



Handläggare: Helena Schmidt
Telefon: 08-508 287 09

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2011-10-25 p 11

Redovisning av "Utredning av kemikalietillsyn i Stockholms stad – slutrapport"

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna redovisningen "Utredning av kemikalietillsyn i Stockholms stad – slutrapport"

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

I dagsläget pågår flera förändringar när det gäller kemikalietillsyn. Förändringarna sker bland annat på grund av den nya miljötillsynsförordningen som trädde i kraft den 1 mars 2011. I detta tjänsteutlåtande redovisas förslag på hur vi bör utveckla kemikalietillsynen i Stockholms stad och vilka prioriteringar som bör göras. Rapporten handlar om tillsyn av kemiska produkter och kemiska ämnen i varor. Miljöförvaltningen gör följande bedömning:

- Tillsynen över kemiska produkter bör bli mer löpande och omfattande än hittills.
- Fungerande tillsyn över kemiska ämnen i varor förutsätter kommunal medverkan.
- Det finns minst tre alternativ för hur tillsynen inom området kan utformas framgent. Miljöförvaltningen förordar alternativ 2 i utredningen, dvs. mer heltäckande tillsyn över kemiska produkter samt utvecklad varutillsyn.

- För närvarande finns inte tillräckliga resurser för att klara att utveckla varutillsynen. Miljöförvaltningen anser därför att ytterligare personalresurser måste avsättas till detta arbete. Den initiala kostnaden för varutillsynen bedöms vara cirka en halv miljon kronor.
- Kostnadstäckningen för varutillsynen kommer initialt att vara låg (cirka 25 %). Miljöförvaltningen återkommer i arbetet med verksamhetsplaner med möjligheter att successivt öka kostnadstäckningen.

Bakgrund

Kemikalier är ett område som hamnar allt mer i fokus. Med kemikalielagstiftningen Reach, som trädde i kraft inom hela europeiska unionen 2007, tas ett samlat grepp om kemikalier på den europeiska marknaden. Reach innehåller krav på användare av kemikalier som inte haft någon motsvarighet i tidigare lagstiftning. En del nya krav ställs också på dem som hanterar varor som innehåller kemikalier. Reglerna om kemikalier är tekniskt komplicerade och många företag behöver mer kunskap för att öka sina förutsättningar att följa reglerna.

I Sverige har Kemikalieinspektionen (KemI), på regeringens uppdrag, tagit fram en handlingsplan för en giftfri vardag 2011-2014. Myndigheternas kemikalietillsyn behöver enligt handlingsplanen öka för att kontrollera att företagen både förstår och följer lagstiftningen. En av de åtgärder som föreslås är kraftigt ökad tillsyn över farliga kemikalier i leksaker och andra varor som används på ett sätt som gör att människor i sin vardag kan utsättas för farliga ämnen. Som en del i KemI:s handlingsplan har en rapport tagits fram, där strategier och styrmedel föreslås som ska minska riskerna med farliga ämnen i vardagen. I denna rapport pekas vissa varugrupper ut som särskilt prioriterade för myndigheter att rikta sina insatser på.

KemI har också fått i regeringsuppdrag att ta fram en strategi för tillsynen av miljö- och hälsorisker med kemikalier i varor. Strategin ska bland annat beskriva hur varutillsynen ska bedrivas på kommunal och statlig nivå och vilka varugrupper och branscher som ska prioriteras. Även kriterierna för prioriteringar ingår. Uppdraget ska redovisas senast 31 december 2011. Ett utkast till rapport finns om prioritering av varor, samt samverkan mellan KemI och kommuner.

Näringslivet ställer sig positivt till mer kemikalietillsyn enligt vad som framkom på ett dialogmöte på miljödepartementet den 4 maj 2011. Representanter från företag och bransch-organisationer var överens om att tillsynen måste få mer resurser för att säkerställa att nya lagar och regler följs, eftersom det annars finns en risk att det blir orättvist för de tillverkare, importörer och detaljister som gör rätt.

