

Rapport om kemikalietillsynen i nio kommuner i Stockholms län



Text: Susanne Ortmanns

© Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Projektet har finansierats av Stockholms läns landstings miljöanslag och Svenska Naturskyddsföreningen

.

Innehållsförteckning

Inledning.....	4
Bakgrund.....	4
Metod.....	4
Resultat.....	5
Diskussion.....	6
Slutsatser.....	7
Litteratur.....	7
Bilaga 1.....	8
Bilaga 2.....	9

Inledning

Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde under år 2002 en kemikalietillsynskampanj i samarbete med 14 kommuner. Naturskyddsföreningen i Stockholms län skickade en enkät till de resterande 12 kommunerna för att få reda på hur tillsynen fungerar i kommunerna. Nio av tolv kommuner svarade och denna rapport redovisar svaren.

Bakgrund

Kylmedel, flamskyddsmedel, mjukgörare, bekämpningsmedel – listan kan göras mycket lång. Kemikalier har blivit en förutsättning för vår livsstil. Ämnena förekommer i nästan allt vi använder och äter. Många är både svårnedbrytbara och ackumuleras i biologisk vävnad. I näringskedjan mångdubblas koncentrationen på vägen från bakterie och plankton via kräftdjur och fisk till toppkonsumenter som människa, säl och rovfågel.

Naturskyddsföreningen befarar att en stor del av handeln med kemikalier sköts av personer med undermåliga kunskaper både vad gäller de kemiska produkternas effekter och de krav som samhället ställer på dem. Av kemikalieutredningens senaste betänkande (SOU 2001:4) framgår att Kemikalieinspektionen har ett genomsnittligt tillsynsintervall på 25 år.

Kemikalieinspektionen är bara ett led i tillsynsarbetet¹ där också ett antal andra myndigheter har operativt tillsynsansvar. Kemikalieinspektionen har också en mycket viktig uppgift inom ramen för tillsynsvägledningen. Inom länet har dock länsstyrelsen ett särskilt ansvar för tillsynsvägledning. Tillsynsvägledning innebär att samordna, följa upp och utvärdera tillsynen samt ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Kommunerna har ett obligatoriskt ansvar för stora delar av miljöbalkens tillämpningsområde och de kan dessutom frivilligt åta sig att överta ytterligare tillsyn.

Frågan för Naturskyddsföreningen i Stockholms län var hur kommunerna klarar sitt ansvar att utöva den operativa tillsynen, och vad de upplever som svårigheter i tillsynsarbetet.

Metod

I december 2002 skickades en enkät (bilaga 1) till de tolv kommuner i Stockholms län som inte hade deltagit i länsstyrelsens kemikalietillsynskampanj 2002. Efter tre påminnelsebrev har nio kommuner svarat på vår enkät: Ekerö, Haninge, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Solna, Södertälje, Vaxholm och Österåker.

Enkäten avsåg kemikalietillsynen och frågade efter antalet tillsynspliktiga resp. antalet anmälningpliktiga företag (dvs. C-företag) i kommunen. Vidare handlade ett antal frågor om vilka eventuella påföljder tillsynen hade lett till. Vi frågade också efter hur kommunerna upplevde kunskaper och rutiner hos de besökta företagen.

¹ Enligt förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken ansvarar kemikalieinspektionen bl a för 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 samt biotekniska organismer, utom i fråga om drivmedel och bränslen, ämnen som bryter ner ozonskiktet, HFC och batterier. Allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor som anges i föregående mening. Skydd mot effekter i den yttre miljön vid spridning eller annan användning av kemiska eller biologiska bekämpningsmedel.

Vi frågade efter både tillsynspliktiga och anmälningspliktiga företag för att få en bild av hur många företag kommunerna bedömde behöva kommunal tillsyn utöver de anmälningspliktiga företagen. Eftersom t.ex. mindre företag kan anses behöva tillsyn, även om de inte har anmälningsplikt enl. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SFS 1998:899), förväntade vi oss att antalet tillsynspliktiga företag skulle överstiga antalet anmälningspliktiga företag.

Resultat

Av de nio svarande kommunerna hade två kommuner genomfört ett tillsynsprojekt enl. länsstyrelsens upplägg under år 2001, och ytterligare två kommuner hade genomfört tillsynen enl. länsstyrelsens projektplan under år 2002, men hann inte att komma med i länsstyrelsens rapport.

Enligt svaren är antalet anmälningspliktiga företag i kommunerna mellan 5 och ”flera hundra”, och antalet tillsynspliktiga företag (dvs. C-företag) mellan 1 och 100. De flesta kommuner anger därmed att de har långt fler tillsynspliktiga än anmälningspliktiga företag.

Två kommuner lämnade dock siffror där antalet tillsynspliktiga företag ligger under antalet anmälningspliktiga företag. I ett av fallen är förklaringen att kommunen feltolkade vår fråga efter tillsynspliktiga företag och trodde att vi menade bara tillståndspliktiga företag (s.k. B-företag). I det andra fallet måste svaret tolkas som att kommunen bedömer att 80% av de anmälningspliktiga företagen inte behöver tillsyn.

