

RiR 2006:4

Mer kemikalier och bristande kontroll

– tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter

ISBN 91 7086 070 X

RiR 2006:4

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Miljö- och
samhällsbyggnadsdepartementet

Datum 2006-02-20
Dnr 31 2005 0271

Mer kemikalier och bristande kontroll

– tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljökvalitetsmålet *Giffri miljö*. Granskningen har omfattat regeringen, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna.

Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Kemikalieinspektionen, en länsstyrelse samt Sveriges Kommuner och Landsting har givits möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som, förutom regeringen, avser Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Granskningen har genomförts av revisionsledare *Lena Björck* (projektledare) och revisionsledare *Åsa von Sydow*. *Hedvig Tängdén* har som projektanställd medverkat i granskningen. Revisionschef *Rutger Banefelt* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Lena Björck

För kännedom:
Kemikalieinspektionen
Länsstyrelserna
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inriktning och genomförande av granskningen	13
1.1 Problembild och motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och avgränsningar	17
1.3 Metod och genomförande	18
1.4 Rapportens disposition	19
2 Mål och regelverk för kemikalietillsynen	21
2.1 Nationella miljö kvalitetsmål	21
2.2 Kemikalietillsyn enligt miljöbalken och dess följdlagstiftning	23
2.3 Regeringens styrning	28
2.4 Sammanfattning av krav och ansvar	31
3 Tillsynen i praktiken	33
3.1 Operativ tillsyn	33
3.2 Tillsynsvägledning	48
3.3 Sammanfattande iakttagelser om tillsynen	53
4 Långt mellan kraven och tillsynen i praktiken	55
4.1 Riksrevisionens analys	55
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	60
Käll- och litteraturförteckning	63
Bilaga 1: Enkät till länsstyrelserna	67

Förkortningar och begrepp

Avgiftsförordningen	Avgiftsförordning (1992:191)
Egenkontrollförordningen	Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.
Kemi	Kemikalieinspektionen.
Kemikalier	Samlingsnamn som betecknar enstaka, specifika kemiska ämnen (exempelvis svavelsyra) samt kemiska produkter.
Kemisk produkt	Kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen som exempelvis lim och bensin.
Kommunal tillsynsmyndighet	Den kommunala nämnd som har ansvar för tillsyn enligt miljöbalken.
MB	Miljöbalk SFS 1998:808.
Miljömålsrådet	Miljömålsrådet samordnar arbetet med miljökvalitetsmålen mellan myndigheterna.
Miljösanktionsavgifter	På förhand bestämda avgifter som betalas av näringsidkare som överträtt vissa av miljöbalkens regler.
Operativ tillsyn	Den del av tillsynen som riktar sig mot företagen. Består både av kontroll och stödjande verksamhet i form av exempelvis information och rådgivning.
REACH	Ny kemikalielagstiftning som arbetas fram inom EU.
”Sätta ut” en kemisk produkt	Med utsättning avses den roll som tillverkare och importörer har såtillvida att de introducerar och levererar, d.v.s. tillgängliggör en produkt på marknaden.
Tillsyn	Används i denna rapport som samlingsnamn för både operativ tillsyn och tillsynsvägledning enligt miljöbalken.
Tillsynsförordningen	Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.
Tillsynsvägledning	Tillsyn som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.
ToFR	Tillsyns- och föreskriftsrådet. Samrådsorgan för effektiv tillsyn enligt miljöbalken.

Sammanfattning

Alla människor kommer i kontakt med kemiska produkter, t.ex. lim och flamskyddsmedel. Mängden kemikalier som är i omlopp i samhället ökar kraftigt. Kemiska produkter kan medföra risker för negativ inverkan på människors hälsa och på miljön. Enligt riksdagsbeslut ska Sverige inom en generation uppnå målet *Giftfri miljö*, ett av Sveriges 16 miljö kvalitetsmål. Målet innebär att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Redan idag ställer miljöbalken (SFS 1998:808), som syftar till att uppnå en hållbar utveckling, ett antal krav på hur kemikalier ska hanteras för att minska riskerna med dem.

Det system för kemikaliekontroll som finns i Sverige har växt fram under flera decennier. Kraven utgår från och är helt harmoniserade med EG-rätten. Primärt är det tillverkare, importörer och yrkesmässiga användare av olika kemiska produkter som har ansvaret för att dessa inte ska skada eller negativt påverka vare sig människa eller miljö. Verksamhetsutövarnas övergripande ansvar för den egna verksamhetens eventuella påverkan på människors hälsa eller miljön kompletteras genom ett tillsynssystem som ska se till att reglerna efterlevs. I Sverige svarar Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och landets alla kommuner för tillsynen.

En effektiv tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter har av statsmakterna ansetts vara ett mycket viktigt medel för att uppnå syftet med miljöbalken och, mer specifikt, målet om en *Giftfri miljö*.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund valt att granska tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter.

Granskningen har inriktats mot att besvara frågan: **Uppfyller tillsynen avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*?**

Granskningen omfattar operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Operativ tillsyn riktar sig mot företagen och består av kontroll och stödjande verksamhet i form av exempelvis information och rådgivning. Tillsynsvägledning omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Regeringen, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna har granskats. Kommunernas arbete med tillsyn har inte granskats

eftersom de inte ingår i Riksrevisionens granskningsmandat men visst underlagsmaterial om den kommunala tillsynen har samlats in.

Tillsynen ska enligt miljöbalken ske i nödvändig utsträckning för att kontrollera och se till att företagen följer lagen och rättar till eventuella brister. Tillsynsmyndigheterna ska genom bland annat information och rådgivning till företagen skapa förutsättningar för regelefterlevnad. Tillsynsmyndigheterna ska avsätta resurser för att möta behovet av tillsyn och ha personal med tillräcklig kompetens.

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 s.k. säkerhetsdatablad. Säkerhetsdatabladen är nödvändiga för att användarna av kemiska produkter ska få information om innehållet i produkterna så att de kan hantera dem på ett sätt som minskar riskerna för skador på människor och miljö. Sådana brister är en av orsakerna till att det varje år anmäls 2 000–3 000 arbetsskador där ett kemiskt ämne uppges ha orsakat skadan. Ändamålsenlig information om de kemiska produkterna är en nödvändig förutsättning för att användarna ska ha möjlighet att välja bort skadliga produkter till förmån för mindre skadliga, en skyldighet som slås fast i miljöbalkens s.k. produktvalsprincip.

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. Sätillvida 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 företag som anmält sin verksamhet till Kemikalieinspektionen inte blir föremål för någon inspektion under en femårsperiod. Inspektioner som har riktat

sig till alla företag inom en region har visat brister hos hälften av företagen. 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

Företagen är skyldiga att anmäla sin verksamhet och sina kemiska produkter till Kemikalieinspektionens produktregister. Registret är av central betydelse för inriktningen av tillsynen när det gäller urval av företag att inspektera och som underlag för kontroll av företagens säkerhetsdatablad.

Kemikalieinspektionens metoder för tillsyn och urval av företag som ska inspekteras har utvecklats och förbättrats under senare år. Däremot har Kemikalieinspektionen, enligt Riksrevisionens bedömning, inte i tillräcklig utsträckning sett till att företagen fullgör sina skyldigheter att anmäla sin verksamhet och sina produkter till produktregistret. En följd av detta är att dessa företag inte blir föremål för någon tillsyn och även undgår sin skyldighet att betala kemikalieavgifter. Kemikalieinspektionen kräver idag inte in saknade uppgifter från de företag som gjort en bristfällig produkthanmälan. Därmed saknas tillräckliga uppgifter för cirka 4 000 av de cirka 69 000 produkter som finns i registret. Företagen kan idag i realiteten, utan att drabbas av vidare åtgärder från Kemikalieinspektionens sida utöver en påminnelse, avstå från att lämna de uppgifter som krävs enligt föreskrifterna. Dessa uppgifter ingår till viss del även i de säkerhetsdatablad som ska bifogas alla kemiska produkter. Om företagen inte känner till innehållet i sina produkter, kan de inte heller sammanställa användbara säkerhetsdatablad och ge användarna information om nödvändiga skyddsåtgärder.

Kemikalieinspektionens föreskrifter är så utformade att inspektionen får in anmälningar om produkterna först i februari året efter att

produkterna satts ut på marknaden och sannolikt börjat användas, i värsta fall en eftersläpning på mer än ett år. Detta innebär att användarna kan nås av kemiska produkter som inte är kända av Kemikalieinspektionen. Om företagen inte har tagit sitt ansvar kan viktig information till användarna saknas om exempelvis skyddsutrustning som behövs för att undgå skador.

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

I enlighet med avgiftsförordningen ska företagens inbetalda kemikalieavgifter användas för KemI:s tillsyn. De kemikalieavgifter som idag 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

Riksrevisionens samlade bedömning är att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter är otillräcklig vad gäller såväl omfattning som innehåll. Bedömningen utgår från de ambitioner som miljöbalken och målet *Giftfri miljö* ger uttryck för. Resultaten av den operativa tillsyn som framförallt Kemikalieinspektionen bedrivit ger grundad anledning att anta att många företag i väsentliga avseenden brister i att ta sitt ansvar. Sannolikheten att aldrig bli föremål för tillsyn är hög. Många brister som skulle kunnat avhjälpas med information och råd riskerar därmed att aldrig rättas till. Det finns vidare anledning att anta att tillsynens effektivitet påverkas negativt av att Kemikalieinspektionen och kommunerna har parallellt ansvar för den operativa tillsynen och

att Kemikalieinspektionen och landets länsstyrelser har parallellt ansvar för tillsynsvägledningen till kommunerna. Ansvaret för nu nämnda brister ligger främst hos regeringen, men även hos Kemikalieinspektionen och landets länsstyrelser. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen följande.

Regeringen bör 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.
- Se över systemet för kemikalieavgifter.

Kemikalieinspektionen bör överväga att:

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

1 Inriktning och genomförande av granskningen

Vi kommer alla i ökande omfattning i kontakt med kemiska produkter, många med risker för negativ inverkan på människors hälsa och på miljön. Därför är det viktigt att tillverkare och importörer av kemiska produkter tar sitt ansvar och lämnar ändamålsenlig information till användarna om hur riskerna kan minskas. Den statliga tillsynens uppgift är att se till att företagen tar sitt ansvar. Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma om tillsynen uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet *Giffrifri miljö*.

Detta inledande kapitel redogör för de problem och motiv som ligger till grund för granskningen. Här redovisas också syftet med granskningen och den revisionsfråga som granskningen inriktats på att besvara. Vidare ges en översikt av rapportens disposition.

1.1 Problembild och motiv för granskning

1.1.1 Ökande volymer och bristande kunskap

Alla företag och konsumenter kommer i kontakt med kemiska produkter, dels direkt via yrkesmässig användning i olika branscher¹, exempelvis massa- och pappersindustrin, metallvaruindustrin och byggindustrin, dels indirekt via konsumtionsvaror. År 1930 tillverkades cirka en miljon ton kemikalier per år i världen, idag tillverkas cirka 400 miljoner ton.²

Kunskapsuppbyggnaden om kemikaliernas effekter har inte ökat i samma takt som produktionen. Inom EU används cirka 2 500 ämnen i stora volymer.³ Bland dessa finns det grundläggande data om egenskaper för 14 procent av ämnena. För 65 procent finns enbart bristfälliga uppgifter och i 21 procent av fallen saknas information helt och hållet. Dessutom uppmärksammas ständigt nya negativa effekter av kemikalier som redan är i omlopp i samhället.

¹ I Näringsdepartementets rapport *REACH – EU:s förslag till nya kemikalieregler* (R 2004:12) visar en input-outputanalys att samtliga branscher är slutliga användare av de kemikalier som importörer och kemikalietillverkare levererar.

² Kemikalieinspektionen (2002) *Giffrifri miljö. Miljö kvalitetsmålen och delmålen*.

³ Svenska Naturskyddsföreningen (2003) *SNF Kemikalier – faktaskrift*. <http://www.snf.se/pdf/dok-kemikalieskrift.pdf>.

Det är företagens ansvar att utreda och informera om kemiska produkters egenskaper av betydelse från både hälso- och miljösynpunkt. Sådan information ska ges till användarna, bland annat i de s.k. säkerhetsdatablad som ska medfölja kemiska produkter.

Kombinationen av ökande volymer och bristande kunskap är idag ett hot mot människors hälsa och miljön. Bristande kunskap bland användare av kemiska produkter kan, om de inte uppmärksammas och åtgärdas, leda till att användare och försäljningsställen/konsumenter inte får rätt information om exempelvis vilken skyddsutrustning som behövs för att kunna hantera produkten på ett säkert sätt. Konsekvenser av en sådan användning kan bli skador på människa och/eller miljö. Årligen anmäls 2 000–3 000 arbetsskador som anges vara orsakade av kemiska ämnen.⁴

Vidare kan kostnaderna för att i efterhand minska riskerna för negativa effekter, när kunskap eller kontroll varit otillräcklig, bli omfattande. Ett exempel är sanering av förorenade områden, t.ex. om en miljard per år satsas, tar det 45 år innan huvuddelen av de hälso- och miljöstörningar som beror på förorenade områden i Sverige är åtgärdade.⁵

Kemikalier

Begreppet kemikalier kan avse såväl enstaka, specifika ämnen som blandningar av dem, dvs. kemiska produkter.

Kemiska ämnen t.ex. svavelsyra, cirka 20 000 i Sverige.

Kemiska produkter t.ex. lim och bensin, cirka 69 000 i Sverige.

Kemikalier i varor t.ex. flamskyddsmedel i gardiner, överallt i samhället.

1.1.2 *Många brister men låg upptäcktsrisk*

Hos ungefär hälften av de företag Kemikalieinspektionen (KemI) inspekterar finner man olika fel och brister, bland annat i produktinformationen.⁶ Andelen brister avser de regionala inspektionsomgångar som KemI gör. Då inspekteras ofta alla företag i en region, vilket gör det troligt att det finns många brister även bland företag som ej blir föremål för inspektion. Vid de riktade urval som KemI gör, exempelvis grundade på tips, är ofta andelen brister ännu högre. Bristerna kan, om de inte uppmärksammas och åtgärdas, leda till att användare och försäljningsställen/konsumenter inte får rätt information om exempelvis vilken skyddsutrustning som behövs för att kunna hantera produkten på ett säkert sätt. Konsekvenser av en sådan användning kan bli skador på människa och/eller miljö.

⁴ Arbetsmiljöverket (2003) *Kemiska arbetsskador*. Korta sifferfakta. Nr 5 2003.

⁵ Miljömålsrådet (2004) *Miljömålen – när vi dem?*

⁶ KemI:s resultatredovisning för år 2004.

Brister i informationen gör det också svårt eller omöjligt för företag som använder kemiska produkter att tillämpa den så kallade produktvalsprincipen.⁷ Den innebär att skadliga produkter ska väljas bort när det finns mindre skadliga produkter i valet mellan olika produkter med samma funktion.

När dokumentation om produkterna är bristfällig saknas vidare en viktig grund för tillsyn vid arbetsställen och försäljningsställen. Den operativa tillsynen i dessa senare led sköts ofta av de kommunala tillsynsnämnderna och de kommunala inspektörerna. De ansvarar även för en mängd andra tillsynsområden, exempelvis livsmedelshygien. Följden kan bli att de kommunala inspektörerna prioriterar andra uppgifter.

KemI:s inspektioner avseende kemiska produkter som sätts ut på marknaden har utökats från 100 inspektioner år 2001 till 300 inspektioner år 2004.⁸ I regleringsbrevet för budgetåret 2006 är målet 350 inspektioner.⁹ I KemI:s produktregister finns 2 300 tillverkare eller importörer av kemiska produkter. Sannolikheten för ett företag att bli inspekterat är enligt KemI:s skattning en på sju år.

1.1.3 Tillsynen viktig för att nå målet *Gifrfri miljö*

Enligt riksdagsbeslut ska Sverige inom en generation uppnå målet *Gifrfri miljö*, ett av Sveriges 16 miljö kvalitetsmål.¹⁰ *Gifrfri miljö* innebär att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Några välkända exempel är asbest, PCB, kvicksilver och bromerade flamskyddsmedel. Målet omfattar dessa och många mindre kända kemikalier.¹¹

Miljömålen följs upp med hjälp av elva indikatorer. Tillsynens betydelse för möjligheten att nå *Gifrfri miljö* avspeglas i att en ny indikator är under utveckling. Den nya indikatorn ska belysa utvecklingen av brister hos företagen, som uppmärksammas vid KemI:s inspektioner.