En ny miljötillsynsförordning trädde i kraft 1 mars i 2011. Tidigare har KemI och kommunerna haft delat tillsynsansvar över primärleverantörer, det vill säga tillverkare och importörer. I den nya tillsynsförordningen har KemI ensam tilldelats detta tillsynsansvar. Innan förordningen trädde i kraft fanns en föreslagen lydelse att kommunerna skulle

kunna ansöka om att ta över tillsynen över primärleverantörer. Denna togs bort innan förordningen antogs, huvudsakligen på grund av oklarheter gällande finansieringen. Vid ett möte med KemI den 15 juni 2011 framkom att noggrann konsekvensbeskrivning krävs innan överlåtelse till kommuner kan ske. Därför kommer KemI troligtvis att få ett regeringsuppdrag under hösten om hur överlåtelsen samt avgifterna ska hanteras. Förhoppningen är att utredningen ska kunna slutföras till sommaren 2012. KemI:s önskemål är att bland annat Stockholms stad ingår i en referensgrupp som stöd under utredningen. Överlåtelse förväntas med anledning av detta tidigast kunna ske i början av 2013. Planering för eventuell kommande tillsyn av primärleverantörer tas inte upp vidare i denna rapport utan bör göras under 2012.

Den nya miljötillsynsförordningen innebär även att kommuner får ett tydligt ansvar för varutillsynen i detaljhandeln.

Det mediala intresset för kemikalier i varor ökar

Kemikalieområdet, framför allt kemikalier i varor, har blivit föremål för ett ökat allmänt och politiskt intresse. Exempel på rapportering i media under den senaste tiden har varit bisfenol A i kassakvitton och nappflaskor, mjukgörare i plastskor och krom i arbetshandskar. Andra färskare exempel är artiklar i Göteborgs-Posten och i Råd & Rön, där det skrivs om att butiker ofta har bristande kunskap om den information som de är skyldiga att ge sina kunder enligt Reach. I bland annat TV:s nyhetssändningar och i Dagens Nyheter har spridningen av kemikalier via varor uppmärksamats i samband med olika rapporteringar om farliga ämnen i damm.

Att allmänheten känner allt större oro för farliga kemikalier illustreras också i den senaste medborgarenkäten från Stockholm som gjordes 2010. Enkäten visar att miljögifter för första gången uppfattas som ett viktigare problem än klimatförändringar. Kemikalieutsläpp och gifter i miljön är det miljöproblem som en majoritet (51 procent) av stockholmarna framhåller som det främsta miljöproblemet.

Det finns som nämnts ovan flera tydliga signaler att kemikaliетillsynen blir en allt viktigare fråga. Signalerna kommer både från myndighetshåll och från näringslivet. Med ovanstående som bakgrund gör nu miljöförvaltningen en utredning om kemikaliетillsynen i Stockholms stad. Utredningens syften är att ta fram en strategisk plan för kemikaliетillsynen för de kommande åren, samt uppskatta vilka resurser som är rimliga att tillsynen tar i anspråk.

Miljöförvaltningens syn på kemikaliетillsyn

Nuläge

Miljöförvaltningens kemikaliетillsyn har hittills främst bestått av tillsyn av kemiska produkter, t ex klassificering och märkning hos detaljister, och under de senaste åren

också varutillsyn hos detaljister. Tillsynen har bedrivits i större och mindre kampanjer. Under 2002 besöktes exempelvis samtliga butiker som sålde färg, lim och lack. Vi har också deltagit i Kemikalieinspektionens projekt 2009 då märkning av kemiska produkter kontrollerades i ca 40 butiker. Vi har även besökt livsmedelsbutiker för att kontrollera barnskyddande förslutningar och inspekterat butiker som säljer bekämpningsmedel. Märkning och förvaring av impregnerat virke har också kontrollerats. Tillsyn över primärleverantörer har endast bedrivits inom ramen för ett projekt. Detta handlade om tillsyn av RoHS-direktivet (förbud av vissa ämnen i elektriska och elektroniska produkter). Tyngdpunkten inom varutillsynen har varit reglerna i Reach artikel 33 (information om varor enligt Reach) samt internationella och nationella begränsningsregler. Även miljöbalkens allmänna hänsynsregler är lagstöd vid varutillsyn. Stockholms stad har i sin varutillsyn följt Kemikalieinspektionens prioriteringar vad gäller branscher.

Även hantering, förvaring och val av kemikalier ingår i kemikalietillsynen. Oftast ingår detta som en del av den löpande tillsynen över miljöfarliga verksamheter. Vissa projekt med riktad tillsyn har också utförts. Ett exempel är genomgång av kemikalieförteckningar hos olika företag. Syftet med detta har varit att förbättra företagets arbete med produktvalsprincipen när det gäller utbyte av prioriterade riskminskningsämnen och utfasningsämnen. Vi har också tittat på vissa produkter inom en viss bransch, exempelvis mjukgörare i färger hos textilscreentryckerier. Även Reachtillsyn hos nedströmsanvändare har bedrivits inom ramen för storstadssamarbetet.

