarna av kemikalielagstiftningen. Det kan inledningsvis bygga på nuvarande planer för tillsynsvägledning som flera statliga myndigheter redan har eller håller på att arbeta fram. När riksprogrammet förnyas bör det styra eller påverka delar av innehållet i samma myndigheters framtida planer.

Genom ett miljömålsprioriterat riksprogram och att det blir synligt för de centrala verken och mottagarna vad de kan behöva planera för, ökar möjligheterna till en mjuk central styrning och samordning av en decentraliserad operativ tillsyn.

Vi anser att Riksprogrammet under en treårsperiod bör innehålla något nationellt tillsynsprojekt för en fråga som rör kemiska produkter. Ett sådant bör alltid inkludera egenkontroll oavsett vad frågan i projektet handlar om. Ett operativt inriktat projekt samordnar på så vis kemikalietillsyn på ett konkret och handfast sätt. Ett exempel på ett projekt som kan vara angeläget är tillsyn över informationsflödet i distributionskedjor som kan löpa över flera län och kommuner. Projekten bör innehålla rättelseåtgärder och avslutas med erfarenhets- och resultatåterföring.

Regelbundet återkommande uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen är nödvändig för att skapa överblick över hur regelverket fungerar och tillämpas samt över hur den operativa tillsynen bedrivs och vad som behöver utvecklas och förbättras.

Riksprogrammet bör vara mycket bantat och endast omfatta en eller några få aktiviteter eller projekt per år; dels för att inte ta hela resursutrymmet i anspråk för tillsynsvägledning från enskilda statliga myndigheter och dels för att ge utrymme åt regional miljösamverkan.

Stor hänsyn bör tas till länsstyrelsernas regionala samordnande roll när riksprogrammet utarbetas så att länsstyrelserna och kommunerna kan ta emot den samlade tillsynsvägledningen.

Det inlämnade förslaget till riksprogram bör resultera i en styrning av genomförandet. Det bör därför återkomma i regeringens regleringsbrev till de berörda statliga myndigheterna som ska genomföra riksprogrammet.

Begränsningsregler

För att få effektivitet i den operativa tillsynen av begränsningsreglerna bör Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen tillsynsvägleda länsstyrelserna och kommunerna tillsammans – gärna i projektform. Då kan Kemikalieinspektionens ansvar för produkttillsynen av varutillverkares utsläppande på marknaden kompletteras med platsknuten tillsyn av företagen som inte vidtar åtgärder i sin tillverkning av varorna. Samtidigt kan Kemikalieinspektionen få hjälp med information från länsstyrelser och kommuner om vilka kemiska ämnen som används vid tillverkningen varorna, hur stor produktionen av varor är m.m. För vissa tillsynsobjekt är det sådana uppgifter som länsstyrelserna och kommunerna regelbundet får in via årliga rapporter. Sådan information kan bidra till att hålla kostnader för analys och provtagning nere.

Produkttillsyn över primärleverantörer som för in varor till Sverige och släpper dessa på marknaden är särskilt viktig.

Produkttillsyn av varor kan ske antingen i butiksledet eller av primärleverantören. Ibland är det samma företag. Sker tillsynen i butiksledet träffar kostnaden butiken. Det är dock ofta inte butiken som har störst möjlighet att kontrollera varans innehåll. Ytterst är syftet att få kontroll över primärleverantörens efterlevnad av begränsningsreglerna. För att bedriva produkttillsynen kan myndigheten vara tvungen att ta ut varuprover och bekosta analyser.

Kommunikationen i distributionsledet enligt Reach

Vi bedömer att informationsflödet uppåt är lika grundläggande att bedriva tillsyn över som flödet nedåt. Det är så den operativa tillsynen kan driva på företagens kollektiva ansvar för att hantera risker på egen hand. Med ett säkerställt flöde av information uppåt kan företagen själva se till att kunskaper om brister i kemikalieskyddet tas till vara och sprids samt förhindra fortsatt spridning av

felaktig eller bristfällig information. Detta kan ha betydelse för riskhanteringen i företag i Sverige och inom resten av EU.

Eftersom näringslivet ansvarar för informationen, men konsekvenserna av brister i denna drabbar miljön, enskilda och arbetstagare, behöver tillsynsmyndigheterna kontrollera att företagen tar ansvar även för informationen uppströms.

En tillsynskedja nedströms och uppströms behöver kunna löpa parallellt med företagets informationskedja. Den kan behöva fullgöras hela vägen fram till tillsynsmyndigheten för registranten respektive för slutanvändaren.

Kemikalieinspektionen, som bör ansvarar för att samordna den operativa tillsynen (tillsynsvägleda) enligt Reach, bör initiera projekt som involverar alla myndigheter i en viss distributionskedja. De operativa myndigheterna bör själva ha ett intresse av detta eftersom informationsåterföringen leder till bättre säkerhetsdatablad som ökar företagets förmåga att ta eget ansvar.

När det gäller tillsynen över informationsflödet uppströms men vi att den myndighet som bedriver produkttillsyn över en nedströmsanvändare, distributör eller slutanvändare bör kontrollera om företaget vet om och har fullgjort sin informationsplikt och om det finns rutiner som verkar fungera för att klara detta.

Tillsynsorganisationen bör, med samma kraft som gäller för den yttre miljön, driva på näringslivets samverkan för att rätta till brister i informationen om arbetsmiljön.

Internet – en ny arena för tillsyn

Några myndigheter har tagit upp att handel med kemiska produkter sker över Internet. Även om företagen ännu inte ser denna som ett stort problem, är frågan viktigt för framtiden.

Räddningsverket har framfört att det på nätet förekommer recept om hur man gör explosiva kemiska produkter. Det finns även "gör det själv kit" som privatpersoner kan köpa. När dessa transporteras till beställaren kan de gå sönder och bli farliga för andra.

Läkemedelsverket har skrivit en rapport om Internet-handel med läkemedel.