1.1.4 Oklar ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheterna

Tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter ingår i ett komplext system där flera myndighetsnivåer har ett delvis parallellt ansvar för tillsynen.

⁷ 2 kap. 6 § MB.

⁸ Med inspektioner avses här både besöks- och brevinspektioner. KemI:s resultatredovisning för år 2004.

⁹ Antalet inspektioner ska stegvis öka för att 2008 uppgå till 525 inspektioner. Huvuddelen av inspektionerna ska ske på plats, s.k. besöksinspektioner.

¹⁰ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:48.

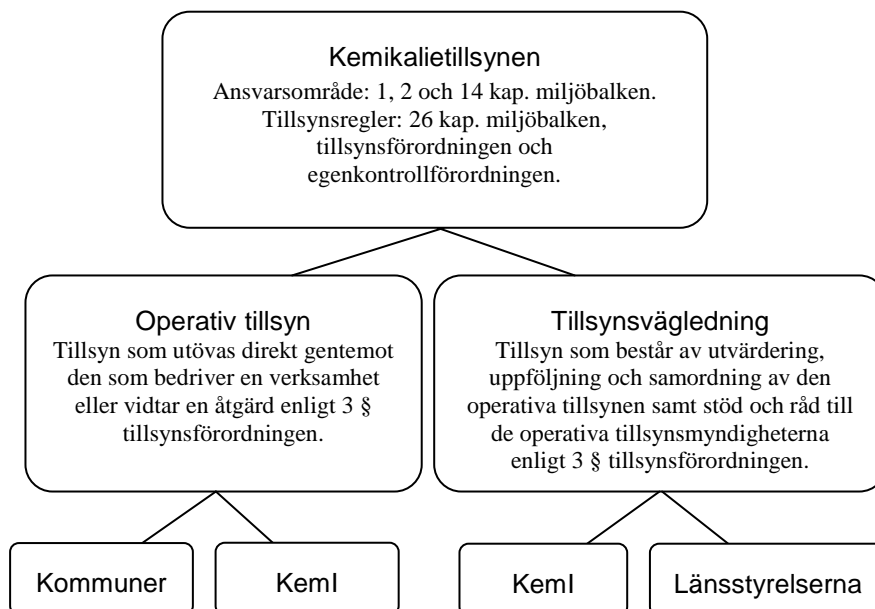
¹¹ Dock ingår inte radioaktiva ämnen, radon eller tobak, som istället omfattas av andra mål.

Tillsynen består dels av operativ tillsyn, dels av s.k. tillsynsvägledning. Operativ tillsyn riktar sig till företagen och innefattar inspektioner och information. Tillsynsvägledning innefattar utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledning sker alltså enbart mellan myndigheter.

KemI har, vid sidan av de kommunala tillsynsnämnderna, ansvar för operativ tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter (se figur 1). Ansvaret för tillsynsvägledning delas av KemI och länsstyrelserna.

Oklara ansvarsförhållanden kan leda till ineffektivitet i form av dubbelarbete eller bristande ansvarstagande. En annan konsekvens kan bli att tillverkare och leverantörer drabbas av dubbla avgifter för tillsyn.

Figur 1: Ansvaret för tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter



1.1.5 Behov av att effektivisera

Statskontoret pekade i en översyn av KemI:s verksamhet år 2004 på ett behov av att systematiskt undersöka möjligheterna att effektivisera och rationalisera KemI:s verksamhet, i första hand avseende system, rutiner och stöd för tillsyn och provning.¹² Redan Kemikalieutredningen¹³ framhöll år 2001 en effektiv tillsyn av tillverkare och importörer som en grundläggande

¹² Statskontoret 2004:1 Översyn av Kemikalieinspektionens verksamhet.

¹³ SOU 2001:4 Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering.

förutsättning för att övrig kemikalietillsyn och övrigt kemikaliesäkerhetsarbete ska kunna fungera effektivt. Tillsynen specifikt har inte blivit föremål för någon extern utvärdering sedan dess. Många av Kemikalieutredningens förslag, exempelvis frågor om ansvarsfördelning och kemikalieavgifter, har ännu inte lett till åtgärder.

1.1.6 Ny kemikalielagstiftning på väg

Just nu arbetas en ny kemikalielagstiftning fram inom EU, kallad REACH. Den kommer att påverka den tillsyn som ska bedrivas i Sverige. Därför anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska tillsynen så att förutsättningarna när REACH ska implementeras, vilket i skrivande stund (januari 2006) beräknas bli tidigast 2007, blir väl belysta.

1.2 Revisionsfråga och avgränsningar

Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan: **Uppfyller tillsynen avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter de krav som ställs på tillsynen enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö*?** I begreppet tillsyn ingår såväl operativ tillsyn som tillsynsvägledning.

Riksrevisionen har valt att avgränsa granskningen till tillsynen av tillverkare och importörer som sätter ut kemiska produkter på marknaden.¹⁴ I ett tidigt skede kan relativt små insatser vara effektiva. I senare led sprids de kemiska produkterna till en stor mängd varor med ännu större spridning i samhället. Kontrollen vid försäljning och användning försvåras också om inte tillsynen vid utsättningen är effektiv såtillvida att företagen levererar korrekt information och väl märkta produkter. Riksrevisionen har därför valt att granska denna centrala funktion som har stor betydelse för möjligheterna att minska riskerna för människors hälsa och miljön.

Tillsyn av kemikalieanvändning vid exempelvis miljöfarlig verksamhet eller tillsyn av kemikaliehantering i avfallsledet ligger utanför ramen för denna granskning. Inte heller tillsyn över kosmetiska eller hygieniska produkter ingår, ansvaret för det vilar på de kommunala nämnderna och Läke-medelsverket. Frågan om straff och sanktioner ingår inte heller.

Både Kemi och kommunerna har ansvar för operativ tillsyn avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter. Riksrevisionens granskningsmandat omfattar inte kommunerna, men för att få en bild av och förstå hela systemet för tillsyn har ändå visst underlag inhämtats från kommunerna.

¹⁴ Med utsättning avses den roll som tillverkare och importörer har att introducera och leverera, dvs. tillgängliggöra en produkt på marknaden.

Granskningen omfattar de berörda myndigheternas tillsynsverksamhet fram till och med år 2004.

1.3 Metod och genomförande

För att kartlägga vilka som har det formella ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning av kemiska produkter har instruktioner, regleringsbrev, miljöbalken (MB) och dess följdlagstiftning studerats.

För att slå fast regeringens och riksdagens intentioner med kemikalietillsyn och miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö* har riksdagstryck såsom propositioner, tillämpliga delar av MB och förordningar studerats.

För att bedöma den verksamhet som faktiskt bedrivs på central och regional nivå har resultatredovisningar, tillsynsplaner, intervjuer och enkäter tjänat som underlag.

Företrädare för Regeringskansliet, berörda myndigheter och en branschorganisation har intervjuats, främst KemI, men även Arbetsmiljöverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Plast- och kemiföretagen, Statskontoret samt fyra kommuner.

En enkät angående tillsynsvägledning avseende kemiska produkter (se bilaga 1) har sänts ut till samtliga länsstyrelser. Enkäten har följts upp med telefonintervjuer hos samtliga länsstyrelser och djupintervjuer vid tre länsstyrelser. Konsultföretaget Statisticon AB har medverkat med statistisk expertis i utformningen av enkäten.

Tillsyns- och föreskriftsrådets (ToFR)¹⁵ tillsynsenkät 2004 har bearbetats vidare av Riksrevisionen.

Riksrevisionen har följt med KemI ut på två inspektioner för att hämta in ytterligare underlag för att bedöma tillsynen.

Både länsstyrelser och kommuner som knappast bedriver någon tillsyn och sådana som bedriver en relativt omfattande tillsyn har intervjuats.

I rapporten redovisas även sannolikheterna för att ett företag respektive en kemisk produkt ska bli föremål för operativ tillsyn. Dessa sannolikheter har beräknats av Statisticon AB.

En miljöjurist med forskarbakgrund har deltagit i arbetet med att fastställa hur lagstiftningen på området bör tolkas.

Rapporten har faktagranskats i tillämpliga delar av KemI, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Länsstyrelsen i Skåne län samt Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁵ Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samrådsorgan för effektiv tillsyn enligt MB. Rådet sorterar under Naturvårdsverket. Tillsynsmyndigheterna, inklusive KemI, är representerade i rådet.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenteras de mål och regelverk som Riksrevisionens iakttagelser jämförs med, det vill säga miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* samt MB. Även ansvarsfördelningen inom kemikalietillsynen behandlas i detta kapitel liksom regeringens styrning.

I följande kapitel 3 redovisas den operativa tillsyn och tillsynsvägledning som utförs i praktiken.

Kapitel 4 avslutar rapporten med Riksrevisionens analys och bedömning samt rekommendationer.

2 Mål och regelverk för kemikalietillsynen

I följande kapitel behandlas de mål och regelverk som styr tillsynen av kemiska produkter. Avsikten är att fastställa vilken tillsyn som krävs enligt mål och regelverk samt att klargöra hur ansvaret för att uppfylla kraven är fördelat.

”Hållbar utveckling” är ett centralt begrepp i såväl den svenska miljölagstiftningen som för politiken inom Europeiska unionen. Begreppet återfinns också i regeringsformens 1 kap. 2 § tredje stycket: ”Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Formuleringen återkommer i MB:s portalparagraf 1 kap. 1 § första stycket, där det stadgas ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.”¹⁶

I Sverige finns en lång tradition av rättslig kemikaliekontroll. Den första författningen med samlad kontroll av kemikalier var lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga ämnen. Denna lag ersattes med lagen (1985:426) om kemiska produkter. Båda var ramlagar med kompletterande förordningar och myndighetsföreskrifter. I och med införandet av MB¹⁷ överfördes regleringen av kemiska produkter till 14 kap. MB och dess följdlagstiftning.

Det svenska inträdet i Europeiska unionen har haft stor betydelse för miljörättsområdet och därigenom också för kemikalielagstiftningen. Miljöområdet är en del av den europeiska gemenskapen och unionen har därför starkt inflytande på medlemsländernas lagstiftning inom detta område. EG-rätten, det vill säga de lagar och regler som har sin rättsliga grund i fördraget ska gälla framför nationell lag, och om nationell lag strider mot EG-rätten ska den nationella lagen inte tillämpas. Detta innebär att medlemsländerna endast undantagsvis kan ha nationella regler som skiljer sig från de regler som gäller inom unionen.

2.1 Nationella miljökvalitetsmål

Riksdagen antog år 1999, på regeringens förslag, 15 nationella miljökvalitetsmål.¹⁸ Antagandet av miljökvalitetsmålen resulterade inte i lagstiftning och därför är målen inte rättsligt bindande, men de saknar för den skull inte rättslig betydelse. Miljökvalitetsmålen ger vägledning vid tolkning av

¹⁶ SFS 1998:808.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:117.

¹⁸ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183.

begreppet hållbar utveckling och påverkar på så sätt rättspraxis. Det har på senare tid kommit ett antal rättsfall där man i domskälen lyfter fram vikten av en hållbar utveckling.¹⁹

Ett av miljökvalitetsmålen är *Giftfri miljö*. Målet innebär att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Inriktningen är att miljökvalitetsmålen ska nås inom en generation.

2.1.1 Delmål

Till varje miljökvalitetsmål hör ett antal delmål som riksdagen antog hösten 2001.²⁰ År 2005 kom propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.²¹ Propositionen ger en lägesbeskrivning av målen och presenterar ett 16:e miljömål om biologisk mångfald. I propositionen föreslås en lång rad åtgärder och initiativ för det fortsatta arbetet med att nå målen.

Medan miljökvalitetsmålet definierar det tillstånd som miljöarbetet ska sikta mot, anger delmålen inriktning och tidsperspektiv i det konkreta miljöarbetet. Riksdagen ska få en rapport varje år om hur arbetet med att uppnå dessa mål går.

Delmålen som ska tjäna som riktmärken för arbetet med *Giftfri miljö* fram till år 2010²² är:

1. Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper
2. Hälso- och miljöinformation för varor
3. Utfasning av särskilt farliga ämnen
4. Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier
5. Riktvärden för miljö kvalitet
6. Alla förorenade områden som innebär akuta risker ska vara utredda och vid behov åtgärdade
7. Åtgärder för sanering av förorenade områden år 2005–2010 så att miljöproblemet huvudsakligen är löst²³
8. Åtgärdsprogram för minskning av dioxiner i livsmedel
9. Minskning av exponering av kadmium via föda och arbete

¹⁹ Se exempelvis M 10499-02 (Billerud i Gruvön) och M 9408-03 (Stora Enso i Skoghall).

²⁰ Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36.

²¹ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06: 48.

²² Årtalen, som varierar något för de olika delmålen, har i och med antagandet av *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* skjutits fram jämfört med tidigare beslut.

²³ I propositionen är formuleringen av delmål 1, 3 och 5 delvis ny. Delmål 6 och 7 är nya och ersätter det tidigare delmål 6. Delmål 8 och 9 har tillkommit under slutbehandlingen av propositionen. Ändringarna innebär ingen förändring som är av betydelse för denna granskning.

Tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter är viktig för att nå delmålen ett till fyra om kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper, miljö- och hälsoinformation om varor, utfasning av farliga ämnen respektive fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier. Miljömålsrådets bedömning är att det kommer att bli mycket svårt att nå miljömålet *Giftfri miljö*.²⁴ KemI är ansvarig miljömålsmyndighet för *Giftfri miljö*.

2.2 Kemikalietillsyn enligt miljöbalken och dess följdlagstiftning

MB är en ramlag, dvs. den innehåller vissa grundläggande regler eller "ramar", som sedan ska fyllas ut genom kompletteringar i förordningar, myndighetsföreskrifter, allmänna råd etc.

Kontrollen av efterlevnaden av MB:s regler görs genom tillsyn. Tillsynen regleras i 26 kap. MB som behandlar tillsyn enligt MB generellt. Enligt 1 § första stycket ska tillsynen "säkerställa syftet" med MB och föreskrifter som meddelats med stöd av den. Tillsynsmyndigheterna ska dels kontrollera efterlevnaden av MB och dess följdreger, dels genom exempelvis rådgivande verksamhet skapa förutsättningar för att MB:s ändamål ska kunna tillgodoses.²⁵ I samma kapitel behandlas också verksamhetsutövarens eget ansvar för kontroll av verksamheten.

I förordning (1998:900) om tillsyn enligt MB (tillsynsförordningen) preciseras innebörden av tillsynen. Vissa begrepp definieras och myndigheternas ansvar och åligganden behandlas. För verksamhetsutövarna återfinns motsvarande specificeringar i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (egenkontrollförordningen). Tillämplig vägledning är Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn.²⁶

Regleringen avseende kemiska produkter återfinns i 14 kap. MB. I 24 och 25 §§ ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser (KemI) att meddela ytterligare föreskrifter om villkor, krav på tillstånd eller förbud m.m. Detta sker i förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer och till viss del också i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Föreskrifterna återfinns i Kemikalieinspektionens författningssamling (KIFS).

²⁴ Miljömålsrådet (2004) *Miljömålen – när vi dem?*

²⁵ 26 kap. 1 § andra stycket MB.

²⁶ Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (till 26 kap. 19 § MB och förordningen (1998:900) om tillsyn samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll) NFS 2001:3.

Utöver 14 och 26 kap. MB har även 1 kap. 1 § och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB betydelse för denna granskning. MB:s syfte "att främja en hållbar utveckling" stadgas i 1 kap. 1 § första stycket. Av andra stycket framgår att MB ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras och användandet av naturresurser präglas av god hushållning och kretsloppstänkande. Men målreglerna i MB står inte på egna ben. Huvudmålet "hållbar utveckling", liksom delmålen, måste rättsligt genomföras i samband med att andra bestämmelser i MB tillämpas.²⁷

2.2.1 Vad är tillsyn?

Tillsyn enligt 26 kap. MB är ett omfattande begrepp: tillsynen består inte bara av inspektions- och kontrollbesök utan omfattar också uppföljning av tidigare ärenden, information och rådgivning samt stödande och främjande verksamhet. Detta ska skapa förutsättningar för att reglerna efterlevs.²⁸ Vad tillsynen närmare ska gå ut på regleras inte i detalj. Här lämnar MB myndigheterna stor frihet.²⁹ Tillsynsmyndigheterna har inte bara rätt utan också skyldighet att kontrollera MB:s efterlevnad och vidta behövliga åtgärder.³⁰ Det är till väsentlig del fråga om myndighetsutövning, det vill säga offentlig maktutövning där den enskilde på ett särskilt sätt är beroende av att myndigheterna tillämpar lagar och förordningar korrekt.

