



Handläggare: Helena Schmidt
Telefon: 08-508 287 09

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2011-06-14 p. 19

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

Förvaltningens förslag till beslut

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

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 görs en redovisning av läget inom olika områden av kemikalietillsynen i Stockholms stad.

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 har 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. Ett nytt leksaksdirektiv har beslutats inom EU och gäller från 20 juli i år. I direktivet finns regler om kemikalier i leksaker och dessa träder i kraft om två år, den 20 juli 2013.

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.

Näringslivet ställer sig positivt till mer kemikalietillsyn enligt vad som framkom på ett dialogmöte på miljödepartementet den 4 maj. Representanter från företag och branschorganisationer var överens om att tillsynen måste få mer resurser för att säkerställa att nya lagar och regler följs. 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. Dock förväntas en ny förordning komma vid årsskiftet och inriktningen är att ge kommunerna möjlighet att överta tillsyn av primärleverantörer.

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

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. Det finns som nämnts ovan flera tydliga signaler att kemikalietillsynen blir en allt viktigare fråga. Signalerna kommer både från myndighetshåll och från näringslivet.

Med ovanstående som bakgrund gör nu miljöförvaltningen en utredning om kemikalietillsynen i Stockholms stad. Utredningens syften är att ta fram en strategisk plan för kemikalietillsynen för de kommande åren när det gäller primärleverantörer och varor, samt uppskatta vilka resurser som är rimliga att tillsynen tar i anspråk. Denna lägesrapport är en del av utredningen som kommer att sammanställas i sin helhet under hösten på grund av att vissa underlag ännu inte är tillgängliga.

Dagsläge

Varutillsyn

Tillsynen av kemikalier i varor är en relativt ny verksamhet som ökat successivt under de senaste åren. KemI har utökat sin kemikalietillsyn 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.

Underlag för uppskattning av resursåtgång

Även om varutillsyn 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, återförsäljare av textilier och nedströmsanvändare. Finansieringen av varutillsynen har skett genom timdebitering och debiterbarheten uppskattas till i genomsnitt 25 %.

För att kunna göra en mer precis uppskattning av antal tillsynsobjekt bör vi utgå från KemI:s utredning av varutillsyn och utgå från de prioriteringar, av varor och branscher, som den kommer att innehålla. Undersökningar som ligger till grund för dessa prioriteringar görs av KemI under våren och sommaren. Det är rimligt att anta att vi kan ta del av resultaten under hösten. En grov uppskattning kan göras med utgångspunkt från sökningar på Gula Sidorna av de branscher som prioriteras i KemI:s handlingsplan för en giftfri vardag och som varutillsynen framöver sannolikt kommer att följa. Dessa branscher är byggvaror och byggmaterial, kläder, textilier, elektronik och leksaker. Antalet sökträffar för företag i Stockholms stad är cirka 200 för byggvaror och byggmaterial, 200 för kläddetaljer, 800 för textilier, 300 för elektronik och 100 för leksaker. Dessa siffror är visserligen extremt osäkra som underlag men räcker för att konstatera att antalet tillsynsobjekt är mycket stort. Strategier för urval är därför centrala.

För att göra en fullständig utredning 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” och andra utredningar.

Antalet samverkansprojekt 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.

Uppskattning av resursåtgång för varutillsyn för kommande år måste baseras på beräknad tidsåtgång för gemensamma projekt som storstadssamarbetet, samverkansprojekt med KemI samt annan varutillsyn i Stockholm.

Primärleverantörer

Som nämnts ovan pågår en översyn av den nya miljötillsynsförordningen och sannolikt kommer KemI att kunna överlåta tillsynsansvaret över primärleverantörer till kommuner från årsskiftet. Som ett led i förberedelserna inför detta utreder KemI, tillsammans med kommuner som är intresserade att överta tillsynen, hur övertagandet rent praktiskt kan gå tillväga och hur tillsynen ska finansieras.