Vi konstaterar att definitionen i Reach av begreppet distributör medför att handel över Internet riskerar att bryta informations-

kedjan. En distributör måste per definition befatta sig fysiskt med de kemiska produkterna.

Det har vare sig varit möjligt för oss eller legat i vårt uppdrag att utreda frågan om tillsyn över handel på Internet. Vi vill dock uppmärksamma de tillsynsmyndigheterna, framförallt centrala verk och kommuner på frågan. Den som importerar kemiska produkter är exempelvis registreringspliktig enligt Reach och faller under Kemikalieinspektionens tillsyn. Samtidigt kan butiker och andra mindre företag som faller under kommunal tillsyn aningslöst eller medvetet köpa kemiska produkter på nätet. Sådan import kan upptäckas genom lokal tillsyn. Om så sker bör Kemikalieinspektionen informeras.

Frågan skulle kunna vara aktuell för ett centralt tillsynsprojekt och omfatta både kosmetiska och hygieniska produkter och allmänkemikalier. Genom ett sådant kan omfattningen kartläggas och behoven av tillsyn dimensioneras.

Tillsynsvägledning om platsknuten tillsyn

Antalet tillsynsobjekt som fordrar platsspecifik kemikalietillsyn är mycket stort. Antalet objekt som fordrar återkommande tillsyn enligt miljöbalken uppgår till i storleksordningen 100 000. Här ingår exempelvis verkstäder, bensinstationer, bilvårdsanläggningar, tryckerier, liksom jordbruk och banvallar där bekämpningsmedel sprids samt andra mindre eller större företag av alla slag. De allra flesta är miljöfarliga verksamheter och faller under kommunal tillsyn enligt miljöbalken.

Den platsspecifika kemikalietillsynen förutsätter kunskap om process- eller reningsteknik, om andra tillämpliga skyddsåtgärder och om användningen av kemikalier i syfte att minska miljöpåverkan från andra kemiska ämnen i olika typer av företag eller verksamheter. Den förutsätter kunskap om lokala, regionala och/eller platsspecifika miljö- eller arbetsmiljöförhållanden. Tillsynen över den platsspecifika användningen av kemikalier är intimt förknippad med valet av teknik och andra produktions- och arbetsformer och den övriga påverkan som detta ger på den yttre miljön eller i arbetsmiljön.

Tillsynsmyndigheterna behöver kunna tillämpa regler om en rad skyldigheter i olika lagar och olika delar av dessa. Krav på eller

rekommendationer om skyddsåtgärder som avser hantering av kemikalier på en viss plats kan följa av;

- säkerhetsdatablad, med eller utan exponeringsscenarioer,
- regler om begränsningar enligt Reach och miljöbalken,
- tillstånd enligt Reach,
- tillstånd enligt miljöbalken,
- bestämmelser om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken,
- föreskrifter enligt miljöbalken meddelade av centrala verk, exempelvis enligt 14 kap. om cisterner eller spridning av bekämpningsmedel,
- direkt tillämpning av 2 kap. miljöbalken,
- EG-förordningar, t.ex. om kylanläggningar med ozonförstörande ämnen, och av
- arbetsmiljölagen eller föreskrifter meddelade med stöd av denna.

Tillsynsmyndigheterna kommer att få tillämpa både Reach och platspecifik svensk lagstiftning på samma verksamhet, som ofta kan drivas av ett litet företag.

De rekommenderade åtgärderna i säkerhetsdatablad och exponeringsscenarioer bygger på att tekniska och andra riskhanteringsåtgärder ska anpassas till varje använd kemikalie för sig, men utan regler i Reach om balansen mellan teknik och ekonomi och konsekvenser för annan påverkan på miljön än från kemikalierna. Det går inte att utesluta att det då kan uppkomma svårigheter att förena kraven med annan lagstiftning. Sådana kan exempelvis inträffa om funktionen på en viss teknisk utrustning förutsätter användningen av vissa kemikalier, men riskhanteringsåtgärderna för dessa passar inte ihop med utrustningen.

Av exempelvis Naturvårdsverkets faktablad om bilvårdsanläggningar framgår att valet av kemiska produkter är viktigt för att få ett bra tvättresultat och liten miljöpåverkan (från tillsatta kemikalier och "avtvättade" tungmetaller och olja) samtidigt. Kombinationen av teknik och kemikalier påverkar både tvätt- och miljöresultat, men kravet på adekvat kontroll för varje kemikalie ska uppfyllas enligt Reach. Det kan vara svårt och kostsamt för företaget som ansvarar för anläggningen att mäta PNEC-värdena i

avloppsledningen som mått på om kontrollen är adekvat.²⁹ Avviker en nedströmsanvändare från exponeringsscenerierna blir reglerna i Reach om att upprätta kemikaliesäkerhetsrapporter tillämpliga.

Det finns exempel på industriella verksamheter som använder mellan 2 000 och 3 000 kemiska produkter med innehåll av ännu fler kemiska ämnen. Riskhanteringsåtgärder ska enligt regleringen i Reach vidtas för varje användning av varje ämne. Den sammantagna risken för miljön kan vara annorlunda än riskerna med varje enskild kemikalie.

Naturvårdsverket ansvarar normalt för att tillsynsvägleda om miljöfarliga verksamheter och all lagstiftning som är tillämplig på sådan verksamhet. Exempelvis Jordbruksverket och Fiskeriverket tillsynsvägleder om miljöfarliga verksamheter inom sina ansvarsområden. Kemikalieinspektionen har god kunskap om Reach. På den centrala nivån blir det därför angeläget med en väl samordnad central tillsynsvägledning som rör kemikalier, så att Reach och nationell och europeisk lagstiftning med platsspecifika krav kan tillämpas i praktisk samklang med varandra.