Alla utom en kommun har antingen 2001 eller 2002 bedrivit tillsyn enl. miljöbalken 14 kap. I 62,5 procent av fallen har tillsynen lett till miljöstraffavgifter. Bara en kommun har hotat med ett föreläggande pga. tillsynen, men bristerna åtgärdades snabbt av företaget och ledde därför inte till något föreläggande. Hälften av kommunerna har gjort en eller flera anmälningar om misstänkt brott som följd av tillsynen.

Enkäten frågade också efter erfarenheter från tillsynsbesök vad gäller kunskap och rutiner hos tillsynspliktiga företag. En kommun ansåg att företagen hade bra kunskaper och rutiner, två kommuner upplevde mycket varierande förhållanden, och sex av nio kommuner upplevde att kunskapsnivån hos företagen var överlag dålig. Enligt tillsynsinspektörerna har större företag bättre rutiner och bättre utbildade anställda än mindre. Man konstaterar också att de företag som säljer produkter från större leverantörer verkar få bättre information och utbildning via leverantören än de som får sina produkter från mindre leverantörer.

Sista enkätfrågan var om och i så fall vilka förändringar som behövs för att förbättra kommunernas tillsyn. Inte alla kommuner svarar på frågan, men de som svarar är eniga om att det behövs mer resurser, dvs. fler tjänster för att klara en bättre tillsyn. En kommun anser också att man skulle behöva bättre vägledning för vad som ska prioriteras, för att kunna använda kommunernas resurser mer effektivt.

Resultaten redovisas också i en tabell, se bilaga 2.

Diskussion

Svaren på frågan efter tillsynspliktiga företag i kommunen ger intrycket att olika kommuner tolkar begreppet ”tillsynspliktiga företag” på olika sätt, eftersom någon kommun anser sig ha färre tillsynspliktiga än anmälningspliktiga företag i kommunen. Antalet tillsynspliktiga objekt borde rimligen vara minst lika med antalet C-företag i kommunen. I de flesta kommuner borde antalet tillsynspliktiga företag dock vara större än antalet C-företag, eftersom det kan finnas både A- och B-företag samt möjligtvis mindre företag utan anmälningsplikt. Kommunens tillsynsansvar kan inkludera även sådana mindre företag utan anmälningsplikt när de hanterar miljöfarliga ämnen.

Enkäten visar vidare att de flesta kommuner upplever att många företag är dåliga på att efterleva miljöbalkens regler. Framst hos mindre företag och företag som säljer produkter från mindre leverantörer har man påträffat kunskapsbrister. Företagen verkar i för stor utsträckning lita på sina leverantörer när det gäller märkning mm. av produkter.

Tillsynsåtgärder (som miljöstraffavgifter eller hot om föreläggande) ledde dock enl. enkäten i flera fall till att företagen tog itu med problemen och att bristerna åtgärdades. Felaktig hantering och spridning av kemikalier eller produkter som innehåller kemikalier kan leda till allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön och det är oacceptabelt att brister hos företagen verkar vara mer regel än undantag. Målet måste vara att få företagen att skärpa sig och bli bättre på att följa lagstiftningens krav. Men idag är det på den lokala nivån i stor utsträckning kommunernas tillsyn som bestämmer över i vilken mån företag efterlever gällande regler. Detta bekräftar vikten av bra och regelbunden tillsyn.

Resultaten från länsstyrelsens kemikalietillsynsprojekt² visar också att de tillsynsansvariga i kommunerna upplever lagstiftningen som rör klassificering och märkning av kemiska produkter som komplicerad. Ett annat resultat från länsstyrelsens projekt bekräftar svaren på Naturskyddsföreningens enkät, nämligen att de flesta försäljningsställen anser att leverantörerna har allt ansvar för att t.ex. märkningsregler uppfylls eller litar helt på leverantörernas märkning.

När man tar länsstyrelsens kemikalietillsynsprojekts resultat med i beaktande blir det tydligt att det finns två problemkomplex:

1. Kommunerna

- Många tillsynsansvariga i kommunerna upplever att de har för få resurser för att bedriva bra och regelbunden tillsyn.
- Resursbristen kan i vissa fall leda till att de tillsynsansvariga har svårt att sätta sig in i lagstiftningens krav på tillsynsobjekten, och vissa vill ha större vägledning från de myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning, också för att avgöra vilka objekt som ska prioriteras.

2. Tillsynsobjekt

- Företagen har dålig insikt i lagstiftningens krav, och inte minst de mindre litar i större utsträckning på leverantörernas märkning mm.

² http://www.ab.lst.se/upload/dokument/miljo_och_halsa/kemilanken/Kemtillsynprojekt.pdf

Slutsatser

Kommunerna spelar en nyckelroll med sitt tillsynsansvar för verksamheter på den lokala nivån. Många gånger har företagen inte byggt upp den kunskap som behövs för att efterleva lagstiftningens regler. Utan tillsyn skulle en del av dessa företag troligen nonchalera lagens krav och gå den enklare vägen, dvs. hantera och sälja varor utan rätt lagring, märkning, rätt typ av förslutning mm.