Det allmänna begreppet tillsyn som används i MB delas i tillsynsförordningen upp i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Med *operativ tillsyn* avses sådan tillsyn som utövas direkt mot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd, det vill säga både den del som utgör ren myndighetsutövning genom kontroll etc. och den del som innebär stödande verksamhet i form av exempelvis information och rådgivning gentemot enskilda. Med *tillsynsvägledning* avses den del av tillsynen som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledning förekommer således endast mellan myndigheter och inte mellan myndighet och enskild.³¹

Vilken myndighet som ska vara ansvarig tillsynsmyndighet regleras inte i MB. Ansvarsfrågan delegeras genom 26 kap. 3 § MB till regeringen som reglerar detta i tillsynsförordningen.

²⁷ Michanek & Zetterberg (2004) *Den svenska miljörätten*.

²⁸ Prop. 1997/98:45.

²⁹ Bengtsson m.fl. (2005) *Miljöbalken – en kommentar Del II 16–33 kap.*

³⁰ Prop. 1997/98:45 I och II.

³¹ 3 § tillsynsförordningen.

2.2.2 Vem har ansvar?

Tillsyn enligt MB innefattar som nämnts ovan både den operativa tillsynen gentemot enskilda och tillsynsvägledning gentemot andra tillsynsmyndigheter. Ansvaret för att olika verksamheter lever upp till MB är delat, inte bara mellan myndigheter och enskilda företagare, utan också mellan olika myndigheter. Nedan görs en genomgång av hur denna ansvarsfördelning ser ut.

Företagens ansvar

Ansvaret för kontrollen över en verksamhet ligger hos dem som utövar verksamheten, så kallad egenkontroll. I 2 kap. 1 § MB stadgas att verksamhetsutövare är skyldiga att visa att de följer förpliktelseerna som ställs upp i kapitlet. Av 2 § samma kapitel framgår vidare att den som ”bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd³² är skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet”. Även i 26 kap. 19 § MB finns ett allmänt krav på den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras leda till olägenheter för människors hälsa eller påverka på miljön att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. De specifika reglerna återfinns i egenkontrollförordningen, som berör all verksamhet med tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. MB.

Den huvudsakliga kontrollen av att regelverket följs ska enligt MB ske genom egenkontrollen. Det åligger verksamhetsutövaren att själv tänka över och ta ansvar för den egna verksamhetens eventuella påverkan på miljön. Myndigheternas tillsyn är till för att stötta upp egenkontrollen och följa upp att den fungerar som tänkt, den ska inte ta över verksamhetsutövarens eget ansvar. Företagen är skyldiga att anmäla sin verksamhet och sina produkter till KemI.³³

Säkerhetsdatablad

Den som sätter ut kemiska produkter på marknaden, dvs. gör produkterna tillgängliga för köpare och användare, är skyldig att utreda och informera om produktens egenskaper av betydelse från både hälso- och miljösynpunkt. Ett centralt led i denna information är de säkerhetsdatablad³⁴ som ska tillhandahållas för yrkesmässiga användare av vissa kemiska produkter. Reglerna om säkerhetsblad finns i direktiv 91/155/EEG. I Sverige har reglerna införlivats i svensk rätt genom 4 kap. och bilaga 10 i KemI:s föreskrifter (KIFS 1998:8).

³² Med åtgärd avses sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, 26 kap. 1 § andra stycket MB.

³³ 14 kap MB.

³⁴ Tidigare varuinformationsblad.

Yrkesmässiga användare, som oftare än konsumenter kommer i kontakt med farliga kemiska produkter, ska genom säkerhetsdatabladerna få den information de behöver för att ha möjlighet att vidta "nödvändiga åtgärder för säkerhet på arbetsplatsen och till skydd för hälsa och miljö".³⁵ Säkerhetsdatabladerna ska innehålla 16 obligatoriska avsnitt med kortfattad och tydlig information. De ska vara skrivna på svenska för produkter som ska sättas ut på den svenska marknaden.³⁶

Korrekta säkerhetsdatablad är en förutsättning för att företag och yrkesmässiga användare ska kunna tillämpa produktvalsprincipen. Produktvalsprincipen som kommer till uttryck i 2 kap. 6 § MB innebär en skyldighet att inte använda eller sälja skadliga kemiska produkter (kemiska ämnen eller beredningar) om det finns alternativ som är likvärdiga för ändamålet och som kan antas vara mindre skadliga.

Myndigheternas ansvar

Ansvaret för tillsynen är som sagts tidigare uppdelat: dels mellan verksamhetstyp (operativ tillsyn och tillsynsvägledning), dels mellan nivåer (central, regional och kommunal nivå). I 26 kap. 3 § MB anges att tillsynen ska utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren (inom Försvarsmakten), länsstyrelserna, andra statliga myndigheter och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheterna ska lämna sådana uppgifter som behövs för att en regional eller central tillsynsmyndighet ska kunna fullgöra sitt samordnande, kontrollerande och uppföljande arbete.³⁷

En operativ tillsynsmyndighet ska avsätta resurser för tillsynsarbetet, som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.³⁸

Inom kommunerna utövar de kommunala nämnderna operativ tillsyn över hanteringen av kemiska produkter (dvs. även återförsäljare och yrkesmässiga användare av kemiska produkter) enligt 14 kap. MB.³⁹ Därutöver utövar statliga myndigheter (KemI) och de kommunala nämnderna den operativa tillsynen rörande MB:s tillämpning enligt den närmare fördelning som framgår av bilaga till tillsynsförordningen. KemI har enligt denna bilaga, vid sidan av de kommunala nämnderna, operativt tillsynsansvar över tillverkare och andra primärleverantörer som släpper ut kemiska produkter och

³⁵ 4 kap. 5 § bilaga 10 första stycket KIFS 1998:8.

³⁶ 4 kap. 4 och 5 §§ KIFS 1998:8.

³⁷ 26 kap. 6 § MB och 9 § tillsynsförordningen.

³⁸ 7 § första stycket tillsynsförordningen.

³⁹ 4 § första stycket 2 tillsynsförordningen.

varor på marknaden.⁴⁰ I tillsynsförordningens bilaga anges att om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får de komma överens om hur ansvaret normalt ska fördelas men båda är alltid operativa om så krävs.⁴¹ Vad gäller den operativa tillsynen över kemiska produkter har det inte träffats någon sådan överenskommelse.⁴²

KemI har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen vad gäller MB:s tillämpning på frågor enligt 14 kap. MB som rör "tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter."⁴³ På regional nivå är länsstyrelserna ansvariga för tillsynsvägledningen. KemI och länsstyrelserna ska aktivt verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjningen inom ansvarsområdet.⁴⁴

I motiven till MB⁴⁵ uttalades tydligt av regeringen att en klar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå borde göras. Trots detta har flera myndigheter fortfarande parallellt och oberoende av varandra ett operativt tillsynsansvar avseende kemiska produkter.⁴⁶

Regler för finansieringen av tillsynen

KemI:s verksamhet finansieras till stor del genom avgifter. I 27 kap. 1 § MB ges bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt MB, följdlagstiftning eller EG-förordning. Även kommunfullmäktige ges möjlighet att besluta om sådana avgifter när det gäller kommunala myndigheters verksamhet. Allmänna regler om avgifter på hela MB:s område finns i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt MB. Specifika regler för kemikalieområdet finns i förordning (1998:942) om kemikalieavgifter. Enligt 1 § kemikalieavgiftsförordningen⁴⁷ ska "avgift betalas för KemI:s prövning och tillsyn enligt 14 kap. MB." Kemikalieavgifter ska enligt 2 § första stycket tas ut som årsavgift och produktavgift.

Generella bestämmelser om myndigheters rätt/möjlighet att ta ut avgifter finns i avgiftsförordningen (1992:191). Myndigheter har enligt 3 § avgiftsförordningen rätt att ta ut avgifter för varor och tjänster som de tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning

⁴⁰ D1 bilaga till tillsynsförordningen.

⁴¹ D, andra stycket bilaga till tillsynsförordningen.

⁴² Enligt intervju med KemI, länsstyrelser och kommuner.

⁴³ 13 § andra stycket tillsynsförordningen.

⁴⁴ 14–15 §§ tillsynsförordningen.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45.

⁴⁶ Setterlid (2000) *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*.

⁴⁷ Förordning (1998:942) om kemikalieavgifter.

uppnås.⁴⁸ Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter betyder detta att den långsiktiga självkostnaden ska täckas, dvs. att intäkterna på ett eller några års sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt och indirekt är förenade med den avgiftsbelagda verksamheten.⁴⁹

2.3 Regeringens styrning

2.3.1 KemI

Tillsyn och tillsynsvägledning av kemiska produkter regleras alltså i MB och dess följdlagstiftning. Men omfattningen och inriktningen av verksamheten styrs också via propositioner, regleringsbrev och instruktion för KemI.

Regleringsbrev

KemI:s verksamhet ingår i politikområdet *Miljöpolitik*. Det består av två verksamhetsområden där i sin tur *Tillsyn och vägledning* och *Information om alla varor* utgör två av totalt sju verksamhetsgrenar.

Målet för verksamhetsgrenen *Tillsyn och vägledning* är enligt regleringsbrevet för KemI, åren 2003–2004, att KemI ska verka för att tillverkare, importörer och andra hanterare tar sitt ansvar för att förebygga att miljö- och hälsorisker uppkommer med kemiska produkter och varor samt biotekniska organismer. Vidare ska KemI ha en nära och fortlöpande kontakt med rättsvårdande myndigheter för att förebygga och beivra miljöbrottslighet. Slutligen ska KemI:s operativa tillsyn av kemiska produkter och andra varor 2004 vara tre gånger högre än 2001. Åtterrporteringskraven innebär att KemI ska redovisa vilken vägledning som getts samt vilka projekt eller insatser som kemikalietillsynen lett till på lokal och regional nivå. Omfattningen av KemI:s egen tillsyn och vad denna lett till ska också redovisas. Dessutom ska förändringar i förhållande till föregående år samt erfarenheter av arbetet med tillsyn och vägledning redovisas.

Delmålet *Miljö- och hälsoinformation om varor* under miljökvalitetsmålet *Gifrfri miljö* utgör det övergripande målet för verksamhetsgrenen *Information om alla varor*. I detta mål ingår att KemI ska granska kvaliteten på produktinformationen.⁵⁰

I sin åiterrapportering ska bland annat de åtgärder redovisas som KemI vidtar för att tillverkare och importörer av kemikalier ska förbättra produkt-

⁴⁸ 5 § avgiftsförordningen.

⁴⁹ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen.

⁵⁰ Med produktinformation avses bland annat säkerhetsdatablad och farosymbolmärknings i dem.

informationens kvalitet. Även förändringar av produktinformationens kvalitet ska återspeglas.

Regleringsbrevet för 2004 skiljer sig inte från regleringsbrevet för 2003 i något väsentligt.

Under Riksrevisionens granskning har följande förändringar av regleringsbrevet gjorts. År 2005 ska den operativa tillsynen uppgå till 300 inspektioner, vilket motsvarar det tidigare målet. I regleringsbrevet för 2006 anges att antalet inspektioner ska uppgå till minst 350 stycken. Antalet ska därefter öka stegvis för att 2008 uppgå till 525. Huvuddelen av inspektionerna ska ske på plats hos de inspekterade företagen. I återspeglingskraven ingår sedan 2005 att även behovet av tillsynsvägledning ska redovisas. Enligt 2006 års regleringsbrev ska även KemI:s tillsynsverksamhet i samarbete med andra nationella myndigheter och i samarbete på EU-nivå redovisas.

Instruktion

Tillsyn och tillsynsvägledning är mycket centrala i KemI:s instruktion.⁵¹ KemI är central förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter och biotekniska organismer, i den mån inte någon annan myndighet har detta till uppgift. Olika ansvarsområden inom tillsynen och närliggande uppgifter utgör huvuddelen av instruktionen. Men sedan Sveriges EU-inträde har verksamheten, via regleringsbreven, alltmer kommit att inriktas mot EU-arbete och internationellt samarbete. Statskontoret har också konstaterat en skillnad mellan regleringsbreven och KemI:s instruktion, där KemI:s roll förskjutits från kontroll till pådrivande och mer politikhänsynsfull verksamhet.⁵² Ett arbete med att se över KemI:s instruktion pågår sedan en tid tillbaka inom Regeringskansliet.

Regeringens rapportering till riksdagen

I regeringens proposition *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*⁵³ redovisar regeringen att miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* kommer att bli svårt att nå. Liksom i regleringsbreven för KemI framhålls EU-samarbetet och REACH som betydelsefulla för att nå de olika delmålen. Tillsyn tas upp bland de åtgärder som kan bidra till möjligheterna att nå målen. KemI har bland annat i sin årsredovisning framfört att det finns brister hos hälften av företagen. Dessa brister tas inte upp av regeringen i någon rapportering till riksdagen.

Under delmål 2 om information om farliga ämnen i varor bedöms att en förstärkning av tillsynen är nödvändig för att nå delmålet. Hur mycket eller varför framgår inte. Konsekvenser av ökad tillsyn i termer av ökade kostnader

⁵¹ SFS 1988:525.

⁵² Statskontoret 2004:1 *Översyn av Kemikalieinspektionens verksamhet*.

⁵³ Prop. 2004/05:150.

för staten och industrin tas upp, vinster i termer av minskade risker för hälsa och miljö tas inte upp. Under delmål 4 tas utvecklad tillsyn upp som en åtgärd för att kontrollera att regelverket följs och för att ge underlag för en uppföljning av delmålet enligt fastställda indikatorer och nyckeltal.

I budgetpropositionen⁵⁴ finns inte heller någon rapportering om de brister i produktinformationen som uppmärksammats vid hälften av KemI:s inspektioner. Det finns inte heller någon särskild resultatskrivelse som tar upp dessa brister.

2.3.2 Länsstyrelserna

I såväl instruktion som regleringsbrev anges att länsstyrelserna ska verka för att nå miljö kvalitetsmålen samt utveckla det regionala miljö- och uppföljningsarbetet.⁵⁵ Detta ska avrapporteras årligen.

Enligt regleringsbrevet är målet med verksamhetsområdet *Tillsyn och vägledning* ett ökat skydd för enskilda samt att värna om samhället i övrigt genom såväl tillsyn som vägledande arbete.⁵⁶ Enligt regleringsbrevet för år 2004 ska detta återrapporteras genom att de strategiska övervägandena för att uppnå målet ska redovisas. Även eventuella hinder och svårigheter att uppnå målet ska redovisas.

Länsstyrelsernas tillsyn över naturmiljön, kulturhistoriskt värdefulla miljöer, byggnader m.m. ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålen, bevara naturmiljön samt se till att miljöskador inte uppkommer. Viktiga insatser i väg- ledande syfte och effekter av denna tillsyn ska redovisas. I denna redovisning specificeras inte tillsynsvägledning av kemiska produkter.

Under Riksrevisionens granskning har följande förändringar av regleringsbrevet gjorts. I regleringsbrevet för 2006 framgår att det är genom en effektiv tillsynsvägledning som länsstyrelserna ska förbättra förutsättningarna för det operativa tillsynsarbetet hos kommunerna.

⁵⁴ Prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:FiU10, rskr. 2003/04:132.

⁵⁵ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende länsstyrelserna, regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna.

⁵⁶ Regleringsbrev för budgetår 2003 avseende länsstyrelserna, regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende länsstyrelserna.

2.4 Sammanfattning av krav och ansvar

2.4.1 Vilken tillsyn krävs enligt mål och regelverk?

Kemikalietillsynen ska säkerställa syftet med MB: *Hållbar utveckling* och mer specifikt målet om en *Giftfri miljö*. Tillsynen ska ske i nödvändig utsträckning för att kontrollera och se till att företagen följer lagen och rättar till brister. Det ska också finnas förutsättningar för företag och myndigheter att följa lagen. Företagen ska få information och rådgivning i förebyggande syfte. Myndigheterna ska avsätta resurser för att möta behovet av tillsyn och ha personal med tillräcklig kompetens. För att den operativa tillsynen ska fungera effektivt omfattar regelverket även tillsynsvägledning mellan myndigheter. De tillsynsvägledande myndigheterna har ett ansvar för att ge stöd och råd till den operativa tillsynen (generellt och i specifika ärenden) samt att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen.