En tät central samverkan är dessutom viktig för att systematiskt och enkelt kunna återföra, följa upp och utvärdera erfarenheter från den praktiska tillämpningen. Detta är angeläget för utvecklingen av reglerna i Reach och arbetet med att skapa och sprida praxis liksom till arbetet med harmoniserande projekt i Echas forum.³⁰ Utveckling av lagstiftning med bestämmelser om både kemikalier och platsspecifika åtgärder måste ske i samverkan mellan flera centrala verk med dessa båda kompetenser.

Vi anser att för företagen och för skyddet av miljön och människors hälsa är frågan om samordning på central nivå så viktig att regeringen tydligt bör styra de centrala myndigheterna i den här frågan och följa upp att en löpande samordning verkligen sker. Det gäller både det nationella genomförandet och i EU-samarbetet för att utveckla Reach samt tillämpningen av Reach och övrig lagstiftning.

²⁹ Jfr EU-projektets rapport "Enforcement of REACH, Final report from the EU REACH Enforcement project February 2008", s. 23.

³⁰ Artikel 76.1 f och artikel 77.4.

Övrig tillsynsvägledning

Det är angeläget med en väl fungerande tillsynsvägledning som rör tillsyn över kemiska produkter utöver sådan som kan framgå av riksprogrammet. Kemikalielagstiftningen är komplex och omfattande och träffar ett mycket stort antal tillsynsobjekt. Hanteringen av kemiska produkter är omfattande.

Nedan nämner vi exempel på frågor som vi menar att operativa tillsynsmyndigheter kan behöva stöd och råd om. Berörda myndigheter bör själva ta ställning till i vilken form som stödet bör ges. Vilka myndigheter som är berörda framgår i nedanstående exempel. Vi menar att stöd kan behövas i tillsynsfrågor som rör exempelvis

- kemikaliesäkerhetsrapporter och operativ tillsyn såväl över kraven på att nedströmsanvändare ska utarbeta en egen kemikaliesäkerhetsrapport (Naturvårdsverket) som över upprättande av och innehållet i en ny sådan rapport och nya exponeringsscenarioer om de tillhandahållna inte följs (både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen),
- användning av kemiska produkter och operativ platsknuten tillsyn över begränsningsregler och tillståndskrav enligt Reach (Naturvårdsverket),
- riskhanteringsåtgärder och försiktighetsmått och operativ tillsyn över hur de rekommenderade åtgärderna i säkerhetsdatablad inklusive i exponeringsscenarioer ska beaktas och tillämpas i samspel med eventuella tillståndsvillkor eller krav enligt miljöbalken och samverkan i sådan tillsyn (både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen),
- utsläppskontroll och operativ platsknuten tillsyn enligt ODS-förordningen, f-gasförordningen och POPS-förordningen (Naturvårdsverket),
- säkerhetsdatablad och operativ tillsyn över andra än primärleverantörer och kvaliteten i deras utgivna blad inklusive samverkan med tillsynsmyndigheten uppströms (Kemikalieinspektionen),
- informationsflödet, inklusive informationsförmedling uppåt i distributionsleden (Kemikalieinspektionen),
- egenkontroll i ovanstående frågor inklusive operativ tillsyn över kompetenskraven enligt Reach på den som utformar säkerhets-

- datablad (samordning mellan Kemikalieinspektionen beträffande produkttillsyn och Naturvårdsverket beträffande platsknuten tillsyn),
- samverkan, exempelvis när det gäller att uppmärksamma Kemikalieinspektionen om brister som upptäcks hos slutanvändare eller längre ner i distributionsleden, men som bör åtgärdas i primärleverantörsledet eller av en tillsynsmyndighet utomlands (Kemikalieinspektionen),
 - överlåtelse av operativ tillsyn (Naturvårdsverket).

4.6 Utformning av ansvaren för tillsynsvägledning

När Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen tillsynsvägleder kan det finnas behov av att samverka med Arbetsmiljöverket, Räddningsverket och Läke medelsverket. Beträffande tillsynsvägledning om platsknuten tillsyn kan det finnas behov av samverkan mellan samtliga dessa myndigheter och Statens jordbruksverk, Fiskeriverket och Skogsstyrelsen. De tre sist nämnda föreslår vi ska ha samma ansvar inom "sina" sektorer som Naturvårdsverket har för främst industrisektorn.

Kemikalieinspektionens och Räddningsverkets ansvar

Kemikalieinspektionen bör fortsätta vara den centrala tillsynsvägl edande myndigheten för tillämpningen av 14 kap. miljöbalken i frågor om utsläppande på marknaden av kemiska produkter och varor. Ansvaret, som är reglerat i 13 e § tillsynsförordningen, bör utvidgas till att gälla EG-förordningarna på kemikalieområdet.

Kemikalieinspektionens ansvar bör omfatta tillsynsvägledning av länsstyrelsernas och kommunernas produkttillsyn enligt Reach, främst i frågor som rör information och flödet av information. Ansvaret bör även omfatta tillsynsvägledning om operativ produkttillsyn över äldre regler i miljöbalken. Vårt förslag om att förstatliga sådan operativ produkttillsyn som kommunerna haft gemensam med Kemikalieinspektionen medför att behovet av att tillsynsvägleda i samma frågor försvinner.

Eftersom Kemikalieinspektionen enligt vårt förslag kommer att vara den enda operativa tillsynsmyndigheten för varor behövs ingen

tillsynsvägledning i det avseendet. Ansvaret för tillsynsvägledning om varor kan således tas bort.

Ansvaret bör utformas annorlunda än idag för att det klarare ska framgå att det gäller vägledning om annan hantering än den som rör den fysiska befattningen med kemiska produkter. Vi anser därför att bl.a. ordet tillverkning och ansvaret för allmänhetens hantering bör tas bort och att det kan göras utan att det förändrar omfattningen på ansvaret som det tillämpas nu.

Vi anser också att Kemikalieinspektionen bör ta över Räddningsverkets vägledningsansvar för fysikalisk-kemiska egenskaper som en följd av att vi föreslår att Räddningsverkets operativa ansvar för kemikalietillsyn enligt miljöbalken ska upphöra. En samverkan mellan myndigheterna i tillsynsvägledningen kommer dock att vara nödvändig.