När det gäller varutillsyn, som är ett nytt område, är Stockholms stad en av de kommuner som har hunnit skaffa sig mest erfarenhet. Ett storstadssamarbete finns sedan några år tillbaka med Göteborg och Malmö och flera varutillsynsprojekt har genomförts. Dessa projekt har omfattat tillsyn i möbel- och skobutiker, byggvaruhus och återförsäljare av textilier. Ytterligare tre projekt ska genomföras under 2012, då leksaksbutiker, smyckebutiker och butiker som säljer regn- och ytterkläder till barn kommer att bli föremål för tillsyn. Finansieringen av varutillsynen har skett genom timdebitering och debiterbarheten uppskattas till i genomsnitt 25 %.

För kemikaliarbetet har hittills avsatts motsvarande 1,33 heltidstjänster (ca 1700 timmar per år). En stor andel (ca 1000 timmar per år) av denna tid åtgår till rådgivning, frågor från allmänhet, företag och politiker, externa remisser, interna utbildningar etcetera, och det är förvaltningens bedömning att denna typ av arbetsuppgifter ständigt ökar. Resterande tid (ca 700 timmar) har lagts på kampanjer. Här det viktigt att notera att denna tid förut bara avsåg tillsyn av kemiska produkter i detaljhandeln men nu också ska täcka varutillsyn.

Utveckling av tillsyn av kemiska produkter

Miljöförvaltningen anser att tillsynen av kemiska produkter med fördel kan utvecklas till en löpande tillsyn med vissa fokusområden, med syfte att systematiskt gå igenom efterlevnaden av vissa regler. Långsiktiga tillsynsplaner bör upprättas som hjälpmedel att bedriva tillsynen på ett mer strategiskt sätt, med bättre regelbundenhet och högre

effektivitet. Exempel på genomgångar som kan göras är kontroll av förpackningar som innehåller tändvätska (både barnskyddande förslutning och svartfärgad förpackning) och VOC-tillsyn (dvs regler som gäller flyktiga organiska föreningar, som till exempel lösningsmedel) hos färghandlare. Sådana tillsynsinsatser kan genomföras under flera års tid med syfte att kontrollera samtliga verksamhetsutövare som är aktuella. Antalet inspektioner per år som bör genomföras på detta sätt uppskattas till cirka 40 st. Debiterbarheten torde vara högre jämfört med de kampanjer som hittills genomförts, eftersom inte lika mycket tid skulle behöva läggas på förberedelse och efterarbete. För 2011 uppskattas debiterbarheten i kampanjer vara cirka 20 %. I långsiktiga projekt bedöms debiterbarheten öka betydligt.

Miljöförvaltningen bedömer mot ovanstående bakgrund att de 1,33 tjänsterna som hittills avsatts för kemikaliearbete, måste läggas helt och hållet på kemiska produkter. All tid som hittills lagt på kampanjer (ca 700 timmar per år) bedöms åtgå till en utvecklad tillsyn av kemiska produkter.

Utveckling av varutillsyn

Tillsynen av kemikalier i varor är en relativt ny verksamhet som ökat successivt under de senaste åren. KemI har utökat sin kemikaliatillsyn och konstaterar att ett av problemen inom området är det stora antalet tillsynsobjekt och det stora antal varor som företagen har. Prioriteringen av varugrupper och objekt är därför mycket viktig. I sammanhanget är det viktigt att understryka att förvaltningen anser att kommunal medverkan i varutillsynen är en förutsättning för att denna ska fungera – en uppfattning som delas av Kemikalieinspektionen.