Idag finansieras tillsynen över primärleverantörer av avgifter till Produktregistret¹. Företagen betalar dels en årsavgift, dels en produktavgift som varierar med antalet anmälningspliktiga produkter och deras kvantiteter. Finansieringen av en eventuell kommunal tillsyn är ännu inte löst, men ett troligt alternativ är att de företag som kommuner övertar tillsynen över, får sänkt Produktregisteravgift eftersom de kommer att betala tillsynsavgift till kommunen. Vid kontakt med KemI, under vecka 21, framkom det dock att man ännu inte fått något uppdrag att se över avgifterna.

KemI har hittills haft ett möte med representanter från åtta kommuner. Vissa av dessa har erfarenhet av tillsyn över primärleverantörer sedan tidigare. Stockholm har däremot inte bedrivit sådan tillsyn på regelbunden basis. På mötet diskuterades frågor om bland annat datatillgång, erforderlig kompetens hos kommuner, vägledning, lämpliga samarbetsformer, kvalitetssäkring och avgifter. Vid nästa möte, den 14 juni, ska KemI bland annat presentera tre till fyra typfall av överlåtelse samt ansökningsformulär med kriterier.

Underlag för uppskattning av resursåtgång

Vilket typfall av överlåtelse som Stockholm väljer, om vi ansöker om överlåtelse, är avgörande för resursåtgången. Denna kan alltså inte uppskattas i detalj innan vi vet vilka de olika alternativen är och vad de innebär i termer av arbetsinsats. Dock kan andra kommuners erfarenhet från tillsyn av primärleverantörer ge en rimlig uppfattning om vad tillsynen innebär samt ge underlag för en grov uppskattning av resursåtgången. Fyra kommuner har intervjuats som tidigare arbetat med tillsyn över primärleverantörer. Dessa är Göteborg, Landskrona, Lund och Helsingborg.

Antalet verksamheter som är aktuella för tillsyn i Stockholms stad kan också ge indikationer om resursåtgången. Underlaget i Stockholms stad enligt Produktregistret är

1

Produktregistret är Kemikalieinspektionens register över alla som:
-yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in kemiska produkter eller biotekniska organismer,
-för vidare överlåtelse i eget namn förpackar, packar om eller byter namn på kemiska produkter eller biotekniska organismer,
-för vidare överlåtelse gör beredningar (blandningar) av kemiska produkter eller biotekniska organismer,
-tillverkar eller till Sverige för in kemiska bekämpningsmedel som är anmälningspliktiga.
Ovanstående gäller om den årliga volymen är minst 100 kg per produkt.

ca 80 företag som är överlåtare och har anmält fler än 10 produkter. 21 företag har anmält fler än 100 produkter. Totalt är cirka 180 företag i Stockholm överlåtare.

I Lund har en tjänst varit vikt åt tillsynen som omfattat drygt 20 företag, medan de andra kommunerna har haft flera personer som avsatt delar av sin tid för tillsynen. I grova drag har cirka 20 företag besökts per år och varje inspektion tar cirka en dag inklusive för- och efterarbete. Tidsåtgången varierar dock beroende av hur många säkerhetsdatablad (SDB) som granskas och så vidare.

Erfarenheter från tillsyn av primärleverantörer från andra kommuner

Intervjuerna med kommunerna visade att fokusområden och prioriteringar oftast har bestämts på årsbasis. Exempel på prioriteringsgrunder är tillståndspliktiga verksamheter, företag som importerar, företag som lagerför, antal produkter som är anmälda till Produktregistret, företag som överlåter (dessa omfattas av CLP, det vill säga EU-förordningen om klassificering och märkning), företag som har CMR-ämnen (cancerogena, mutagena och reproduktionsstörande) och företag som har VOC-produkter (flyktiga organiska föreningar). Samtliga kommuner har fått information om sina tillsynsobjekt via Produktregistret.