De undantag för vissa kemiska produkter och varor som tagits bort från det operativa tillsynsansvaret bör tas bort från vägledningsansvaret också. Ett undantag bör göras för frågor som omfattas av Boverkets och Läkemedelsverkets ansvar.

Fiskeriverkets, Statens jordbruksverks och Skogsstyrelsens ansvar

Vi anser av de skäl vi tidigare framfört att tillsynsmyndigheterna för de areella näringarna i större utsträckning än idag bör få ansvar för tillsynsvägledningen på sina områden i fråga om hanteringen av kemiska produkter. Undantag bör dock göras för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens tillsynsansvar.

I dag finns det ett undantag för 14 kap. miljöbalken i Fiskeriverkets ansvar för tillsynsvägledning (13 c § tillsynsförordningen). Vi föreslår att Fiskeriverkets ansvar för tillsynsvägledning i frågor som rör fiske och vattenbruk utvidgas till att gälla tillämpningen av miljöbalken och Reach och de andra EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till tillsynsförordningen med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar för tillsynsvägledning.

Statens jordbruksverks vägledningsansvar enligt 13 d § tillsynsförordningen för kemiska produkter är oklart. Det finns ett vägledningsansvar i paragrafens första punkt för verksamheter, inklusive miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken, inom jordbruks- och trädgårdsområdet eller som rör djurhållande verksamhet. Det kan dock tolkas som att det inte gäller för 14 kap.

miljöbalken eftersom det kapitlet nämns särskilt i fjärde punkten. Den punkten omfattar endast vägledning i vissa bekämpningsmedelsfrågor.

Vi föreslår därför att 13 d § 1 ändras så att det tydligt framgår att ansvaret gäller miljöbalken och Reach och de andra EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till tillsynsförordningen, med undantag för frågor som faller under Kemikalieinspektionens ansvar. Vi föreslår också att hänvisningen till 14 kap. miljöbalken i 13 d § 4 tas bort.

Skogsstyrelsens nuvarande ansvar (13 j § tillsynsförordningen) för tillsynsvägledning är än mer oklart. Vi anser att det inte är möjligt att föreslå ändringar i de nuvarande punkterna utan att gå utanför vårt uppdrag. Inte heller skulle med sådana ändringar gå att uppnå vår ambition om klart avgränsade ansvar. Vi föreslår därför en ny punkt i 13 j § där det föreskrivs att Skogsstyrelsen ska ha ansvar för tillsynsvägledning i frågor enligt 14 kap. miljöbalken och Reach och de andra EG-förordningar som anges i avsnitt D i bilagan till tillsynsförordningen, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar för tillsynsvägledning.

Livsmedelsverkets ansvar

Livsmedelsverket behöver inte ha kvar sitt nuvarande ansvar för tillsynsvägledning i frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Vi har föreslagit att verket själv ska bedriva den operativa tillsynen.

Naturvårdsverkets ansvar

Naturvårdsverkets nuvarande ansvar för tillsynsvägledning i 13 § tillsynsförordningen är utformat så att verket har ansvaret för alla frågor som inte omfattas av någon annan myndighets ansvar. Regleringen av övriga myndigheters ansvar är komplicerad, vilket innebär att det är svårt att uppskatta innehållet i restposten som Naturvårdsverket ansvarar för.

Naturvårdsverket tillsynsvägleder vanligtvis den platsknutna tillsynen. Verkets ansvar bör därför även omfatta användning av kemiska produkter, vilket således inkluderar de tekniska momenten

i produktionsprocessen där ämnen fogas in i varor (exempelvis impregneringsämnen i virke eller träkonstruktioner) eller där ämnen blandas till beredningar (formulering). Ansvaret omfattar även annan hantering av kemiska produkter som innebär fysisk befattning av produkterna, exempelvis lagring eller behandling.

Naturvårdsverket ansvarar för även kemiska produkter i avfallsledet samt utsläpps begränsning. Naturvårdsverket kommer således att tillsynsvägleda om den operativa platsknutna tillsynen enligt Reach. I avsnitt 4.5 har vi utvecklat betydelsen av en samordnad tillsynsvägledning och ger även exempel på vad ansvaret innefattar.

Ansvaret kommer inte längre att omfatta sådant som mer eller mindre tydligt varit Naturvårdsverkets, men som nu tydligt blir andra myndigheters ansvar. Här kan nämnas Fiskeriverkets, Statens jordbruksverks och Skogsstyrelsens ansvar.

Övriga myndigheters ansvar

Vi föreslår att Räddningsverkets ansvar för tillsynsvägledning i frågor som rör kemiska produkters fysikalisk-kemiska egenskaper som en följd av vårt förslag att den operativa tillsynen i den delen förs över till Kemikalieinspektionen. Förordnad personal från Räddningsverket kan bidra med den kompetens som Kemikalieinspektionen kommer att behöva i arbetet med tillsynsvägledning.

Arbetsmiljöverket bör ha kvar sitt ansvar för tillsynsvägledning i vissa bekämpningsmedelsfrågor. Vi anser att ansvaret inte bör utvidgas med anledning av att Arbetsmiljöverket föreslås få viss operativt tillsynsansvar för Reach. Kemikalieinspektionen kan i sin tillsynsvägledning i stället utnyttja den kompetens som tillförs genom att personal förordnas från Arbetsmiljöverket.

Vi anser att det inte finns skäl att ändra i Boverkets eller Socialstyrelsens ansvar för att tillsynsvägleda i frågor enligt 14 kap. miljöbalken.

4.7 Verktyg som underlättar tillsynen

4.7.1 Ändra reglerna om egenkontroll och systematiskt arbetsmiljöarbete

Inriktningen på kemikalietillsynen

Vi anser att kemikalietillsynen bör ägna mycket tid åt att få igång det system för kunskapsframtagning och informationsöverföring mellan företagen som Reach reglerar.