Att det miljörättsliga området är så komplext och svåröverskådligt ställer höga krav på de operativa tillsynsmyndigheterna, vilket också medför krav på tillsynsvägledning.

2.4.2 Hur är ansvaret för att uppfylla kraven fördelat?

Tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter ingår i ett komplext rättsområde. Ett stort antal EG-direktiv är implementerade i svensk lagstiftning. Området innefattar också många EU-förordningar, som gäller direkt i Sverige. Detaljstyrningen är delegerad för att lättare hålla reglerna uppdaterade. Det ställer höga krav på företag och tillsynsmyndigheter att hålla sig uppdaterade om vilka regler som gäller.

Företag som tillverkar eller importerar kemiska produkter är skyldiga att utreda och informera om egenskaper av betydelse från både hälso- och miljösynpunkt. För att klara detta är företagen skyldiga att skaffa sig den kunskap som behövs. Syftet är att informera användare av produkterna så att de har möjlighet att vidta åtgärder för att minimera risker för hälsa och miljö. Företagen är skyldiga att anmäla sin verksamhet och sina produkter till KemI.

De kommunala tillsynsmyndigheterna och **KemI** har ett parallellt ansvar för operativ tillsyn över tillverkare och importörer av kemiska produkter. Om två myndigheter har operativt tillsynsansvar får de komma överens om hur ansvaret ska fördelas. Någon formell överenskommelse om hur ansvaret för arbetet ska delas upp har dock inte gjorts.

KemI har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning. På regional nivå är **länsstyrelserna** ansvariga. Även ansvaret för tillsynsvägledningen är parallellt. KemI och länsstyrelserna ska enligt tillsynsförordningen aktivt

verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjningen inom ansvarsområdet.

Regeringen har, genom sin styrning via regleringsbrev, instruktion till myndigheterna och genom att utfärda förordningar, ansvar för att tillsynen av importörer och tillverkare av kemiska produkter lever upp till målen och regelverket.

Regeringen har i tillsynsförordningen slagit fast att ansvaret för operativ tillsyn är parallellt och får delas upp av KemI och kommunerna själva. Förordningen anger även det parallella ansvaret för tillsynsvägledningen.

Tidigare har regeringen i propositionen *Miljöbalk* tydligt uttalat att det fanns oklarheter i ansvarsfördelningen avseende kemikalietillsyn.⁵⁷ Regeringen föreslog att KemI bör ha fortsatt huvudansvar för tillsyn över tillverkare och importörer. Enligt regeringen borde kommunerna ta ett större ansvar för kemikaliekontrollen. Kommunerna borde som grundprincip utöva all tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare. En klar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå borde göras. Detta fick inte sin motsvarighet i tillsynsförordningen.

I samma proposition bedömde regeringen att det fanns skäl att, när ytterligare erfarenheter gjorts, närmare se på möjligheterna att föra över även delar av tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer från KemI till kommunerna. En bedömning av Kemikalieutredningen år 2001 kom till motsatt slutsats, nämligen att KemI, i syfte att åstadkomma en effektivare tillsyn, borde få ensamt operativt tillsynsansvar för tillverkare och importörer.⁵⁸

Regeringen har i avgiftsförordningen slagit fast reglerna för nationella kemikalieavgifter. Den statliga tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter finansieras med kemikalieavgifter.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45.

⁵⁸ SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering.*

3 Tillsynen i praktiken

I följande kapitel beskrivs hur operativ tillsyn och tillsynsvägledning bedrivs i praktiken. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelser avseende den tillsyn som bedrivs och förutsättningarna för att bedriva tillsyn.

3.1 Operativ tillsyn

3.1.1 Keml:s resurser för tillsyn

Keml:s verksamhet har undan för undan utökats. Framförallt Sveriges EU-inträde har inneburit att Keml:s verksamhet utökats, exempelvis genom arbetet med den nya kemikalielagstiftningen (REACH). Drygt hälften av Keml:s totala kostnader avser idag EU-relaterat arbete. Även ansvaret för miljö kvalitetsmålet *Gifrfri miljö* har tillkommit. Inspektionsverksamheten har utökats med fler inspektörer (se tabell 1).

Tabell 1: Antal persondagar avsatta för operativ tillsyn samt antal inspektioner

År ⁵⁹	Antal inspektörer ⁶⁰	Persondagar	Inspektioner
2002	11 inspektörer, varav drygt hälften arbetade deltid. 5 var erfarna och 6 nya inspektörer.	1 643	200
2003	16 inspektörer, varav 7 arbetade deltid. 10 var erfarna och 6 nya inspektörer.	1 601	258
2004	16 inspektörer, varav 7 jobbade deltid. 12 var erfarna och 4 nya inspektörer.	1 969	301

Källa: Keml

När Keml bildades år 1986 finansierades verksamheten enbart med avgifter. Fortfarande finansieras Keml till stor del via kemikalieavgifter, vilka myndigheten dock inte själv får disponera.⁶¹ Intäkterna från avgifter går in i statsbudgeten och Keml får istället ett anslag som för år 2004 var 106,7 miljoner kronor. Kemikalieavgifterna motsvarade 56,7 miljoner kronor eller

⁵⁹ Riksrevisionens granskning sträcker sig fram t.o.m. år 2004. År 2005 användes 1 695 persondagar för operativ tillsyn. Det fanns 16 inspektörer, varav 8 jobbade deltid. 12 var att betrakta som erfarna, 2 med medelersfarenhet och 2 nya inspektörer. Inför år 2006 planeras för 1 640 persondagar.

⁶⁰ Inspektörerna arbetar med både operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Antalet persondagar som används till tillsynsvägledning framgår av tabell två avsnitt 3.2.3. Enligt Keml tar det ett till två år innan en nyanställd inspektör arbetar med full kapacitet.

⁶¹ Vissa myndigheter får själva disponera intäkterna från avgifter.

drygt 53 procent av Keml:s totala anslag.⁶² I enlighet med avgiftsförordningen ska företagens inbetalda avgifter användas för Keml:s tillsyn. Kostnaderna för Keml:s tillsyn uppgick samma år till 12,3 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 12 procent av Keml:s totala kostnader (106,7 miljoner kronor).⁶³ Den faktiska kostnaden för tillsynen är något högre om vissa kringkostnader räknas in. Riksrevisionen har inte granskat hur stor del av övriga kostnader som kan bedömas ha en stark koppling till tillsynen.

3.1.2 *Keml:s Organisation*

Keml har fyra avdelningar: Riskbedömning, Riskbegränsning, Bekämpningsmedel och biotekniska produkter samt Administration (se figur 2). Det är inom avdelningen för riskbegränsning som tillsyn bedrivs. Avdelningen Riskbegränsning består också av verksamheterna Begränsningsregler, Miljömålsarbetet, Produktregistret, Statistik och flöden samt Strategier och styrmedel.

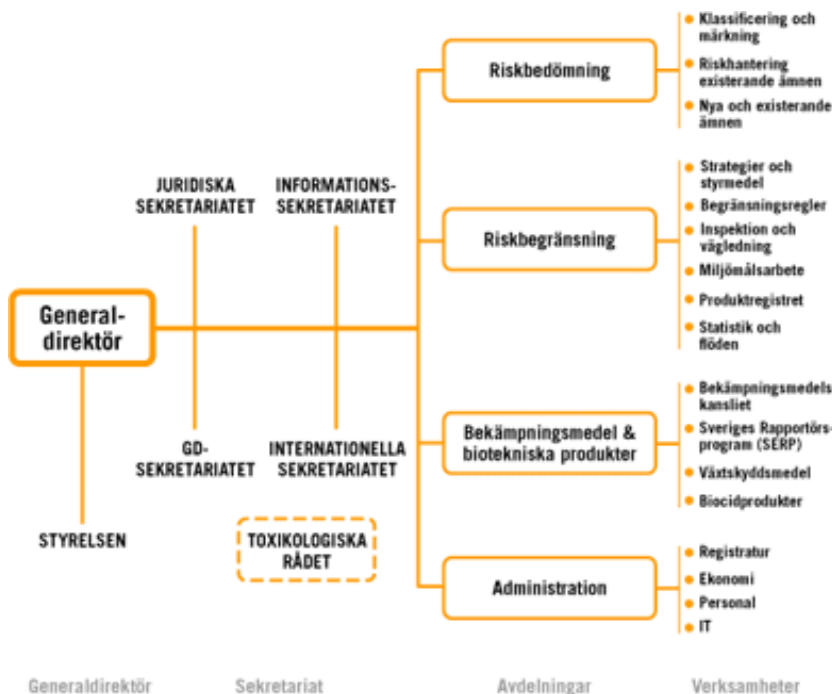
Till avdelningens ansvarsområden hör bland annat den operativa tillsynen av tillverkare och importörer, tillsynsvägledning gentemot lokala och regionala myndigheter, produktregistret, produktion av officiell statistik, samordning och uppföljning av miljömålet *Giftfri miljö* samt riskbegränsningsaktiviteter nationellt, i EU och internationellt i övrigt. Vidare bidrar avdelningen till att ta fram vägledande dokument till REACH.

Prioriterade områden för avdelningen för riskbegränsning är rådsbehandlingen av REACH, interimstrategin (den del som rör förberedelsearbetet för REACH), inspektion och vägledning, elektronisk anmälan till produktregistret (s.k. e-anmälan) samt Keml:s strategiska mål och kvalitetsledningsarbete.

⁶² Avgifterna har ökat bland annat som en följd av ökade produktionsvolymerna av kemiska produkter. Keml:s bemyndigande att ta ut avgifter anges i kemikalieavgiftsförordningen. Kemikalieavgifter ska enligt 2 § tas ut som årsavgift och produktavgift. En del av avgiften är alltså beroende av volymen.

⁶³ Keml:s årsredovisning 2004.

Figur 2: Keml:s organisation



Källa: Keml

3.1.3 Samarbete med andra myndigheter

Keml är central tillsynsmyndighet för primärleverantörer av kemiska produkter. Keml kontrollerar numera även de punkter i säkerhetsdatablad som regleras i Arbetsmiljöverkets regelverk. Keml samverkar därför operativt med arbetsmiljöinspektörer. Dessa arbetsmiljörelaterade frågor gör att Keml upptäcker ännu fler brister än tidigare.

Keml och Arbetsmiljöverket har ibland gemensamma projekt. Bland annat genomfördes under år 2004/2005 ett gemensamt projekt där även Räddningsverket deltog. I projektet granskades säkerhetsdatablad för avfettningsmedel ur ett användarperspektiv. Myndigheterna ställde krav på åtgärder hos 29 av 30 inspekterade leverantörer av avfettningsmedel. Bristerna gällde bland annat att information om personlig skyddsutrustning saknades.

Genom att de tre myndigheterna samverkade breddades och fördjupades kraven på information. Ett problem i vanliga fall är att varje myndighet bara granskar vissa delar av ett säkerhetsdatablad. I de fall en av tillsynsmyndigheterna bedömt att det kontrollerade avsnittet motsvarar kraven tar ofta företaget för givet att det positiva omdömet avser hela säkerhetsdatabladet. Tyvärr visar det sig ofta att så inte är fallet. Det finns med andra ord

en risk att tillsynsmetodiken kan leda till att företagen, utan att ha tillräcklig grund för detta, uppfattar det som att företagets säkerhetsdatablad eller t.o.m. företagets verksamhet som helhet är godkänd.

Det finns en gränsyta gentemot flera andra myndigheters tillsyn:

- Livsmedelsverket
- Läkemedelsverket
- Jordbruksverket
- Arbetsmiljöverket
- Naturvårdsverket
- Räddningsverket

I de tre första fallen delas de kemiska ämnena upp mellan myndigheterna och varje grupp ämnen berörs av olika lagstiftning. I de tre senare fallen handlar det om hur kemikalierna används. Ett enskilt ämne kan bli föremål för tillsyn av alla ovan nämnda myndigheter.

KemI deltar i ToFR-arbete. Under 2004 har ToFR arbetat med bland annat uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn, tillsynsvägledning och en enkät om tillsyn som skickats till landets alla kommuner.

Eftersom kemikalielagstiftningen inom EU i princip är helt harmoniserad finns ett antal samarbetsgrupper och liknande inom unionen där KemI deltar.

3.1.4 *Produktregister*

Sedan 1978 finns ett nationellt produktregister till vilket företagen är skyldiga att göra verksamhetsanmälningar och registrera sina produkter. Produktregistret tjänar bland annat som underlag för fakturering av kemikalieavgifter, statistik, miljömålsarbete, tillsyn och forskning. Tillsynsverksamheten använder sig av produktregistret bland annat för att identifiera inspektionsobjekt och för att få information om dessa inför en inspektion. Produktregistret är därmed av central betydelse för tillsynen men också för att skapa överblick över kemikalieanvändningen i samhället. De flesta EU-länder saknar ett motsvarande register och har därmed inte samma överblick över kemikalieflöden i samhället. De saknar därmed också detta viktiga hjälpmedel för att bedriva kemikalietillsyn.

Totalt finns det i produktregistret närmare 2 300 företag som är tillverkare eller importörer av kemikalier. Ungefär 10 procent av företagen omsätts på ett år. En del företag byter namn, andra går i konkurs och nya företag kommer till. Antalet kemiska produkter ökar stadigt, liksom de kvantiteter som används. År 1995 fanns cirka 57 000 produkter och år 2004 var antalet uppe i cirka 69 000 produkter. Hela 75 procent av de kemiska produkterna i

Sverige är tillverkade utomlands. Kvantiteterna som används har också ökat kraftigt, från 51 miljoner ton år 1995 till 78 miljoner ton år 2003.⁶⁴

Regelverket för registret är så utformat att produkthanmälan kan göras upp till ett år efter att en produkt satts ut på marknaden.⁶⁵ Det innebär att användarna kan nås av kemiska produkter som inte är kända av KemI. Om företagen inte har tagit sitt ansvar kan viktig information till användarna saknas om exempelvis den skyddsutrustning som behövs för att minska risken för människors hälsa och miljön. Tidsglappet mellan utsättning och anmälan kan också innebära att KemI, när ny kunskap om ämnens farlighet blir känd, inte kan bedöma omfattningen av användningen av ämnet i landet eller utöva kontroll av produkten vid en inspektion.

Det faktum att företagen inte behöver anmäla eller uppdatera sina uppgifter förrän året efter utsättandet av produkten på marknaden påverkar även tillsynen. När inspektörerna påpekar att anmälan saknas för en produkt kan företaget uppge att de påbörjat tillverkning av produkten under det senaste året. Det kan även vara lätt för företagen att av misstag glömma att anmäla en produkt om det till exempel rör sig om en säsongsbetonad produkt där det kan gå lång tid mellan användandet av produkten och den tidpunkt när anmälan ska göras.

Nuvarande föreskrifter för produktregistret upprättades år 1992. De är enligt KemI föråldrade och behöver arbetas om för att anpassas till dagens behov och förutsättningar. KemI har dock inte prioriterat en översyn. Orsaken är enligt KemI brist på resurser, samt det faktum att KemI ser fördelar med att samordna översynen av föreskrifterna med att regeringen ser över avgiftsförordningen (1998:942). KemI har påtalat behovet av en översyn till regeringen. Någon sådan översyn av avgiftsförordningen är enligt uppgift till Riksrevisionen inte planerad i Regeringskansliet.

Produktregistret disponerar nio årsarbetskrafter. Av dessa är fyra kemister. Om en produkthanmälan till registret verkligen utmärker sig, exempelvis genom produktens farliga sammansättning, kan det hända att personalen uppmärksammar detta och vidtar åtgärder, men enligt intervjuer inom KemI är det ovanligt. Orsaken kan vara att det krävs en erfaren kemist för att se sådana avvikelser. De kemister som arbetar på produktregistret har enligt KemI i allmänhet inte tillräckligt lång erfarenhet.

Uppgifter om sammansättningen saknas för cirka 4 000 av de cirka 69 000 kemiska produkter som finns i registret. Företagen har helt enkelt inte skickat in några uppgifter till registret eller också är den information som skickats in av företaget obegriplig. I dessa fall skickar KemI ut ett brev och sedan en påminnelse. Därefter blir ärendet "vilande", det vill säga KemI

⁶⁴ Sveriges officiella statistik från produktregistret tabell 3, år 2003.