Tillsynen har generellt omfattat genomgång av SDB. Några SDB från olika produktgrupper kan väljas ut och granskas. En hel del brister har noterats och man upplever att tillsynen är viktig för att företagen ska öka sina förutsättningar att göra rätt. Verktygen vid tillsynen har varierat. I Göteborg använde man sig inledningsvis av KemI:s styrdokument för att bedriva tillsyn. Egna checklistor har ofta utarbetats och vi har fått ta del av dessa för att få en uppfattning om hur tillsynsbesöken gått till.

Samtliga intervjuade kommuner upplever att de har god erfarenhet från tillsynen över primärleverantörer och de planerar att ansöka om överlåtelse. Tillsynen har upplevts som resurseffektiv och kompetensutvecklande, då kommunerna skaffat sig ökad kompetens inom Reach och CLP.

Tillsynen har finansierats med timavgifter vilket i vissa fall varit problematiskt eftersom företagen samtidigt betalar en avgift till Produktregistret.

Kostnadstäckningen vid tillsynen har inte gått att utvärdera i denna utredning.

Miljöförvaltningens syn på kemikalietillsyn

Miljöförvaltningens kemikalietillsyn 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. Denna tillsyn 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 och spänner över alla typer av 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.

Varutillsyn

Miljöförvaltningen anser att varutillsynen bör utökas mot bakgrund av det som framkommit i denna rapport. Antalet prioriterade tillsynsobjekt kan visserligen i dagsläget inte uppskattas, men det är rimligt att anta vi behöver större resurser för att skaffa mer erfarenhet och 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. Egna tillsynsprojekt i Stockholms stad kan också genomföras. En rimlig ambition är att totalt genomföra fler än fem projekt per år och till detta skulle åtminstone motsvarande en heltidstjänst krävas.

Resursåtgång och kostnadstäckning för varutillsynen uppskattas mer i detalj under hösten. Som inom alla nya tillsynsområden måste tyngdpunkten läggas på information för att successivt kunna flyttas över till mer kontrollerande tillsyn. 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.

Tillsyn över primärleverantörer

Eftersom Stockholms stad inte bedrivit tillsyn på regelbunden basis över primärleverantörer har vi inte lika stor kompetens som de kommuner som bedrivit sådan tillsyn, när det gäller tillsynens lagstöd i Reach och CLP. På Stockholms stads miljöförvaltning, i



egenskap av en stor förvaltning med specialiseringsmöjligheter, borde denna kompetens skaffas varför vi anser att vi bör ansöka om att ta över tillsynen över primärleverantörer. Ett annat skäl att ta över tillsynen är att den bedöms bli mer resurseffektiv. Vi bör vara väl förberedda för ett övertagande i god tid innan årsskiftet 2011-2012, både vad gäller fokusområden, kompetens och resurser. Årliga tillsynsplaner ska utarbetas och tillsynen bör ha utgångspunkt i vad KemI gjort under de senaste åren i Stockholms stad. Vi bör företrädesvis arbeta i projektform. KemI kan bistå med sådan information som behövs för utarbetandet av tillsynsplaner, t ex information om vilka produkter företagen har och vilka företag som haft tillsynsbesök under de senaste åren. I dagsläget finns vissa oklarheter kring datatillgång, något som ska utredas under de närmaste månaderna. Information från de kommuner som intervjuats i denna utredning bör användas för att planera tillsynen mer i detalj.

En rimlig ambitionsnivå är att de 21 företag i Stockholms stad som har fler än 100 produkter och är överlåtare får årliga tillsynsbesök. Till detta kommer 60 företag som har fler än tio produkter och som rimligen bör ha regelbundna tillsynsbesök vartannat eller vart tredje år. Resursåtgången för denna tillsyn uppskattas i grova drag till en heltidstjänst. Finansieringen är en fråga som återstår att lösa, men preliminärt kan antas att kostnads- täckningen för tillsynen skulle kunna vara omkring 50 %.

Slut