Tillsynsmyndigheterna bör kontrollera företagens egenkontroll i syfte att driva på deras förmåga att ta sitt ökade ansvar. En sådan inriktning förutsätter dock att det finns bestämmelser om egenkontroll och systematiskt arbetsmiljöarbete som är tillämpliga på Reach. EG-förordningen i sig saknar sådana regler. Sådana är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna ägna sig åt annat än en stickprovsmässig detaljkontroll och för att de ska kunna bedriva en tillsyn som innehålls- och metodmässigt samspelar med annan kemikalietillsyn och blir framåtblickande istället för repressiv.

De nuvarande reglerna om egenkontroll är tillämpliga på alla verksamheter som miljöbalken är tillämplig på inom miljöbalkens hela tillämpningsområde. Området innefattar både bestämmelser med platsspecifika krav och krav som inte är platsspecifika.

Egenkontrollen bör omfatta Reach och vissa andra EG-förordningar

Enligt den nya lydelsen av 26 kap. 5 § miljöbalken³¹ får regeringen meddela föreskrifter om att tillsynsbestämmelserna ska gälla även i fråga om tillsyn över att EG-förordningar inom miljöbalkens område följs.³² I vårt delbetänkande påpekade vi att det var oklart om de materiella kraven om egenkontroll kunde anses falla in under begreppet tillsynsbestämmelser i 26 kap. 5 § miljöbalken. De reglerar inte en skyldighet eller rättighet för tillsynsmyndigheten.³³

Utan att direkt uttala det ger förarbetena till miljöbalken tydligt intryck av att det inte går att betrakta det materiella kravet i bestämmelsen om egenkontroll som en tillsynsbestämmelse i den mening som avses i 26 kap. 5 §. Lagstiftaren har i författningskommentaren till 26 kap. 19 § uttalat sig om varje verksamhets-

³¹ Lagen (2008:240) om ändring i miljöbalken.

³² 26 kap 5 § miljöbalken.

³³ Avsnitt 5.11.3.

utövares egna ansvar för att själva följa balkens bestämmelser och kraven som kan följa av dessa.³⁴ Lagstiftaren har tydligt skiljt företagets ansvar från ansvaret för tillsyn, som avser åtgärder som tillsynsmyndigheten vidtar i syfte att uppnå en efterlevnad av miljöbalken samt information i allmänhet och rådgivning i enskilda fall.³⁵ Det framgår även av författningskommentaren till 26 kap. 5 § att bestämmelsen enbart syftar på åtgärder som en tillsynsmyndighet kan vidta.³⁶

Vår slutsats är att miljöbalkens bestämmelser om egenkontroll inte är tillämpliga på EG-förordningar. Detta medför att tillsynsmyndigheternas kontrollbehov blir större och att den förebyggande tillsynen minskar vid jämförelse med om egenkontrollkraven vore tillämpliga.

I det här sammanhanget är det viktigt att påpeka att reglerna i 2 kap. miljöbalken om omvänd bevisbörda och kunskapskravet inte gäller vid tillsyn över en EG-förordning. Exempelvis är det inte företaget som ska visa att de följer kraven i Reach utan myndigheten som ska visa att de har överträtt dem. Därför är det extra nödvändigt med tillämpliga bestämmelser om egenkontroll.

Utan regler om egenkontroll behöver företagen inte visa hur de organiserat sitt arbete och vilka interna rutiner de har för att ha kontroll över sin efterlevnad av exempelvis Reach. Myndigheterna kan heller inte förelägga om långsiktigt förebyggande åtgärder för att de ska kunna göra det. Myndighetens föreläggande skulle i så fall bli begränsat till en repressiv åtgärd (felkontroll i efterhand och åtgärd för rättelse) för den aktuella överträdelsen och med full bevisbörda på myndigheten för att en överträdelse har skett. Tillsynen fördras utan egenkontrollkrav och kan inte driva fram åtgärder som medför att företagen förebygger sina egna svagheter och verksamhetens miljöproblem, vilket är en viktig effekt av myndighetskontrollen.

Med tillämpliga regler om egenkontroll kan tillsynsmyndigheten förelägga om åtgärder som motverkar att företaget upprepar en överträdelse, exempelvis att det inte informerat uppåt i distributionskedjan. Föreläggandet behöver således inte begränsas till att rätta till det upptäckta misstaget inom en viss tid utan kan även innefatta att rätta till de interna orsakerna till att misstaget upp-

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

³⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 493.

³⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 269.

stod. Det var kanske ingen som var utpekad som ansvarig för att sköta uppgiften eller saknades en intern rutin.

En annan effekt av att göra regler om egenkontroll tillämpliga på EG-förordningar är att kraven på interna rutiner och system, exempelvis för att kunna utforma och leverera säkerhetsdatablad, fortsätter att gälla när ett sakkraft nu flyttats från ett harmoniserande EG-direktiv (infört i miljöbalken) till en harmoniserande EG-förordning (egen lag). Har därtill lagts ett ökat inslag av överstatlighet, såsom i Reach, vilket kan begränsa möjligheterna att ingripa i sak mot blad av dålig kvalitet, får tillsynsmyndigheterna möjligheter att åtminstone ingripa förebyggande.

Med regler om egenkontroll kan tillsynsmyndigheterna använda samma metoder för olika delar av kemikalietillsynen istället för en metod för krav som följer av miljöbalken, och en annan metod för EG-förordningar.