Kemikalietillsynskampanjer som den som länsstyrelsen har genomfört under år 2002 är mycket värdefulla för att öka kunskapen hos tillsynsansvariga i kommunerna och för att stärka kontakterna mellan kommunerna och tillsynsvägledningsmyndigheten. Om kampanjen leder till att t.ex. diskussionsfora på nätet skapas (som omnämns som idé i länsstyrelsen rapport) är det av stor vikt att även de kommuner som av olika skäl inte deltog i länsstyrelsen tillsynsprojekt får möjlighet att vara med i dessa fora.

Litteratur

Kemikalietillsynsprojekt i Stockholms län 2002, mars 2003, Länsstyrelsen i Stockholms län

Bilagor

Bilaga 1: Naturskyddsföreningens i Stockholms län enkät om kommunernas kemikalietillsyn

Bilaga 2: Sammanställning av enkätsvaren

Bilaga 1

Naturskyddsföreningens i Stockholms län enkät om kommunernas kemikalietillsyn

1. Uppgiftslämnare:
2. Hur många tillsynspliktiga företag finns i kommunen?
3. Hur många anmälningspliktiga företag enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet finns det i kommunen, s k C-företag?
4. Har ni under år 2002 bedrivit tillsyn enligt miljöbalken 14 kap.?
5. Hur många miljöstraffavgifter har tillsynen lett till?
6. Hur många förelägganden har tillsynen lett till?
7. Hur många anmälningar om misstänkt brott har gjorts?
8. Hur är erfarenheter från tillsynsbesök vad gäller kunskap och rutiner hos tillsynspliktiga företag?
9. Om tillsynen inte kan utövas i den omfattning kommunen tycker vore nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av miljöbalkens regler – vilka förändringar behövs?

Bilaga 2. Sammanställning av enkätsvaren

	Ekerö	Lidingö	Nacka	Norrtälje	Södertälje	Österåker	Vaxholm	Solna	Haninge
Hur många tillsynspliktiga företag finns i kommunen?	ca 150	140	9 (B-företag)	> 100	460	Vet ej exakt	5	Inget svar	Flera hundra (bara A+B+C-företag =130)
Hur många anmälningspliktiga företag finns i kommunen (C-företag)?	57	40	54	1	87	ca 50	Totalt 25 st., men inga som överlåter kemiska produkter	Inget svar	100
Har kommunen bedrivit tillsyn enl miljöbalken 14 kap år 2002?	Ja	Nej, men 2001	Ja	Ja	Vid tillsyn av miljöobjekt sker alltid kontroll av kemikalier. Separat tillsyn över kemikalieobjekt planerade för 2003	Ja	Ja	Nej, men 2001	Huvudsaklig tillsynen enl 14 kap MB över företag som hanterar mer än 10 kg CFC, HCFC och HFC. Ingen riktad tillsyn mot företag som överlåter kemiska produkter. Tillsyn över hantering av kem. prod. sker också i samband med annan tillsyn.
Hur många miljöstraff har tillsynen lett till?	0	ca 10	4 (totalt inom miljöbalken)	1x 3 st. 1x 2 st. = totalt 5	Ingen tillsyn av kemikalieobjekt 2002	3	0	6	9

	Ekerö	Lidingö	Nacka	Norrtälje	Södertälje	Österåker	Vaxholm	Solna	Haninge
Hur många förelägganden har tillsynen lett till?	0	Inget svar	72 (totalt inom miljöbalken)	0	0	0 inom kemikalietillsyn	I ett fall hotat med föreläggande => bristerna åtgärdades snabbt	Inget svar	9
Hur många anmälningar om misstänkt brott har gjorts?	0	ca 10	0 (mot bestämmelse 14 kap)	4	8 (totalt inom miljöbalken)	0 inom kemikalietillsyn	0	6	5
Hur är erfarenheter från tillsynsbesök ang. kunskap och rutiner hos tillsynspliktiga företag?	Dåliga	Bra	Kunskapen om regler för verksamhets utövarens egenkontroll behöver förbättras	Stor kunskapsbrist, många företag litar för mycket på sina leverantörer	Behöver förbättras hos mindre företag, men överlag är kunskapsnivån rätt bra	Varierande, behöver bli bättre	Kraftigt varierande, de som säljer från större leverantörer verkar få mer info och utbildning via leverantören	Brister hos 6 av 12 besökta företag (2002 vid återbesök åtgärdade)	Mycket varierande
Vilka förändringar behövs?	Inget svar	Det behövs fler medarbetare	Inget svar	Inget svar	Fler tjänster, något som redan är planerat	Det vore bra med striktare vägledning för vilken tillsyn som skall prioriteras (för att använda kommunernas resurser mer effektivt)	Man behöver mer resurser på kommunal nivå	Inget svar	Inget svar