⁶⁵ Företagen är skyldiga att anmäla eller uppdatera sina uppgifter senast den 28 februari året efter att produkten satts ut på marknaden.

följer inte upp ärendet längre än så. KemI har enligt egen uppgift inte resurser att åtgärda dessa ärenden.

År 2005 anmäldes 9 275 nya produkter till registret. Av dessa kvarstår (januari 2006) 1 716 produkter som saknar korrekta uppgifter. Varje år tillkommer alltså nya vilande ärenden i samband med att ytterligare anmälningar kommer in och måste tas om hand.

Andra problem med produktregistret är att det i registret saknas företag som borde vara med samt att företagen inte alltid anmäler alla sina produkter. Även produkter som finns i stora kvantiteter kan enligt KemI saknas. För några år sedan konstaterade KemI i ett projekt att 10 procent av de företag som hade skyldighet att anmäla sig (verksamhetsanmälan) inte hade gjort det. I andra sammanhang har ytterligare företag kunnat identifieras som inte är anmälda till produktregistret trots att de borde vara det. KemI skattar mörkertalet till 10–20 procent.

Även bekämpningsmedel räknas som kemiska produkter. Företagen och produkterna i KemI:s bekämpningsmedelsregister borde alltså finnas med även i produktregistret. KemI samkör dock inte produktregistret mot bekämpningsmedelsregistret för att kontrollera om alla som har anmält sig till det ena också har anmält sig till det andra. Produktregistret gör inte heller regelbundet jämförelser med Bolagsverkets, Tullverkets eller SCB:s uppgifter angående vilka nya företag som etablerats.

Alla inspektionsärenden sedan 1986 finns registrerade i KemI:s databas STINA. Syftet är att ge stöd åt det löpande arbetet och underlätta en konsekvent handläggning av inspektionsärenden. KemI har fått pengar via miljömålsarbetet för att utveckla indikatorer som speglar miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. En av indikatorerna ska mäta hur andelen felaktiga säkerhetsdatablad förändras över tiden, något som alltså har stor betydelse för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. De extra resurserna används för att utveckla uppföljningsdelen i STINA så att det ska gå att ta fram underlag för denna indikator.

3.1.5 Inriktningen av KemI:s inspektionsverksamhet

KemI ska genom sin operativa tillsyn se till att regelverket följs. Den operativa tillsynen kan bestå av dels inspektioner av tillverkare och importörer av kemiska produkter, dels information till dessa. KemI arbetar bland annat med informationsförmedling via myndighetens hemsida. Vidare skickar KemI ut ett informationspaket till nystartade företag som myndigheten får kännedom om. Paketet behandlar regler inom kemikalieområdet, företagets skyldigheter m.m.

När KemI gör sina urval av företag som ska bli föremål för inspektion kan KemI utgå ifrån en viss bransch, en viss typ av produkt- eller produkt-

grupp eller vissa ämnen (år 2004 139 stycken). Även inspektioner utifrån tips (76) samt regionala inspektioner (86) genomförs.

3.1.6 *Besöks- och brevinspektioner*

Keml:s inspektionsverksamhet utgörs av inspektionsbesök på plats eller av s.k. brevinspektion. Brevinspektion är enligt Keml ett alternativ framför allt då inspektionen har en begränsad omfattning, till exempel kontroll av en specifik regel eller produktinformation för enstaka produkter. Vid brevinspektioner kontrolleras endast märkningen och säkerhetsdatablad. Vid besöksinspektioner sker en mer omfattande kontroll. Bland annat förs även en dialog med företaget angående företagets tillgång till kompetens inom kemikalieområdet samt rutiner för och organisation av arbetet med riskbegränsning.

Vid brevinspektion begärs säkerhetsdatablad in för ett urval av ett företags produkter och företaget får då självt välja ut vilka säkerhetsdatablad det ska skicka in till Keml. Till skillnad från tidigare rutiner begär Keml i dag in säkerhetsdatablad även före en förannämld besöksinspektion. Syftet är att underlätta och effektivisera inspektionen, bland annat genom att kunna rådfråga kolleger eller annan expertis, exempelvis på Arbetsmiljöverket, om så behövs. Inspektörerna kan också använda produktregistret exempelvis för att kontrollera uppgifterna om produkternas sammansättning.

Genom att kontrollera samstämmigheten mellan säkerhetsdatablad och märkningen kan Keml:s inspektörer få en uppfattning om hur väl företagets system för egenkontroll fungerar. Därför arbetar Keml med ett urval av kemiska produkter vid varje företag. Även om företaget självt väljer ut dessa produkter anser Keml att ett sådant urval är tillräckligt för att bedöma företagets system för egenkontroll. Exempelvis kan 10 av företagets 100 produkter kontrolleras. Om säkerhetsdatablad för dessa 10 utvalda produkter uppvisar brister tyder det på att företagets system för egenkontroll inte är tillräckligt bra. Därmed behöver Keml inte kontrollera fler av företagets kemiska produkter. I stället arbetar Keml vidare med de 10 utvalda produkterna tills företaget, till exempel genom att anställa eller anlita ny kompetens, byggt upp ett system för egenkontroll som fungerar tillfredsställande. Keml anser att detta arbetssätt, att följa företagen tills de byggt upp ett fungerande system för egenkontrollen som sedan appliceras på hela verksamheten, är ett effektivt sätt att arbeta med inspektionsverksamhet.

Inspektioner på plats ska normalt förännämas till kommunen. Enligt Keml görs detta i de flesta fall. Inspektion kan även genomföras utan förannmälan om det finns särskilda skäl, till exempel att företaget kan förmodas vidta åtgärder för att försvåra eller omöjliggöra syftet med inspektionen.

3.1.7 Systemtillsyn och regionala inspektioner

Ett sätt att utöva inspektion på plats är s.k. systemtillsyn där företagets möjligheter till internkontroll inspekteras. Systeminspektioner riktar sig främst mot företag som arbetar med produkter som man inte direkt förknippar med kemikalier, exempelvis tyger eller leksaker.⁶⁶ Företagen som säljer dessa produkter associerar inte i första hand produkterna med kemikalier. Inom ramen för systemtillsynen kontrolleras bland annat företagets tillgång till kompetens inom kemikalieområdet och dess organisation av kemikaliearbetet. Företagen ska också kunna redovisa vad deras leverantörer vet om innehållet i produkterna och de ska kunna ange vilka metoder och resurser som läggs på att byta ut skadliga kemikalier enligt produktvalsprincipen.

KemI arbetar även med regionala inspektionsprojekt (RIO) där ett urval av eller samtliga företag i en region blir föremål för besöks- eller brevinspektion. I RIO Skåne som genomfördes år 2004 gjordes ett urval av 80 av totalt 330 företag. Företagen tillhörde olika branscher och hade tillsammans 5 000 kemiska produkter. Ett urval av 550 produkter av dessa blev föremål för inspektion. En slutsats från denna inspektionsomgång var att var sjätte förpackningsmärkning hade brister. Det var bara 16 procent av företagen som klarade sig helt utan anmärkning, 35 procent fick påpekande och 48 procent fick redovisningskrav.⁶⁷

3.1.8 Vanliga brister

Vanliga fel i säkerhetsdatabladen är exempelvis att risk- och skyddsupplysningar saknas eller är felaktiga. Vidare kan texten vara obegriplig för användarna för att den är på ett annat språk eller dåligt översatt till svenska.⁶⁸

Vid var tionde inspektion (i 30 fall år 2004) är bristerna så allvarliga att KemI polisanmäler företaget. Enligt KemI är andelen brister relativt konstant år efter år. Det har varken blivit bättre eller sämre.

Ibland är företagen snabba med att åtgärda de brister KemI påpekat, ibland tar det längre tid. Det finns ett ekonomiskt incitament för företagen att rätta till bristerna. KemI kan, om inte företaget hör samman KemI:s krav på åtgärder, förbjuda företaget att sälja sina produkter.

⁶⁶ Lindberg, Anna-Karin (2004) *Metoder i kommunal och regional tillsyn. En inventering*. Rapport 5363.

⁶⁷ Påpekande: Påtalande av mindre brister som företaget förutsätts åtgärda. Kan komma att kontrolleras vid ett senare tillfälle. Redovisningskrav: Vid mer allvarliga brister ställs krav från KemI på att företaget ska redovisa hur de tänker rätta till felaktigheterna.

⁶⁸ Ofta använder företagen endast datorprogram för översättningen, vilket leder till felaktigheter och tolkningssvårigheter.

Keml:s viktigaste källa för att identifiera inspektionsobjekt är företagens egna anmälningar till produktregistret. Därefter kommer tips från kommuner och konkurrenter. Det har även hänt att Keml letat efter nya företag i Tullverkets eller Bolagsverkets register.

3.1.9 *Omfattningen av Keml:s inspektionsverksamhet*

Keml utförde ungefär 300 inspektioner år 2004. Detta motsvarar regeringens mål i regleringsbrevet för samma år. Det totala antalet inspektioner har ökat kraftigt (30 procent mellan 1997 och 2004) med en nedgång kring år 2000. Nedgången hängde samman med att Keml fick lov att avsätta resurser för extra arbete till följd av Sveriges EU-inträde. Sverige hade då undantagsregler på kemikalieområdet som krävde särskilda insatser från Keml. Av inspektionerna var ungefär 100 besöksinspektioner och 200 brevinspektioner år 2004. Andelen brevinspektioner har ökat från 40 procent 1997 till 66 procent år 2004.

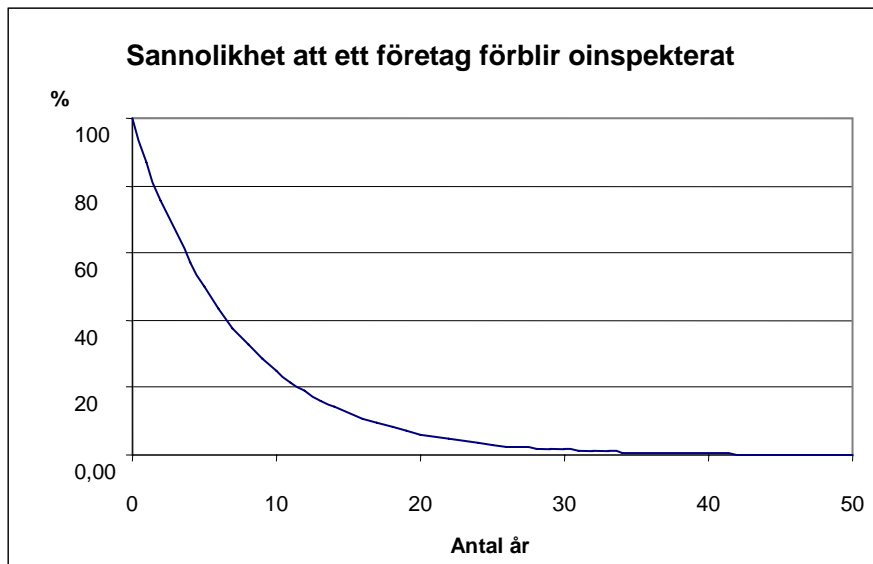
Med nuvarande omfattning av tillsynen är det många företag som aldrig nås av Keml:s inspektioner.

Riksrevisionen har låtit Statisticon AB ta fram ett räkneexempel på nuvarande sannolikhet för ett företag att inte bli föremål för inspektion. Diagrammet (se figur 3) visar hur stor del av företagen som inte blir föremål för inspektion över tiden. Sannolikheten är då 87 procent att ett givet företag inte blir inspekterat via brev eller besök första året. Efter fem år har ungefär hälften av företagen inte blivit inspekterade och efter tio år har cirka en fjärdedel av företagen ännu inte blivit inspekterade.

Beräkningarna tar inte hänsyn till den omsättning av företag som sker varje år (cirka 10 procent). Detta innebär att sannolikheten att inte nås av en inspektion är högre än i exemplet eftersom många företag inte är verk samma så länge som fem år.

Beräkningen baseras på att varje företag väljs med lika stor sannolikhet. I praktiken utförs dock majoriteten av Keml:s inspektioner genom riktade urval som baseras på särskilda insatser gentemot vissa delbranscher, produktgrupper eller utifrån de tips som tas emot exempelvis från konkurrerande företag. I praktiken är det alltså ännu fler företag som helt undgår att bli föremål för inspektion. Keml uppger att större företag med stora volymer kontrolleras i högre utsträckning än mindre företag. Samtidigt uppger såväl Keml som branschorganisationen Plast- & Kemiföretagen att okunskap och brister i exempelvis säkerhetsdatablenden generellt sett är vanligare hos små företag.

Figur 3: Många företag blir aldrig inspekterade av KemI



Källa: Baserat på beräkningar utförda av Statisticon AB

Det finns 69 000 kemiska produkter i produktregistret. Varje år omsätts cirka 10 procent av produkterna. Nya produkter tillkommer, gamla produkter byter namn och vissa produkter tas bort ur företagets sortiment. KemI inspekterar ungefär 2 000 produkter per år. Vid de företag som inspekteras undersöker KemI oftast ett urval ur företagets sortiment. Som ett räkneexempel kan nämnas att en produkt i genomsnitt blir inspekterad av KemI för första gången efter 34 år.⁶⁹ I realiteten dröjer det längre eftersom KemI utför vissa inspektioner som riktas mot särskilda produktgrupper som KemI bedömer som problematiska.

Den strategi som KemI har valt för att möta det stora antalet produkter innebär att KemI via s.k. systemtillsyn inspekterar företag som har många produkter. Företagen som KemI når via systeminspektioner har produkter som motsvarar mellan 10 och 50 procent av samtliga kemiska produkter.⁷⁰ Genom att kontrollera ett urval av företagets produkter har KemI inspekterat om företagets internkontroll fungerar. KemI har dock inte kontrollerat varje enskild produkt.

⁶⁹ Enligt beräkningar utförda av Statisticon AB. Beräkningen tar inte hänsyn till omsättning av företag eller produkter.

⁷⁰ Riksrevisionens kommentar: Dessa produkter kan emellertid finnas hos flera tillverkare och importörer som inte blivit föremål för någon inspektion.

3.1.10 Uppföljning av kommunernas operativa tillsyn

Det är länsstyrelsernas och KemI:s uppgift att inom tillsynsvägledningen följa upp kommunernas operativa tillsyn av kemiska produkter. Det finns dock inte någon heltäckande nationell uppföljning av kommunernas operativa tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter. Den enda uppföljning som finns är några övergripande frågor om kemikalietillsyn i ToFR:s tillsynsenkät till kommunerna, se nedan.

3.1.11 Kommunernas arbete med operativ tillsyn

Ett av många tillsynsområden

De kommunala tillsynsnämnderna har att prioritera mellan flera olika tillsynsområden där de kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörerna arbetar. Sveriges Kommuner och Landsting skattar att livsmedel och därefter miljöfarlig verksamhet är de områden inom vilka mest tillsyn utövas. Naturvårdsverket har rapporterat att många kommuner och länsstyrelser har bristande resurser för den operativa tillsynen på MB:s område.⁷¹

Sveriges Kommuner och Landsting har svårt att skatta omfattningen av kemikalietillsyn i allmänhet eller tillsyn av kemiska produkter specifikt. Det beror bland annat på att tillsyn av kemiska produkter liksom övrig kemikalietillsyn bedrivs i samband med tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Denna uppfattning delas även av de kommuner som Riksrevisionen intervjuat.

De flesta kommuner arbetar med tillsynsplaner. Trots tillsynsplanerna, menar de kommuner som Riksrevisionen intervjuat, är mycket av arbetet händelsestyrt av akuta ärenden såsom tillstånd, anmälningar och klagomål. Planerad verksamhet får då lov att prioriteras lägre. Naturvårdsverket konstaterade i en rapport år 2002 att länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn till stor del är händelse- och utifrånstyrd, medan utrymmet för egeninitierad och målstyrd tillsyn ofta är litet eller obefintligt.⁷²

Omfattning och inriktning av kommunernas operativa tillsyn

År 2004 genomförde ToFR en enkät till alla operativa tillsynsmyndigheter enligt MB. Enkäten avsåg tillsynsverksamheten år 2003. Riksrevisionen har tagit del av och bearbetat de frågor som avsåg kommunernas kemikalietillsyn. Bortfallet var 63 kommuner som inte besvarade enkäten. Enligt uppgifter från KemI:s produktregister saknar cirka 30 kommuner importörer eller

⁷¹ Naturvårdsverket (2002) *Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken*. Rapport 5209.