Eftersom egenkontrollen utgör basen både i företagens arbete med att följa miljökraven och basen i myndigheternas tillsyn över att de gör det, anser vi att 26 kap. 5 § bör ändras. Företagen bör omfattas av krav på interna kontrollsystem för att klara av att följa även EG-förordningar. Vi menar att det snarast vore märkligt om företagen skulle behöva ha sådana system enbart för att följa andra bestämmelser än sådana som finns i EG-förordningar.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att 26 kap. 5 § bör ändras så att regeringen kan göra hela 26 kap. tillämpligt på EG-förordningar. En sådan förändring öppnar visserligen för regeringen att också göra andra regler med materiella krav tillämpliga, exempelvis bestämmelsen om miljörapport. Vi ser inga skäl till varför det inte skulle vara möjligt. Det fordras ett politiskt beslut för varje enskild EG-förordning inför vilket konsekvenserna bör utredas. Vi föreslår vidare att bemyndigandet bör utnyttjas genom att miljöbalkens regler om egenkontroll görs tillämpliga på Reach och vissa andra EG-förordningar som rör kemiska produkter genom en ändring i förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll.

Egenkontrollförordningen bör ändras

Förordningen (1998:901) om verksamheters egenkontroll är tillämplig på yrkesmässigt bedrivna verksamheter eller åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt bl.a. 14 kap.,

exempelvis företag som är anmälningspliktiga till produktregistret. Den preciserar vissa delar av det allmänna kravet på egenkontroll och att just de delarna av egenkontrollen ska vara dokumenterade.

Det är angeläget att företag som ska utfärda säkerhetsdatablad kan ge ut blad med god kvalitet och förbättra den när företag nedströms påpekat brister i dem. Det är inte tillsynsmyndigheterna som ska säkra kvaliteten och sedan ta ut tillsynsavgifter för detta. Men det är viktigt att tillsynsmyndigheterna kan ingripa mot dålig kvalitet på ett pådrivande och framåtsyftande sätt och utan hinder av överstatlighet.

Det är framförallt två slags företag som betyder mycket för hur bladens kvalitet faller ut i Sverige, dels de som för in eller importerar kemiska produkter till Sverige och dels de som tillverkar kemiska produkter (drygt 600 verksamhetsutövare).

Av dessa är det några hundra företag som svarar för att utfärda närmare 75 procent av alla blad. Det är alltså tämligen få företag som kan påverka riskerna i en stor mängd andra företag och som därför är skyldiga att bidra till att motverka riskerna. Även bland företagen som släpper ut få produkter på marknaden finns sådana vars produkter kan medföra stora risker för andra företag. Enstaka produkter kan innehålla särskilt farliga ämnen, exempelvis sådana som är cancerogena, mutagena (kan påverka arvsanlag) eller reproduktionstoxiska (kan påverka fortplantning).

Kvaliteten på klassificeringen, märkningen och säkerhetsdatabladerna har betydelse för skyddet av miljön och arbetsmiljön i hundratusentals andra företag. De har även betydelse för att företag som tillverkar beredningar ska kunna få underlag för detta och i sin tur utfärda blad med god kvalitet. Märkningen, som bygger på klassificeringen, betyder även mycket för att enskilda människor ska kunna skydda sig själva. Exempelvis framgår det av avsnitt 2.1 att Giftinformationscentralerna får många frågor om akuta förgiftningar och förgiftningstillbud och att de vanligaste frågorna handlar om rengöringsmedel, hygienprodukter och bekämpningsmedel.

Enligt 2 § egenkontrollförordningen framgår det av 1 kap. 3 § miljöbalken att förordningen inte reglerar frågor som rör arbetsmiljön. Det kan tyckas märkligt om ett företag som ska utfärda säkerhetsdatablad inte skulle behöva ha kontroll över bladens information som rör arbetsmiljön. Av författningskommentaren till 1 kap. 3 § miljöbalken framgår dock att miljöbalken även kan omfatta arbetsmiljöfrågor eftersom den avser att skydda människors hälsa, men det kan uppkomma gränsdragningsproblem.

Dessa gäller framförallt kemikalieområdet. Här framgår även att de ”särskilda bestämmelserna i arbetsmiljölagen” gäller för arbetsmiljön.³⁷

Vi uppfattar därför bestämmelsen i 2 § som så att egenkontroll inte kan avse ett företags kontrollsysteem för arbetsmiljön i den egna verksamheten. Sådan kontroll är reglerad i arbetsmiljölagen och reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Bestämmelserna om säkerhetsdatablad reglerar innehållet av information. Denna kan ha betydelse för arbetsmiljön i andra företag, men frågan är inte reglerad i arbetsmiljölagen. Enligt vår mening bör det därför inte finnas några hinder för att egenkontrollen kan omfatta företagets rutiner för klassificering, märkning och arbetet med säkerhetsdatablad i all dess delar, även i frågor som har beröring med arbetsmiljön.

Vi anser att alla företag som tillverkar eller till Sverige för in kemiska produkter och släpper ut dem på marknaden bör ha väl fungerande rutiner för arbetet med klassificering, märkning och säkerhetsdatablad och för att säkerställa kompetens för att utfärda bladen. Krav på bl.a. rutiner följer alltid av det allmänna kravet om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken. Ett sådant materiellt krav är en förutsättning för att kunna förelägga om rutiner. Reglerna i sakfrågan kan bara ligga till grund för förelägganden om rättelse i sak.

Vi menar också att detta inte räcker med tanke på de risker som en primärleverantör av kemikalier kan bidra till i andra företag och för miljön. Därför bör det även finnas ett krav om att rutinerna ska vara dokumenterade. Samtidigt bör den stora majoriteten små företag skyddas från administrativa kostnader som inte är motiverade av riskerna med deras verksamhet. Därför föreslår vi att ett krav på dokumenterade rutiner enligt egenkontrollförordningen ska enbart omfatta sådana tillverkare, importörer eller företag som för in kemiska produkter till Sverige och släpper ut fler än 25 sådana, eller släpper ut produkter som innehåller särskilt farliga kemiska ämnen, på marknaden. Därmed begränsas dokumentationskravet till ca 300 företag som är registrerade i produktregistret och som släpper ut kemiska produkter på marknaden, men omfattar ändå ca 80 procent av de klassificerade produkterna.