För att kunna göra en mer precis uppskattning av antal tillsynsobjekt har vi utgått från KemI:s utredning av varutillsyn och följt dess prioriteringar, av varor och branscher. I deras utredning redovisas olika kriterier som man tagit hänsyn till vid prioriteringar av varugrupper. Följande prioriteringar föreslås:

- Kläder, skor och accessoarer
- Leksaker och andra varor avsedda för barn
- Elektriska och elektroniska produkter
- Byggvaror och inredning

För att göra en bedömning om vilka branscher och varor som ska prioriteras i Stockholm bör resultat från miljögiftsövervakningens rapporter beaktas, liksom resultat från rapporten "Stockholms väg mot en giftfri miljö" (dvs projektrapporten från miljömiljardprojektet "Nya gifter - nya verktyg"), Stockholms miljöprogram och Miljö- och hälsoutredningen 2011. Dessa rapporter utgår generellt sett från kemiska ämnen, alltså inte varugrupper. En genomgång av dessa rapporter visar att ämnen som bör prioriteras i första hand är bromerade flamskyddsmedel, ftalater och polyfluorerade ämnen. Även alkylfenoler och silver är viktiga ämnen. Dessa ämnen prioriteras även i Stockholms stads miljöprogram. Bromerade flamskyddsmedel kan finnas bland annat i byggmaterial,

elektronik och textilier. Ftalater kan finnas i plaster, kabel, plasttextilier med mera. Polyfluorerade ämnen kan finnas i smuts- och vattenavvisande material och textilier. Således finns Stockholms prioriterade ämnen i KemI:s prioriterade varugrupper vilket ytterligare talar för att vår tillsyn bör inrikta sig på dessa varugrupper.

Uppskattningar om antalet objekt har gjort dels genom att använda KemI:s tillsynsplan för 2011, där statistik från Statistiska Centralbyrån finns över detaljhandelsföretag inom olika branscher. Branscherna är indelade enligt SNI-koder, varav vissa pekas ut som prioriterade. Vi har tagit del av ett utdrag från detta register. Eftersom adresser på företagen finns angivna kan en generell bild fås av antalet objekt i Stockholms stad. Koderna har också matchats mot de specificeringar av varugrupper som finns i KemI:s rapportutkast till prioritering av varor och samverkan mellan KemI och kommunerna. En genomgång har även gjorts av olika webbsidor som exempelvis eniro.se för att se vilka sökträffar som de olika branscherna ger.

Genomgångarna visar att antalet objekt uppskattningsvis är:

- Cirka 500-600 st. för kläder, skor och accessoarer (herr- dam- och barnkläder)
- Cirka 100 st. för leksaker och andra varor avsedda för barn (exklusive kläder)
- Cirka 100 st. för elektriska och elektroniska produkter (främst hemelektronik och belysning; ej elektroniska leksaker)
- Cirka 120-150 st. för byggvaror och inredning (inklusive möbler och inredningstextilier).

Antalet tillsynsobjekt inom de prioriterade områdena är som synes mycket stort. Vi anser att en effektiv tillsyn som får stort genomslag måste vara en så komplett genomgång som möjligt av de branscher som de prioriterade varugrupperna finns i. Detta bör vara vår utgångspunkt, men vi måste också ta hänsyn till var behoven är störst, och prioritera dessa branscher. Givetvis finns också olika behov beroende på företagens uppbyggnad. Till exempel kan stora skillnader finnas mellan stora kedjor med central miljöorganisation, och små fristående butiker. Sådan kunskap skaffar vi oss under de första omgångarna av tillsynsbesök för de olika branscherna. Därefter kan vi göra bedömningar om det fortsatta behovet, och prioritera utefter dessa bedömningar. Exempel från förra året är tillsyn av möbel- och skobutiker, som gjordes samtidigt och ledde till slutsatsen att vi skulle prioritera möbelbranschen, eftersom skobranschen bedömdes ha kommit mycket längre i sitt miljöarbete. Just nu genomförs ytterligare tillsynsbesök i möbelbutiker.

Vid exceptionella händelser kan omprioriteringar göras.

Om vi tillämpar detta arbetssätt måste tillsynen intensifieras för att inom rimlig tid komma igenom de mest prioriterade branscherna, med tanke på det stora antal objekt som finns i kommunen. Antalet inspektioner per år bör därför vara mellan 40 och 50 st.

När det gäller samverkansprojekt kan antalet sådana inom varutillsynsområdet förväntas öka i takt med att varutillsynen prioriteras. En del av KemI:s utredning om varutillsyn består i att utarbeta samverkansformer med kommunerna. Miljöförvaltningen, liksom andra kommuner, har i samband med utredningen fått besvara en enkät om vår syn på

samverkan. Svaren på denna enkät är en del av underlaget för kommande samverkansprojekt.