⁷² Ibid.

tillverkare av kemiska produkter. Det är oklart om alla eller några av dessa 30 kommuner ingår i bortfallet.

I ToFR:s tillsynsenkät svarade 149 av landets kommuner att de genomförde tillsyn inom kemikalieområdet under år 2003.⁷³ Sammanlagt 78 kommuner uppgav att de inte utövade någon kemikalietillsyn.⁷⁴ Av de 149 kommuner som arbetade med operativ tillsyn inom kemikalieområdet var det, enligt Riksrevisionens bedömning av kommunernas svar, cirka 93 kommuner som genomförde operativ tillsyn specifikt avseende kemiska produkter.

När det gäller perioden 2004–2006 angav 178 av landets kommuner att de planerar att genomföra någon form av kemikalietillsyn; 47 kommuner angav att de inte planerar att genomföra någon kemikalietillsyn under samma period.

Riksrevisionen har inte kunnat se något geografiskt mönster när det gäller kommunernas insatser för kemikalietillsyn (se figur 4). Det kan eventuellt förklaras av att 63 kommuner inte besvarat enkäten.

Riksrevisionens intervjuer med Keml och kommunerna visar att det i praktiken har uppstått en arbetsfördelning när det gäller operativ tillsyn av kemiska produkter. Keml arbetar främst med tillverkare och importörer. Kommunerna arbetar främst med detaljistledet, dvs. förvaring och lagring av kemikalier hos företag och märkning av kemiska produkter på försäljningsställen.

Ett sätt att genomföra inspektionerna är att inspektörerna i förväg talar om för verksamhetsutövarna att inspektion är aktuell och vilka papper de bör ha i ordning. I Hultsfreds kommun genomfördes år 2003 ett projekt där företagen i förväg blev informerade om sina skyldigheter och vilka sanktioner de riskerade om de inte följde reglerna. Trots detta uppvisade 50 procent av företagen brister vid senare inspektion.⁷⁵

I Riksrevisionens intervjuer har framkommit att vissa kommuner, speciellt de mindre, om möjligt vill undvika att besluta om miljösanktionsavgifter.⁷⁶ Det kanske bara finns ett fåtal företag i kommunen och därmed är man starkt beroende av de arbetstillfällen dessa företag ger.

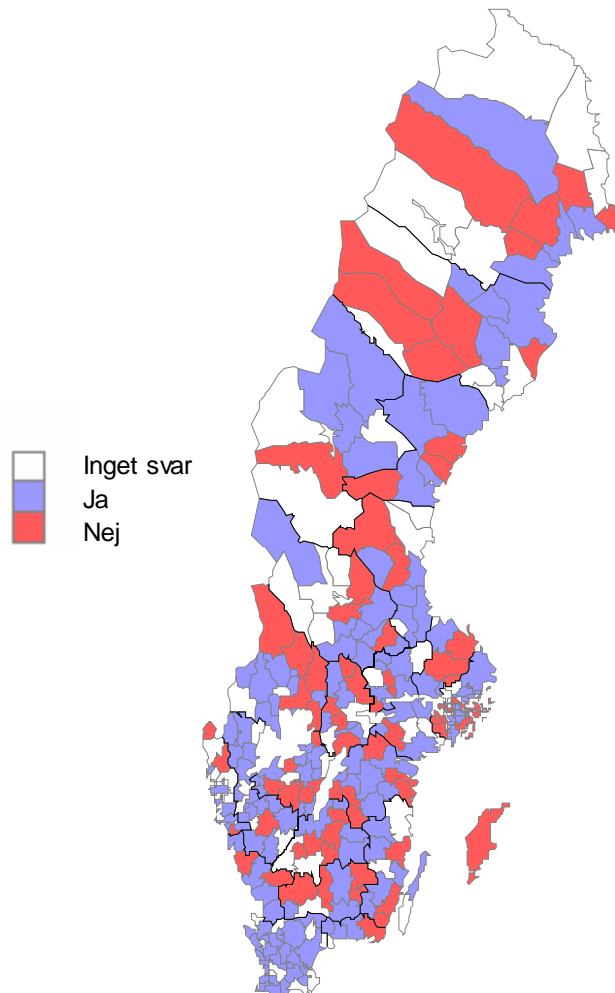
⁷³ ToFR:s tillsynsenkät 2004.

⁷⁴ 63 kommuner har inte besvarat enkäten. Riksrevisionen känner inte till huruvida gruppen kommuner som valt att inte besvara enkäten innefattar det 30-tal kommuner där det inte finns några tillverkare eller importörer av kemiska produkter. Enkäten avsåg kemikalietillsyn och inte specifikt tillsyn av importörer och tillverkare av kemiska produkter.

⁷⁵ Hultsfreds kommun (2004) *Redovisning av ett tillsynsprojekt gällande kemiska produkter i butiker i Hultsfreds kommun 2003–2004*.

⁷⁶ Samstämmiga uppgifter från Riksrevisionens intervjuer med kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting och Keml.

Figur 4: Kommunernas svar på frågan om de arbetat med kemikalietillsyn år 2003



Källa: Riksrevisionens bearbetning av ToFR:s enkät 2004

Avgifterna varierar

Kommunernas tillsynsavgifter varierar. Vissa tar ut en årlig avgift, andra tar ut en årsavgift och en timavgift⁷⁷ vid brister som föranleder inspektionsbesök. Många kommuner har inte sett till att få full kostnadstäckning med avgifter för sin tillsyn. I en enkätundersökning genomförd av dåvarande

⁷⁷ Enligt Sveriges Kommuner och Landsting varierar timavgiften mellan 400–800 kr år 2004. Tidigare undersökning år 2000 visade en variation i timavgifterna mellan 250–400 kr. Undersökningen omfattar inte årsavgifter.

Svenska Kommunförbundet konstaterades att kostnadstäckningen för tillsyn inom miljöskyddsområdet under år 2000 endast var 42 procent.⁷⁸

Urval av företag

Kommunerna får kännedom om företag som startat verksamhet med kemiska produkter genom att företag har tillstånds- och anmälningsskyldighet avseende miljöfarlig verksamhet hos länsstyrelsen eller kommunen (uppgiften kan av länsstyrelsen delegeras till kommunen). Ett annat sätt är att titta i tidningsannonser, leta på nätet, få in tips eller knacka dörr. Keml:s produktregister används inte av kommunerna för att hitta inspektionsobjekt. När en kommun har ett tillsynsärende har den möjlighet att använda sig av produktregistret. Kommunerna kan i sådana fall jämföra sina tillsynsobjekt med uppgifterna i produktregistret. Om en kommun exempelvis upptäcker en främmande kemikalie i avloppsvattnet kan den vända sig till Keml för att få reda på vilka företag i kommunen som använder ämnet. Enligt Keml utnyttjas denna möjlighet cirka tio gånger per år.

Samverkan med andra myndigheter

Det är svårt, speciellt för de små kommunerna, att utöva tillsyn och ha kompetens inom alla miljö- och hälsoskyddsområden.⁷⁹ Många kommuner deltar därför i olika samverkansprojekt för att få hjälp i kemikaliearbetet. Vanligt är projekt som samordnas av länsstyrelsen. Men samverkan mellan kommuner blir också alltmer vanlig. Keml bedömer det som svårt för kommunerna att ha den mycket specifika kompetens som krävs för att utföra inspektion av kemiska produkter hos tillverkare och importörer. Detta problem har även förts fram tidigare av Kemikalieutredningen.⁸⁰ Kommunens storlek bedöms av Keml vara avgörande. Det finns exempel där flera mindre kommuner gått samman i ett gemensamt miljökontor eller gemensamt köpt in miljöjuridisk kompetens.

De fyra kommuner Riksrevisionen har intervjuat vänder sig till grannkommuner, länsstyrelser eller Keml när de behöver hjälp. Länsstyrelsen upplevs ha ont om tid och används mer för råd och stöd i generella frågor om kemiska produkter samt tillstånd och miljöfarlig verksamhet. Keml anses ha mer spetskompetens och används som en resursbank bland annat för klassificerings- och märkningsfrågor samt bekämpningsmedel. Rådgivningsmaterialet på myndighetens hemsida upplevs som mycket användbart. Över huvud taget uppskattas Keml:s vägledningsarbete av de kommuner

⁷⁸ Svenska Kommunförbundet (2000) *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – En enkätundersökning 2000*.

⁷⁹ Samstämmiga uppgifter från Riksrevisionens intervjuer med kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting och Keml.

⁸⁰ SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.

Riksrevisionen har haft kontakt med. KemI har egen erfarenhet av operativ tillsyn och anses därmed ge relevant och bra hjälp.

3.1.12 Företagens miljöarbete

Ett stort ansvar och den viktigaste delen av kontrollen av kemiska produkter vilar, som beskrivits i kapitel 2, på de företag som tillverkar eller importerar kemiska produkter. KemI, kommunerna och länsstyrelserna ger en samstämmig bild av hur egenkontrollen fungerar: Den hänger generellt samman med företagets storlek. Små företag saknar ofta nödvändig kompetens. De stora företagen har egna experter anställda och är mer proaktiva i sitt miljöarbete. Risken för dåligt rykte i kombination med hotet om miljöstraffavgifter och åtal är faktorer som påverkar företagen i rätt riktning. Branschorganisationen Plast- & Kemiföretagen instämmer i att många företag har brister i sina säkerhetsdatablad. Organisationen arbetar aktivt för att hjälpa sina medlemmar med att höja kvaliteten på informationen.

Kemikalieindustrin⁸¹ satsar årligen 865 miljoner kronor eller cirka 2 procent av sin omsättning på investeringar och löpande kostnader för miljöskydd.⁸² Det kan jämföras med industrin som helhet som också har utgifter för miljöskydd på cirka 2 procent av omsättningen. Kemikalieindustrins löpande kostnader för miljöskydd har minskat kontinuerligt mellan åren 2000 och 2004. I miljöskyddskostnaderna ingår såväl de kostnader som uppkommer inom företaget för exempelvis arbete med miljömärkning som det arbete företagen anlitar konsulter för att utföra.

En europeisk jämförelse av kemisk industri och plast- och gummiindustri⁸³ visar att svenska företag inom dessa branscher har lägst miljöskyddskostnader.⁸⁴ De svenska företagens kostnader på cirka 2 procent av omsättningen kan jämföras med kostnaderna i exempelvis Storbritannien 3 procent, Spanien 4 procent, Nederländerna 7 procent, Finland 7 procent och Österrike 9 procent. I exempelvis Storbritannien och Österrike är kemisk industri och plast- och gummiindustri den bransch som står för den största delen av de totala miljöskyddskostnaderna inom industrin i respektive land.⁸⁵

⁸¹ Enligt nomenklaturen Svensk näringsgrensindelning (SCB): SNI 24, Kemisk industri.

⁸² SCB (2004) Miljöskyddskostnader. Sveriges officiella statistik.

⁸³ Enligt nomenklaturen Svensk näringsgrensindelning (SCB): SNI 24 och SNI 25.

⁸⁴ Informationen bygger på en enkät som omfattas av Eurostats s.k. regulations och utförs på likvärdigt sätt i medlemsländerna.

⁸⁵ Riksrevisionens kommentar: Jämförelser mellan olika branscher inom ett land eller jämförelser mellan olika länder bör alltid göras med försiktighet. När det gäller undersökningen *Industrins miljöskyddskostnader* kan dock nämnas att den omfattas av Eurostats s.k. regulations, vilket innebär att företagen är skyldiga att besvara enkäten. Detta medför en hög svarsfrekvens. Vidare har Eurostat genomfört kurser för dem som utför undersökningen i de olika medlemsländerna, i syfte att säkerställa god kvalitet och jämförbarhet. Den svenska undersökningen utförs av SCB. Osäkerhetsmått anges i relativa felmarginalen, RF, (2 x variationskoefficienten) i procent. För ovan refererade data avseende kemikalieindustrin i Sverige är RF 10–20 procent.

Produktionsvolymerna inom kemisk industri i Sverige har ökat kraftigt under senare år. Mellan åren 1995 och 2002 ökade produktionsvolymen inom svensk industri som helhet med cirka 20 procent. Samma period ökade kemisk industri sin produktionsvolym med 50 procent.⁸⁶ Enligt SCB:s industriproduktionsindex för perioden 1990–2003 var återvinningsindustrin den enda bransch som ökade sin produktion mer än kemisk industri. Förädlingsvärdena för kemisk industri har också ökat mycket kraftigt från 40 000 miljoner kronor år 1999 till 60 000 miljoner år 2004, dvs. 50 procent den senaste femårsperioden.⁸⁷ Exportvärdet för Kemikalier och kemiska produkter passerade år 2001 exportvärdet för Massa, papper och pappersvaror. År 2005 var exportvärdet drygt 7 miljarder kronor medan motsvarande värde för Kemikalier och kemiska produkter var drygt 9 miljarder. Ungefär hälften av värdet avsåg då läkemedel och läkemedelskemikalier.

3.2 Tillsynsvägledning

3.2.1 Keml:s resurser för tillsynsvägledning

De resurser Keml avsätter för tillsynsvägledning avseende kemiska produkter har varierat under senare år. Ibland kan den operativa tillsynen kräva särskilda insatser och då prioriteras detta före tillsynsvägledning.

Tabell 2: Antal persondagar avsatta för tillsynsvägledning på Keml

År ⁸⁸	Persondagar	Timmar
2002	55	440
2003	376	3 008
2004	238	1 904

Källa: Keml

3.2.2 Keml:s tillsynsvägledning

Keml:s tillsynsvägledning består till största delen av att ge råd och stöd till kommuner och länsstyrelser. Myndigheten anser att många kommuner och länsstyrelser har behov av att höja sin kompetensnivå. Därför arbetar Keml

⁸⁶ Plast- och kemiföretagen (2003) *Facts and figures, chemical and plastic industry in Sweden*.

⁸⁷ SCB (2005) Nationalräkenskaper 1999–2004. Tabell 12 Förädlingsvärde, fasta priser och sysselsättning inom näringslivet, SNI 24.

⁸⁸ Riksrevisionens granskning sträcker sig fram t.o.m. år 2004. År 2005 användes 228 persondagar/1 829 timmar för tillsynsvägledning. Inför år 2006 planeras för 187 persondagar/1 496 timmar.

mycket med insatser för att förbättra kompetensen, särskilt inom lagstiftningsområdet.

Tillsynsvägledningen består i huvudsak av följande:

- Att genomföra en årlig 5-poängskurs i kemikalietillsyn med cirka 30 platser på Umeå universitet.
- Seminarier och konferenser för länsstyrelser och kommuner. Syftet är bland annat att delge förändringar och nyheter i kemikalielagstiftningen. Under år 2004 har verksamheten nått cirka 300 åhörare.
- Informationsmaterial såsom checklistor, *Råd & Tips* och faktablad.
- Webbsida med särskild ingång för inspektörer.
- Medverkan eller samverkan i regionala projekt med länsstyrelser och kommuner.
- Besvarande av frågor per telefon eller e-post.
- Genom regionala projekt (RIO) ges kommuner och länsstyrelser en möjlighet att medverka vid Keml:s inspektioner.
- Om en länsstyrelse vill starta ett kemikalieprojekt kan Keml ordna ett seminarium vid projektets början. Länsstyrelsen kan även få hjälp med checklistor och kontaktpersoner.

I tillsynsvägledningen ska även uppföljning och utvärdering ingå. Det enda initiativet till nationell uppföljning som hittills har tagits är Keml:s övergripande frågor om kemikalietillsyn i ToFR:s tillsynsenkät till kommunerna.⁸⁹ Eftersom uppföljningen är begränsad saknas bland annat kunskap om i vilken omfattning kommunerna bedriver operativ tillsyn av kemiska produkter. Kunskap saknas också om förekomsten av lokala variationer i de tillsynsavgifter kommunerna tar ut av företagen.

Keml är enligt tillsynsförordningen även skyldig att utvärdera kommunernas operativa tillsyn. I dag görs ingen samlad utvärdering. Därmed saknas kunskap bland annat om huruvida de bedömningar som görs av kommunernas inspektörer är likvärdiga i olika delar av landet. Keml har gjort bedömningen att det största behovet inom tillsynsvägledningen är utbildning och information främst inom lagstiftningsområdet. Därför har Keml valt att prioritera dessa verksamheter.