Med särskilt farliga kemiska produkter avser vi dels de som kräver s.k. gifttillstånd enligt förordningen (2008:245) om kemiska

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 10.

produkter och biotekniska organismer, och dels sådana ämnen som i framtiden blir tillståndspliktiga enligt Reach.

Vi anser det vara obefogat att straffsanktionera förslaget om dokumenterade rutiner med en miljösanktionsavgift. Vårt förslag om rutiner reglerar arbetsmomentet mellan att göra sig medveten om riskerna (6 och 7 §§) och att sprida oriktiga uppgifter om dem. Eftersom arbetsmomenten före och efter är sanktionerade med miljösanktionsavgift respektive med straff³⁸ behöver inte vårt förslag vara sanktionerat.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

Tillsynen över artikel 35 i Reach bedrivs med stöd av tillsynsreglerna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Detsamma förslås gälla beträffande tillämpningen i arbetsmiljöfrågor av vissa andra artiklar i Reach.

Reglerna som rör en arbetsgivares kontrollsystem för arbetsmiljön omfattar inte arbetsmiljökrav i EG-förordningar. Vi anser att det vore märkligt om företagets ansvar för kontroll över plats-specifika krav på arbetsmiljön skulle vara beroende av vilken form av lagstiftning som kraven finns i. Därför anser vi att bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete bör omfatta även de arbetsmiljökrav som omfattas av Arbetsmiljöverkets ansvar för tillsyn över Reach.

Vi föreslår därför att 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen ändras så att regeringen bemyndigas att göra bestämmelserna om systematiskt arbetsmiljöarbete tillämpbara på Reach.

Vi förslår även att Sjöfartsinspektionen blir tillsynsmyndighet enligt fartygssäkerhetslagen över samma delar av Reach som Arbetsmiljöverket.

4.7.2 Produktregistret

Vi skrev i vårt delbetänkande att vi skulle återkomma till om produktregistret i större utsträckning än idag skulle kunna användas för att samordna olika myndigheters tillsynsplanering och registrering av tillsynsobjekt.³⁹

³⁸ 29 kap. 6 § första stycket 4b.

³⁹ SOU 2007:80, s. 194.

Med de förslag vi nu lägger om förändringar i tillsynsorganisationen som innebär en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna ser vi inte att frågan längre är aktuell. Myndigheterna har fortsatt tillgång till de öppna delarna av produktregistret via Internet. De kan den vägen kontrollera om ett företag är anmält till produktregistret. Vi föreslår att de dubblade tillsynsansvaren tas bort och att ansvaret för tillsynen över företagen i registret koncentreras till Kemikalieinspektionen. Därmed faller andra behov av att samordna tillsyn och tillsynsobjekt via produktregistret.

Ansvar för att bedriva operativ tillsyn över att anmälan sker till registret föreslår vi ska följa övrig ansvarsfördelning. Idag är det fördelat mellan främst Kemikalieinspektionen (primärleverantörer) och kommunerna (övriga tillsynsobjekt).

4.7.3 Varuprov och kostnader för provtagning

I 17 § lagen (1985:426) om kemiska produkter fanns en rätt för tillsynsmyndigheten att ta prov utan att betala ersättning för det.

Enligt 28 § första och andra stycket förordningen (1985:835) om kemiska produkter skulle en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov ersättas av verksamhetsutövaren. Paragrafen innehöll också ett bemyndigande till Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning och enligt vilka villkor kostnaderna skulle ersättas. Vidare skulle den som dömdes till ansvar enligt lagen om kemiska produkter ersätta sådana kostnader för provtagning och undersökning av prov som varit skäligen påkallade (28 § tredje stycket).

Rätten att ta varuprov utan ersättning fördes inte över till miljöbalken. Förarbetena till miljöbalken innehåller ingen motivering till varför det inte gjordes. Möjligen kan lagstiftaren ha menat att undersökningsplikten i 26 kap. 22 § miljöbalken också innebär en skyldighet att lämna varuprov utan ersättning och att stå för kostnaden för analysen av provet. De bestämmelserna tillämpas, såvitt vi har förstått, emellertid inte på det sättet och frågan har inte prövats rättsligt.

I 8 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser som i huvudsak

motsvarar 28 § första och andra stycket förordningen om kemiska produkter. Bemyndigandet har dock inte utnyttjats.

Vi har föreslagit en ökad kontroll av att begränsningsregler för kemiska produkter och varor följs. Det kommer att kräva att tillsynsmyndigheterna tar varuprov och undersöker dem i större utsträckning än idag. Detta kommer i sin tur kräva stora resurser för tillsynsmyndigheterna om de måste betala för varuproven och också stå för kostnaderna för analyserna.

Mot den bakgrunden anser vi att det bör föras in bestämmelser om varuprov och kostnader för prov i två nya paragrafer, 22 a och 22 b §§, i 26 kap. miljöbalken. Det kan emellertid finnas fall där det vore oskäligt att ta varuprov utan ersättning. Vi anser därför att den som lämnat provet, på samma sätt som enligt produktsäkerhetslagen (2004:451), ska kunna få ersättning om det finns särskilda skäl.

Vi anser också den som lämnat provet ska stå för kostnaden för undersökningen om den visar att bestämmelserna för den kemiska produkten eller varan inte följts. Även här följer vi produkt-säkerhetslagens modell. Det är i och för sig ett undantag från miljöbalkens princip att verksamhetsutövare alltid ska stå för kostnaderna för undersökningar som krävs för tillsynen. Vi menar dock att ett oinskränkt kostnadsansvar för företagen på det här området skulle kunna få orimliga konsekvenser. Små företag, t.ex. butiker, skulle kunna få betala höga kostnader för undersökningar som visar att de följer reglerna.

Eftersom vi föreslår en avvikelse från en av grundprinciperna i miljöbalken anser vi att bestämmelserna om kostnader för provtagning bör finnas i balken, inte i förordning.

Bestämmelserna bör gälla för krav enligt 14 kap. miljöbalken och, efter förordnande i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, EG-förordningarna på kemikalieområdet under miljöbalken.