Det är rimligt att anta vi behöver större resurser för att fortsätta att vara en av de kommuner som har störst kompetens kring varutillsyn. Kemikalier i varor är ett angeläget miljöproblem, och om vi följer KemI:s utökade satsningar på varutillsyn innebär detta goda möjligheter att höja vår kompetens. Vi bedömer att det är viktigt att medverka i KemI:s samverkansprojekt och att fortsätta det pågående storstadssamarbetet i form av flera gemensamma tillsynsinsatser. Det finns ett stort intresse från andra kommuner för resultaten av den storstadsgemensamma tillsynen. En rimlig ambition är att totalt genomföra fyra projekt per år. Förutom dessa bör vi, som diskuterats ovan, driva större egna projekt i form av genomgångar av prioriterade branscher. Sammantaget skulle åtminstone motsvarande en heltidstjänst behöva tillföras för att kunna bedriva denna tillsyn.

När det gäller kostnadstäckning för varutillsynen så bedöms den, som för alla nya tillsynsområden, vara lägre än i de traditionella branscherna. Några av orsakerna är:

- Tillsynsobjekten anser sig inte bedriva någon verksamhet som skulle föranleda tillsynsaktiviteter ur miljö- och hälsosynpunkt.
- Inledningsvis krävs stora informationsinsatser gentemot företagen om ett regelverk som är omfattande och svårbegripligt.
- Nedlagd tid för de informativa delarna kan svårligen debiteras den enskilda verksamheten.
- Förvaltningens eget behov av inläsning, skapande av rutiner, mallar, checklistor är också avsevärt högre än för de traditionella branscherna.
- Osäkerhet kring hur och i vilken takt regelverket kommer att förändras gör det svårt att planera på längre sikt.

Tillsyn över detaljhandeln bör även framgent finansieras med timdebitering eftersom tillsynsbehovet inte bedöms vara tillräckligt stort för att motivera en fast årlig avgift. Debiterbarheten tros vara densamma som tidigare, runt 25 % under de kommande åren, eftersom tillsynsobjekten hela tiden kommer att vara nya. I takt med att erfarenheter vinnas kring arbetssätt med mera – och med antagandet att regleringar i form av begränsningar och förbud mot ämnen i varor blir flera – kommer tillsynen successivt att bli mer kontrollerande. I likhet med vad som sagts för tillsyn över kemiska produkter kan då också kostnadstäckningen förväntas öka.

Sammanfattning av redovisade alternativ

För samtliga redovisade alternativ förutsätts att information, rådgivning, remisshantering med mera, kan klaras på den tid som nu avsätts, ca 1000 timmar per år.

0-alternativ, business as usual

Fortsatt arbete på samma sätt som de senaste åren. Tillsyn av såväl kemiska produkter som varor. Till betydande del utifrånstyrt genom deltagande i kampanjer som initieras av Kemikalieinspektionen och i storstadssamarbetet. Kan kritiseras ur konkurrensperspektiv då inte alla aktuella företag får tillsyn. Fortsatt låg finansieringsgrad.

Alternativ 1, fokus kemiska produkter

All kampanjtid avsätts för tillsyn över kemiska produkter i detaljhandeln. På detta sätt kan tillsynen på området – över tid – träffa samtliga aktuella aktörer, t.ex. alla som säljer lacknafta. Genomgång av hela branscher innebär effektivitetsvinster genom återanvändning av checklistor och annat material som måste tas fram. Möjlighet att finansiera större del än idag av arbetet med avgifter. Inga insatser på varuområdet.

Alternativ 2, kemiska produkter och utvecklad varutillsyn

Dagens kampanjresurser avsätts, som i alternativ 1, för tillsyn av kemiska produkter. Nya resurser tillförs för att kunna fortsätta att arbeta med en utvecklad varutillsyn. Insatser inom storstadssamarbetet och i samverkan med Kemikalieinspektionen. Långsiktig ambition att täcka samtliga aktörer inom ett område. Initialt låg kostnadstäckning, uppskattningsvis 25 %, med hänsyn till att området är nytt och att de ”hårda begränsningarna”, i form av förbud mot vissa kemiska ämnen i olika varor, ännu är relativt få. Allt eftersom fler begränsningar/förbud införs blir tillsynsmandatet tydligare/enklare och avgiftsfinansieringen kan förväntas öka.

Miljöförvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen förordar alternativ 2 ovan, och anser följaktligen att resurser ska avsättas till detta. Den initiala kostnaden för varutillsynen bedöms vara cirka en halv miljon kronor. Miljöförvaltningen återkommer i arbetet med verksamhetsplaner med möjligheter att successivt öka kostnadstäckningen.

Slut