3.2.3 *Länsstyrelsernas resurser för tillsynsvägledning*

Länsstyrelsernas kostnader för tillsynsvägledning av kommunernas operativa tillsynsarbete avseende kemiska produkter framgår inte av deras resultatredovisningar. Riksrevisionen har därför ombett länsstyrelserna att göra en

⁸⁹ ToFR:s tillsynsenkät 2004.

skattning av antalet timmar de arbetat med tillsynsvägledning avseende kemiska produkter. Denna skattning visar att länsstyrelserna år 2004 arbetade totalt cirka 1 640 timmar med tillsynsvägledning avseende kemiska produkter, vilket motsvarar nästan en årsarbetskraft eller nästan lika mycket som KemI avsätter för tillsynsvägledning.

Tabell 3: Antal timmar länsstyrelserna arbetar med tillsynsvägledning

År	Timmar
2002	1 530
2003	1 500
2004	1 640

Källa: Riksrevisionens enkät

Variationen mellan länen är stor. Som exempel kan nämnas att fem länsstyrelser stod för 70 procent av den samlade tiden som landets länsstyrelser lade på tillsynsvägledning avseende kemiska produkter under år 2004. Dessa länsstyrelser arbetade mellan 135 och 320 timmar med tillsynsvägledning. Medelvärdet för övriga länsstyrelser var cirka 30 timmar, men även bland de länsstyrelser som inte arbetade så mycket med tillsynsvägledning var spridningen stor.

3.2.4 Omfattning och inriktning av länsstyrelsernas tillsynsvägledning

I Riksrevisionens enkät uppgav alla länsstyrelser utom en att de genomfört tillsynsvägledning avseende kommunernas tillsyn av kemiska produkter under perioden 2002–2004. Den enda länsstyrelse som inte bedrivit någon tillsynsvägledning upplever att resurserna inte räcker till för mer än de inkommande ärendena, exempelvis tillståndsprövning.

Ett av många områden för tillsynsvägledning

Inom miljöbalksområdet konkurrerar tillsynsvägledningen avseende kemiska produkter med annan tillsynsvägledning. För många länsstyrelser varierar därmed de insatser som görs för tillsynsvägledningen avseende kemiska produkter i praktiken från år till år. Vissa år genomförs tillsynsvägledning i mycket begränsad omfattning.

Många länsstyrelser uppger att ärendehantering prioriteras före tillsyn i den dagliga verksamheten. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska ärenden handläggas "så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts". Några motsvarande tydliga krav på tillsynsvägledningen finns inte uttryckt i MB eller i annat regelverk. Dessutom kontrolleras efterlevnad av förvaltningslagen av JO. Motsvarande kontroll enligt MB finns inte.

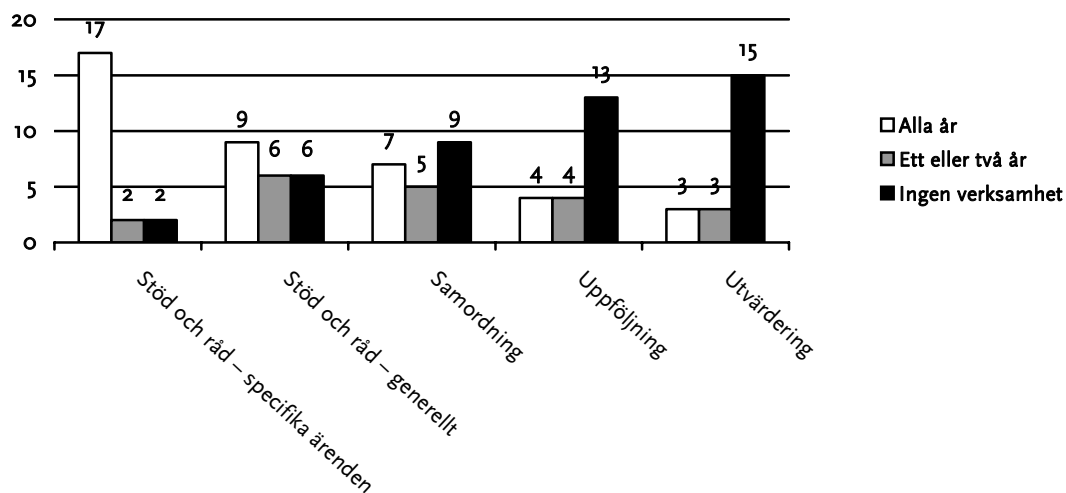
Tillsynsvägledningens inriktning

Inriktningen av länsstyrelsernas tillsynsvägledning avseende kemiska produkter varierar. Generellt ägnas dock uppföljning och utvärdering begränsade resurser samtidigt som flertalet länsstyrelser anger att de arbetar med stöd och råd i specifika ärenden.

Sett till antalet timmar består länsstyrelsernas tillsynsvägledning av kemiska produkter till största delen av samordning av kommunernas operativa tillsyn. Detta beror på att de fem länsstyrelser som arbetar flest timmar per år med tillsynsvägledning i stor utsträckning arbetar med samordningsprojekt. År 2004 arbetade 10 länsstyrelser över huvud taget inte med samordning.

Om man i stället tittar på vilken aktivitet flest länsstyrelser ägnar sig åt är det stöd och råd i specifika ärenden följt av generella stödinsatser och råd (se figur 5). I Riksrevisionens enkät uppger 17 länsstyrelser att de gett råd och stöd i specifika ärenden under hela perioden 2002–2004.

Figur 5: Antal länsstyrelser som arbetar med olika former av tillsynsvägledning åren 2002–2004



Källa: Riksrevisionens enkät 2005

Nio länsstyrelser uppger att de har arbetat med generella stödinsatser alla år perioden 2002–2004. Sex länsstyrelser har arbetat med generella stödinsatser under ett eller två av åren. De flesta länsstyrelser arbetar med allmänna tillsynsträffar inom miljöområdet för kommunerna. Vid sådana träffar kan kemiska produkter någon gång vara ett tema. På flera håll i landet finns också så kallad miljösamverkan där länsstyrelserna och kommunerna

samverkar på miljö- och hälsoskyddsområdet. Även här kan ibland tillsyn av kemiska produkter tas upp till diskussion.

Mer än hälften av länsstyrelserna gör ingen utvärdering och uppföljning av kommunernas operativa tillsyn av kemiska produkter. Många länsstyrelser uppger att de återkommande följer upp och utvärderar kommunernas hela tillsynsansvar enligt MB men att kemiska produkter får ett mycket begränsat utrymme vid dessa insatser.

En genomgång av landets länsstyrelser hemsidor i juni år 2005 visade att 15 av 21 länsstyrelser har allmän information om kemiska produkter på sina hemsidor. Tio av dessa har mer omfattande information om kemiska produkter, lagstiftning, farosymboler, förslutning, förvaring, säkerhetsdatablad m.m.

Nära hälften av landets länsstyrelser producerade eget informationsmaterial till kommunerna avseende kemiska produkter under 2002–2004. Visst informationsmaterial baseras på underlag från KemI som har anpassats till regionala förhållanden. Annat material är rapporter från regionala tillsynsvägledningsprojekt.

Stödet till länsstyrelserna

Enligt Riksrevisionens enkät finns det personal som genomgått KemI:s 5-poängskurs i kemikalietillsyn på 14 av länsstyrelserna. Samtliga resterande sju länsstyrelser anger att någon i personalen har genomgått högskoleutbildning inom kemi eller miljö- och hälsoskydd. Trots detta söker nästan alla länsstyrelser råd och stöd för sin tillsynsvägledning. De vänder sig då till KemI och i vissa fall även till en annan länsstyrelse. Hälften vänder sig till någon av de två eller tre länsstyrelser som anses ha bäst kompetens i landet. Vidare använder länsstyrelserna sig av en gemensam e-postlista för miljöområdet dit de kan skicka ut frågor och få svar av någon som stött på liknande problem. Fem länsstyrelser har sökt råd och stöd hos någon annan myndighet eller organisation.

Svåra frågor förs vidare till KemI eftersom länsstyrelserna upplever att KemI har bättre detaljkunskap. Länsstyrelserna själva uppskattar den hjälp de får av KemI. KemI:s personal är kompetent och ger alltid svar, uppger länsstyrelserna. KemI:s hemsida upplevs bidra till att minska länsstyrelsens egen arbetsinsats gentemot kommunerna. Vidare anser länsstyrelserna att de får bra stöd från KemI genom bland annat handläggartäffar och jourverksamhet.

Problem med vägledningen

Nästan varannan länsstyrelse tycker att det delade ansvaret mellan KemI och länsstyrelserna är ett problem. Det leder till otydlighet. Fyra länsstyrelser anser att det är inkonsekvent att de ska ha tillsynsvägledning avseende

kemiska produkter när de inte har ansvar för den operativa tillsynen av dessa. Tre stycken påtalar problemet med att hålla uppe kompetensen på länsstyrelsen om det bara finns ett företag som importerar eller tillverkar en viss typ av kemiska produkter i länet. KemI, däremot, har alla sådana företag i landet och kan på så sätt upprätthålla kompetens inom området. Fyra länsstyrelser påpekar att kommunerna vänder sig direkt till KemI för att de bland annat upplever att KemI har mer erfarenhet av och kunskap om operativ tillsyn av kemiska produkter.

Drygt hälften av landets länsstyrelser skulle vilja tillhandahålla mer tillsynsvägledning än vad de gör i dag men uppger att det är en fråga om resurser.

3.3 Sammanfattande iakttagelser om tillsynen

3.3.1 Företagen

KemI finner brister som leder till krav på åtgärd vid hälften av de företag som blir inspekterade. Vid vissa inspektioner är andelen företag med brister ännu större. När KemI, Arbetsmiljöverket och Räddningsverket genomförde ett gemensamt inspektionsprojekt uppvisade 29 av 30 företag allvarliga brister.

Svenska företag har låga miljöskyddskostnader i internationell jämförelse. Trots att Sverige anses ha en jämförelsevis sträng lagstiftning på kemikalieområdet så har svenska tillverkare av kemikalier relativt låga miljöskyddskostnader jämfört med tillverkare i andra europeiska länder.

3.3.2 Kommunernas operativa tillsyn

Många kommuner bedriver ingen tillsyn av kemiska produkter. Endast ett 90-tal kommuner har uppgett att de bedrev tillsyn riktad mot kemiska produkter år 2003.⁹⁰ Denna tillsyn avsåg sällan tillverkare och importörer utan riktades till stor del mot förvaring och lagring av kemikalier hos företag och märkning av kemiska produkter på försäljningsställen.

Tillsynen av kemiska produkter har låg prioritet. Kommunerna har svårt att avsätta tid för operativ tillsyn av kemiska produkter i konkurrens med ärendehantering och övrig tillsyn inom miljöbalksområdet.

⁹⁰ ToFR:s tillsynsenkät 2004.

3.3.3 *Keml:s operativa tillsyn*

Sannolikheten att bli föremål för inspektion är låg. Många företag och kemiska produkter blir aldrig inspekterade. Sannolikheten för ett företag att bli föremål för en inspektion är låg. Sannolikheten för en produkt att bli föremål för en inspektion är ännu lägre.

Brevinspektionerna har ökat. Genom att utöka antalet inspektioner har Keml nått det mål för verksamheten som regeringen ställt upp i regleringsbrev. Målet har uppnåtts framför allt genom en ökning av antalet brevinspektioner. Antalet inspektionsbesök har inte utökats.

Produktregistret har brister avseende omfattning, innehåll och aktualitet. Det är ett viktigt instrumentet för urval och uppgiftsinhämtning för tillsynsverksamheten.

Kemikalieavgifterna används till mer än tillsyn. De avgifter 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 insatsen är betydande även om vissa indirekta kostnader bör läggas till de drygt 12 miljoner som går direkt till tillsyn.

3.3.4 *Keml:s tillsynsvägledning*

Ingen samlad utvärdering av den operativa tillsynen. Keml är enligt tillsynsfordringen skyldig att utvärdera kommunernas operativa tillsyn. I dag görs ingen samlad utvärdering. Därmed saknas kunskap bland annat om de bedömningar som görs av kommunernas inspektörer är likvärdiga i olika delar av landet.

Brister i uppföljning av den operativa tillsynen. Keml är enligt tillsynsfordringen även skyldigt att följa upp kommunernas operativa tillsyn. Detta sker endast i mycket begränsad omfattning. Därmed saknas bland annat information om i vilken omfattning operativ tillsyn avseende kemiska produkter bedrivs i landet.

3.3.5 *Länsstyrelsernas tillsynsvägledning*

Drygt hälften av landets länsstyrelser gör varken någon uppföljning eller utvärdering. En handfull av landets länsstyrelser står för merparten av den tillsynsvägledning som bedrivs. Sammanlagt arbetar landets 21 länsstyrelser mindre tid med tillsynsvägledning än Keml gör.

Tillsynsvägledningen av kemiska produkter har låg prioritet. Länsstyrelserna finner det svårt att avsätta tid för tillsynsvägledning av kemiska produkter i konkurrens med ärendehantering och övrig tillsyn inom miljöbalksområdet.

4 Långt mellan kraven och tillsynen i praktiken

I detta avslutande kapitel jämförs de krav som ställs utifrån mål och regelverk med Riksrevisionens iakttagelser om hur tillsynen fungerar i praktiken. Jämförelsen utgör grund för Riksrevisionens rekommendationer.

4.1 Riksrevisionens analys

Den revisionsfråga som ställts i granskningen är om tillsynen avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

För att nå upp till kraven enligt miljöbalken och miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* måste riskerna med kemiska produkter minska. Ett stort ansvar ligger hos de företag som tillverkar och importerar kemiska produkter. Företagen ska bland annat se till att användarna får tillräcklig information om produkternas innehåll och hur produkterna ska hanteras för att minska riskerna. Tillsynsmyndigheterna ska kontrollera och se till att företagen följer lagen och rättar till eventuella brister så att riskerna kan minska och nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Myndigheterna ska avsätta resurser för att möta behovet av tillsyn och ha personal med tillräcklig kompetens. Tillsynen måste ha såväl tillräcklig omfattning som kvalitet för att tillsynsmyndigheterna ska kunna kontrollera och se till att företagen rättar till brister.

4.1.1 *Brister hos många företag*

Hälften av de företag som KemI inspekterar har brister som medför att KemI utfärdar förelägganden om åtgärder.⁹¹ Ofta brister företagen i de säkerhetsdatablad som är nödvändiga för att användarna av kemiska produkter ska kunna hantera produkterna på ett sätt som minskar riskerna för skador på människor och miljö. Vanliga fel i säkerhetsdatabladen är exempelvis att risk- och skyddsupplysningar saknas eller är felaktiga. Vidare kan texten vara obegriplig för användarna för att den är på ett annat språk eller dåligt

⁹¹ Andelen brister avser de regionala inspektionsomgångar som KemI gör. Då inspekteras ofta alla företag i en region, vilket gör det troligt att denna andel brister är generell även för de företag som ej blir föremål för inspektion. Vid de riktade urval som KemI gör, exempelvis grundade på tips, är ofta andelen brister ännu högre.

översatt till svenska.⁹² Det bidrar bland annat till att det varje år anmäls 2 000–3 000 arbetsskador där ett kemiskt ämne uppges ha orsakat skadan. Korrekt information behövs även för att öka möjligheterna att välja bort farliga produkter enligt produktvalsprincipen.⁹³ Även kemikaliebranschen har uppmärksammat att bristande kvalitet i säkerhetsdatablad är ett problem och bedrivit projekt för att åstadkomma förbättring.

4.1.2 *Tillsynen ger resultat...*

Tillsynsbesöken ger bra inblick i företagens arbete med att minska riskerna med kemiska produkter. Keml:s inspektörer släpper inte ärendet förrän företaget har rättat till bristerna och skaffat sig den kunskap som behövs för att leva upp till lagstiftningen. Andelen företag som uppvisade brister var mindre hos företag som varit föremål för tillsyn tidigare jämfört med företag som var nya i Keml:s tillsyn. Sätillvida är tillsynen effektiv och lever upp till kravet i miljöbalken på att tillsynen ska se till att företagen åstadkommer rättelse.

4.1.3 *...men räcker inte till*

Tillsynen har, enligt Riksrevisionen, otillräcklig omfattning i relation till de många brister som behöver rättas till hos företagen för att tillsynen ska kunna sägas leva upp till de ambitioner som miljöbalken och målet *Giffri miljö* ger uttryck för.