4.7.4 Operativa tillsynsmyndigheter ska underrätta varandra

Skyldighet för tillsynsmyndigheter att underrätta varandra

Vi föreslår ovan att alla dubbla tillsynsansvar tas bort och att tillsynsmyndigheterna ska ha tillsynsansvar för olika delar i en distributionskedja. Kemikalierregler som gäller flera led i distribu-

tionskedjor medför samtidigt ett behov av att ingripa mot andra led i kedjan än det där bristerna upptäcks. Annars kommer man ofta inte åt grundproblemet. Det gäller inte bara för skyldigheten att informera uppströms enligt Reach, utan kan gälla olika former av krav i annan lagstiftning, t.ex. begränsningsregler enligt miljöbalken. Vi anser därför att en tillsynsmyndighet som upptäcker brister som härrör från en annan aktör än tillsynsobjektet bör vara skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten för den aktören.

Enligt vårt förslag till tillsynsorganisation kommer det att finnas vissa parallella tillsynsansvar, t.ex. kommer tillsynen av tillämpningen av villkor i tillstånd enligt Reach vara uppdelad mellan Arbetsmiljöverket och länsstyrelsen eller den kommunala nämnden. Motsvarande underrättelseskyldighet bör finnas mellan myndigheterna i sådana fall.

Kraven på att samverka genom att informera varandra bör gälla i alla led och oavsett myndighetsnivå. Exempelvis anser vi att ansvaret för Kemikalieinspektionen att samverka med en kommun, länsstyrelse eller Arbetsmiljöverket ska vara lika stort som dessa myndigheters ansvar för att samverka med varandra eller med Kemikalieinspektionen, när den här typen av brister upptäcks.

Vi föreslår därför att det införs en ny paragraf, 16 a §, i tillsynsförordningen som ger tillsynsmyndigheterna en skyldighet att informera varandra om uppmärksammade brister. En skyldighet för Arbetsmiljöverket att informera myndigheterna som utövar kemikalietillsyn enligt miljöbalken om uppmärksammade brister bör finnas i arbetsmiljöförordningen. Vi föreslår därför att en ny paragraf, 17 a §, av den innebörden införs även där.

Om exempelvis Arbetsmiljöverket upptäcker brister i ett säkerhetsdatablads information om åtgärder för att skydda arbetsmiljön, bör verket informera tillsynsmyndigheten över leverantören. Arbetsmiljöverkets information om brister kan dessutom indikera om risk för brister även i informationen som rör skyddet av den yttre miljön.

Vi har övervägt om underrättelseplikten borde vara reglerad direkt i miljöbalken. Vi har dock kommit fram till att bemyndigandena i 26 kap. 3 § första stycket och 6 § andra stycket miljöbalken kan användas.

Rapex-anmälningar

När en nationell myndighet ingriper mot en vara som medför en allvarlig risk ska den enligt EU:s lagstiftning om allmän konsumentssäkerhet genast anmäla det till EU-kommissionen. Svenska tillsynsmyndigheter ska enligt förordningen (1993:1322) om informationsutbyte inom Europeiska samarbetsområdet i fråga om farlig konsumentvaror (Rapex-förordningen) skicka en under rättelse till Konsumentverket för vidare befordran till kommissionen. Vi har i avsnitt 2.7 konstaterat att Kemikalieinspektionen bör göra en bedömning av regionala och lokala tillsynsmyndigheters underrättelser innan de skickas till Konsumentverket.

Anmälningarna i EU-kommissionen ska göras ”genast”, men vi menar att det inte behöver innebära en tidsförlust att de går via Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionen kommer att göra en del av det arbete som annars faller på Konsumentverket och som kräver sakkunskap på kemikalieområdet eftersom det krävs att bl.a. en riskbedömning ska ingå i underlaget.

Vi föreslår därför att Rapex-förordningen ändras på så sätt att en länsstyrelse eller en kommunal nämnd som vidtar sådana åtgärder i fråga om en kemisk produkt att det kan krävas en under rättelse enligt Rapex-förordningen ska lämna sina uppgifter till Kemikalieinspektionen. Kemikalieinspektionen ska bedöma om en underrättelse krävs, vid behov komplettera uppgifterna, och därefter genast lämna dem vidare till Konsumentverket.

4.8 Ändringar i myndigheters instruktioner

För att systemet med förordnad personal från andra myndigheter i Kemikalieinspektionens tillsynsverksamhet ska bli etablerat och få en stabil grund anser vi att det bör skrivas in i berörda myndigheters instruktioner.

Vi föreslår därför att det i Kemikalieinspektionens instruktion förs in en ny bestämmelse. Enligt den bestämmelsen ska Kemikalieinspektionen för sin tillsynsverksamhet förordna anställda vid den nya myndigheten Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsmiljöverket och länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västernorrlands och Västra Götalands län. Vi föreslår också instruktionsändringar för de myndigheter där personalen förordnas. Av bestämmelser i instruktionerna bör framgå att myndig-

heterna ska ställa anställda till förfogande för Kemikalieinspektionens tillsyn.

Vi anser däremot att det inte av instruktionerna bör framgå hur många årsarbetskrafter det kan bli fråga om. Den frågan bör hantearas samtidigt som myndigheternas övriga resurser bestäms. Lämpligen regleras frågan i regleringsbrevet.

4.9 Övergången till den nya tillsynsorganisationen

Reglerna om den nya organisationen bör träda i kraft den 1 juni 2009. Då är alla avdelningar i Reach tillämpbara⁴⁰ och då bör den ordinära organisationen vara på plats.

Ett senare datum skulle medföra att Sverige skulle ha en otydlig och enbart temporär tillsynsorganisation när Sverige blir ordförandeland i EU. I avsnitt 7 har vi utvecklat konsekvenserna av alternativen.

Vi anser att tillsynsärenden bör avslutas av den myndighet som inlett dem. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse med den innebörden.

⁴⁰ Artikel 141.