En beräkning av sannolikheten för ett företag att bli föremål för inspektion visar att mer än hälften av företagen som anmält sin verksamhet till Keml inte blir föremål för någon inspektion under en femårsperiod. Inspektioner som har riktat sig till alla företag inom en region har visat brister hos hälften av företagen. Det är därmed troligt att även många företag som inte blivit föremål för inspektion har brister. Dessutom finns det företag, enligt Keml:s bedömning 10–20 procent, som inte tagit sitt ansvar och anmält sin verksamhet till Keml. 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, t.ex. att lämna ändamålsenlig information till användarna.

Regeringen har i regleringsbrev satt upp som ett verksamhetsmål för Keml att göra 300 inspektioner per år. Keml har utökat antalet inspektioner

⁹² Ofta använder företagen endast datorprogram för översättningen, vilket leder till felaktigheter och tolkningssvårigheter.

⁹³ 2 kap. 6 § MB uttrycker den s.k. produktvalsprincipen. Den kallas även substitutionsprincipen. Principen innebär en skyldighet att inte använda eller sälja skadliga kemiska produkter (kemiska ämnen eller beredningar) om det finns mindre riskabla alternativ som är likvärdiga för ändamålet.

så att KemI antalsmässigt når målet, framför allt genom en ökning av antalet brevinspektioner, dvs. inspektioner som innebär att företaget inte besöks utan kontaktas brevledes. Av totalt 300 inspektioner är 200 brevinspektioner. KemI bedömer själv att brevinspektioner är mindre effektiva och djupgående än tillsynsbesök.

Även tillsynsvägledning bedrivs i för liten omfattning. Viktig uppföljning saknas, bland annat om hur många inspektioner kommunerna utför. Samlad utvärdering av tillsynen saknas helt. Det gör det svårare att bedöma behovet av operativ tillsyn och tillsynsvägledning. En återkoppling av tillsynens resultat bör ligga till grund för bedömningen av tillsynsbehovet.

Tillsynen syftar till att kontrollera och stödja företagen i syfte att rätta till eventuella brister. Med nuvarande omfattning och inriktning av tillsynen återstår brister hos många företag, vilket kan leda till skador på människor och miljö.

4.1.4 *KemI kräver inte in de uppgifter som behövs*

KemI:s metoder för tillsyn och urval av företag som ska inspekteras har utvecklats och förbättrats under senare år. Bland annat arbetar KemI med tips som kommer in. KemI kommer också att påbörja ett arbete med att vidareutveckla sina tillsynsmetoder under första kvartalet 2006.

Däremot har KemI i sin tillsyn inte i tillräcklig utsträckning sett till att företagen fullgör sina skyldigheter enligt regelverket avseende verksamhetsanmälan och produkthanmälan till produktregistret.

Som en följd av att 10–20 procent av företagen inte gör någon verksamhetsanmälan till produktregistret känner KemI inte till alla tillverkare och importörer av kemiska produkter. Dessa blir alltså inte föremål för någon tillsyn. Eftersom produktregistret utgör administrativ grund för att ta ut kemikalieavgifter blir effekten av uteblivna verksamhetsanmälningar också att dessa företag undgår sin skyldighet att betala kemikalieavgifter. Konkurrensen snedvrids eftersom företag som inte gör verksamhetsanmälan undgår både avgifter och tillsyn.

KemI kräver inte in tillräckliga uppgifter från de företag som gjort en bristfällig produkthanmälan. Därmed saknas tillräckliga uppgifter för cirka 4 000 av cirka 69 000 produkter i registret. Trots att brister redan i företagets produkthanmälan indikerar att företaget inte fullgör sitt ansvar enligt miljöbalken lämnar KemI ärendet vilande efter en påminnelse. Uppgifter om en kemisk produkts sammansättning ska lämnas i produkthanmälan. Dessa uppgifter ingår till viss del även i de säkerhetsdatablad som ska bifogas alla kemiska produkter. Om företagen inte känner till innehållet i sina produkter kan de inte heller sammanställa användbara säkerhetsdatablad och ge användarna information om nödvändiga skyddsåtgärder.

Att KemI inte ställer strikta krav på företagen redan vid produktanmälan kan undergräva förutsättningarna för att företagen framdeles ska respektera och leva upp till reglerna när det gäller exempelvis säkerhetsdatablad.

KemI:s föreskrifter är utformade så att anmälningar om produkterna kan göras i efterhand, senast i februari året efter att de satts ut på marknaden och börjat användas – i värsta fall alltså en eftersläpning på mer än ett år. Detta innebär att användarna kan nås av kemiska produkter som inte är kända av KemI. Om företagen inte har tagit sitt ansvar kan dessutom viktig information till användarna saknas om exempelvis skyddsutrustning som behövs för att minska risken för människors hälsa och miljön. När ny kunskap om ämnens farlighet blir tillgänglig saknar KemI aktuellt underlag för att bedöma omfattningen av användningen i landet eller för att utöva kontroll av produkten.

4.1.5 Tillräcklig tillsyn motverkas av parallellt ansvar

KemI och kommunerna har i princip ett parallellt operativt tillsynsansvar avseende kemiska produkter.⁹⁴

Enligt tillsynsförordningen⁹⁵ får de myndigheter som har ansvar för tillsynen själva bestämma arbetsfördelningen. KemI och kommunerna har dock inte klarlagt eller formaliserat arbetsfördelningen dem emellan. I propositionen *Miljöbalk* uttalade regeringen tydligt att det fanns oklarheter i ansvarsfördelningen avseende kemikalietillsyn.⁹⁶ Regeringen föreslog, i propositionen, att KemI skulle ha fortsatt huvudansvar för tillsyn över tillverkare och importörer samtidigt som kommunerna skulle ta ett större ansvar för kemikaliekontrollen. Som grundprincip skulle kommunerna utöva all tillsyn över återförsäljare och yrkesmässiga användare. I samma proposition bedömde regeringen att det fanns skäl att, när ytterligare erfarenheter gjorts, närmare se på möjligheterna att föra över även delar av tillsynen över tillverkare, importörer och andra leverantörer från KemI till kommunerna. I propositionen angav regeringen att en klar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå borde göras. Detta gjordes dock inte i tillsynsförordningen.

Kemikalieutredningen bedömde år 2001 att KemI, i syfte att åstadkomma en mer effektiv tillsyn, borde få hela ansvaret för operativ tillsyn för tillverkare och importörer.⁹⁷ Inte heller med anledning av dessa förslag vidtog regeringen några åtgärder för att klargöra ansvarsfördelningen.

⁹⁴ Setterlid (2000) *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*.

⁹⁵ 4 § första stycket TiF med hänvisning tillbaka till 26 kap. 3 § MB (kommunerna). D andra stycket Bilaga till TiF (KemI).

⁹⁶ Prop. 1997/98:45.

⁹⁷ SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.

Ett parallellt ansvar gäller även för tillsynsvägledningen av den operativa tillsynen av kemiska produkter. Både KemI och länsstyrelserna är här ansvariga myndigheter, och någon ansvarsfördelning dem emellan har inte gjorts.

En tydlig fördelning av ansvaret för den operativa tillsynen kan i sig leda till att verksamhetsområdet för vilket tillsynsvägledning ska bedrivas blir tydligt.

Såväl kommuner som länsstyrelser har andra, tydligare ansvarsområden som prioriteras framför tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter; det kan gälla såväl annan tillsyn som ärendehantering.

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

4.1.6 *Kemikalieavgifterna används till mer än tillsyn*

I enlighet med avgiftsförordningen ska företagens inbetalda kemikalieavgifter användas för KemI:s 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.

Regeringen tillsatte år 2005 en utredning för att se över statliga avgifter, den s.k. Avgiftsutredningen. Det ingår dock inte specifikt i utredningens direktiv att klargöra den problematik som nämns här.⁹⁸

4.1.7 *Även planerad utökning otillräcklig*

Regeringen har i regleringsbrevet för KemI år 2006 ökat målet för antalet inspektioner till 350 stycken, och huvuddelen av inspektionerna ska ske på plats. Regeringen har alltså gjort bedömningen att antalet inspektioner varit otillräckligt och att andelen inspektioner på plats bör öka.

Riksrevisionens bedömning är att tillsynen, även med denna utökning av inspektionsverksamheten, är otillräcklig utifrån de ambitioner som miljöbalken och målet *Giffri miljö* ger uttryck för. Det faktum att mer än hälften av företagen inte blir föremål för en inspektion under en femårsperiod påverkas i rätt riktning, men endast marginellt. Följden kan vidare bli att kemikalieav-

⁹⁸ Översyn av statliga avgifter dir. 2005:141, Fi 2005:11 Avgiftsutredningen.

gifterna används för tillsyn i större utsträckning. Detta är också en åtgärd i rätt riktning, men med marginell effekt. Utökningen av antalet inspektioner ändrar inte heller på det faktum att det inte har gjorts någon samlad utvärdering av den tillsyn som bedrivs för att bedöma det faktiska tillsynsbehovet.

4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter är otillräcklig vad gäller såväl omfattning som innehåll. Bedömningen utgår från de ambitioner som miljöbalken och målet *Giftfri miljö* ger uttryck för. Resultaten av den operativa tillsyn som framför allt KemI bedrivit ger grundad anledning att anta att många företag, i väsentliga avseenden, brister i att ta sitt ansvar. Sannolikheten att aldrig bli föremål för tillsyn är hög. Många brister som skulle kunnat avhjälpas med information och råd riskerar därmed att aldrig rättas till. Det finns vidare anledning att anta att tillsynen påverkas negativt av att KemI och kommunerna har parallellt ansvar för den operativa tillsynen och att KemI och landets länsstyrelser har parallellt ansvar för tillsynsvägledningen till kommunerna.

Riksrevisionen anser att flera faktorer är avgörande för att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter ska nå upp till de krav som ställs enligt mål och regelverk. Lagstiftningen, inklusive ansvarsfördelning, måste vara tydlig för företag och myndigheter så att det finns goda förutsättningar för regelefterlevnad. Myndigheterna måste förmedla information som underlättar företagets tillämpning av regelverket. Företagen måste i sin tur ta sitt ansvar och följa regelverket. Regelefterlevnaden måste kontrolleras och följas upp via tillsyn. Tillsynen måste dimensioneras utifrån de brister som tillsynen konstaterat i företagets regelefterlevnad. Riksrevisionen har konstaterat att det finns brister i samtliga steg. Ansvar för nämnda brister ligger främst hos regeringen, men även hos KemI och landets länsstyrelser. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen följande.

Regeringen bör 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 miljöbalkens mål *Giftfri miljö*,** Enligt miljöbalken ska tillsynen ske i nödvändig utsträckning för att kontrollera och se till att företagen följer lagen och rättar till brister. Nuvarande tillsyn har sett till att de företag som inspekteras rättar till sina brister, men sannolikheten att bli föremål för tillsyn är låg och många företag blir aldrig föremål för tillsyn. En så stor andel av företagen uppvisar brister att nuvarande tillsyn inte kan sägas leva upp till de krav som lagstiftningen och miljöbalkens mål ställer.

- **ta initiativ till en översyn av fördelningen av ansvar för tillsyn av kemiska produkter enligt miljöbalken, dvs. ansvarsfördelningen mellan KemI och de kommunala tillsynsnämnderna för operativ tillsyn samt mellan KemI och länsstyrelserna för tillsynsvägledning,**

Den parallella ansvarsfördelningen bidrar till att tillsynen i dag är otillräcklig. Regeringen har ännu inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att klargöra ansvarsfördelningen, trots att regeringen själv i förarbetena till miljöbalken slog fast vikten av en tydlig ansvarsfördelning. Kommunerna bedriver endast i mycket begränsad utsträckning operativ tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter. Många kommuner bedriver ingen sådan tillsyn alls.

- **precisera vilka krav som ställs på KemI och länsstyrelserna avseende tillsynsvägledning, särskilt uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen,**

Tillsynsvägledning bedrivs i för liten omfattning. Viktig uppföljning saknas, bl.a. om hur många inspektioner kommunerna utför. Samlad utvärdering av tillsynen saknas helt. Det gör det svårare att bedöma behovet

av tillsyn eller andra insatser. En återkoppling av tillsynens resultat bör ligga till grund för bedömningen av tillsynsbehovet.

- **se över systemet för kemikalieavgifter.**

I praktiken används en betydande del av kemikalieavgifterna för andra ändamål än tillsyn. I enlighet med avgiftsförordningen ska företagens inbetalda kemikalieavgifter användas för KemI:s tillsyn.

KemI bör överväga att

- **säkerställa att alla tillverkare och importörer anmäler sin verksamhet till KemI:s produktregister,**

Produktregistret är ett viktigt instrument för tillsynen men omfattar i dag inte alla tillverkare och importörer av kemiska produkter. Detta försvårar tillsynen och leder till att de uteblivna företagen inte betalar kemikalieavgift. Underlag för KemI:s arbete med att komplettera produktregistret skulle kunna hämtas från Bolagsverkets, Tullverkets eller SCB:s uppgifter om vilka nya företag som etablerats. Även KemI:s eget bekämpningsmedelsregister kan användas för detta syfte.

- **kräva in de uppgifter från företagen som behövs för tillsynen enligt miljöbalken,**

Företagen kan nu, utan att drabbas av vidare åtgärder från KemI:s sida, utöver en påminnelse, bortse från att lämna de uppgifter som krävs enligt föreskrifterna. Tydligare krav gentemot företagen, redan vid produktanmälan, kan främja företagets fortsatta regelefterlevnad.

- **skaffa sig kännedom om företagens kemiska produkter tidigt och helst innan produkten börjar användas.**

Detta kan åstadkommas genom att KemI ändrar sina föreskrifter avseende företagens anmälan av produkter till produktregistret.

Käll- och litteraturförteckning

- Arbetsmiljöverket (2003) *Kemiska arbetsskador*. Korta sifferfakta. Nr 5 2003.
- Eurostat (2005) *Environmental protection expenditure by industry in the European Union*. Statistics in focus, Energy and Environment 9/2005.
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf (2005) *Miljöbalken – en kommentar. Del II 16–33 kap.* Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Bengtsson, Mats (2004) *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken. En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. Rapport 5369. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Bet. 1997/98:JoU20 *Miljöbalk*.
- Bet. 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken*.
- Bet. 2001/02:MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Bet. 2002/03:MJU15 *Tillsyn och sanktioner på miljörättens område, m.m.*
- Bet. 2003/04:FiU10 *Statsbudget för 2004*
- Bet. 2005/06:MJU3 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.
- BRÅ (2004) *Brottsutvecklingen i Sverige 2001–2003*.
- Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken*.
- Ekonomistyrningsverket (2003) *Avgiftssystem för prövning och tillsyn av bekämpningsmedel*. ESV 2003:11.
- Hultsfreds kommun (2004) *Redovisning av ett tillsynsprojekt gällande kemiska produkter i butiker i Hultsfreds kommun 2003–2004*.
- Internationella kemikaliesekretariatet (2003) *New chemicals policy in the EU – Good or bad for companies?* Report 1:03. Göteborg: Internationella kemikaliesekretariatet.
- Internationella kemikaliesekretariatet (2004) *Cry wolf – predicted costs by industry in the face of new regulations*. Report 6:04. Göteborg: Internationella kemikaliesekretariatet.
- Kemikalieinspektionen (2002) *Giftfri miljö. Miljö kvalitetsmålen och delmålen*. 2:a reviderade upplagan. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.
- Kemikalieinspektionen (2004) *REACH – en ny kemikalielag för en giftfri framtid*. Faktablad. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen.
- Kemikalieinspektionen (2004) *Årsredovisning 2004*.
- Kemikalieinspektionen (2004) *Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen*. KemI rapport 6/04.

Kemikalieinspektionen (2005) Verksamhetsplan 2005.

Naturvårdsverket (2001) Operativ tillsyn. Handbok 2001:4. Stockholm: Naturvårdsverket.

Lindberg, Anna-Karin (2004) *Metoder i kommunal och regional tillsyn. En inventering*. Rapport 5363. Stockholm: Naturvårdsverket.

Michanek, Gabriel, Zetterberg, Charlotta (2004) *Den svenska miljörätten*. Uppsala: Lustus Förlag AB.

Miljömålsrådet (2004) *Miljömålen – när vi dem?* De Facto 2004.

Naturvårdsverket (2002) *Förutsättningar för den operativa tillsynen enligt miljöbalken – Uppföljning och utvärdering*. NV Rapport 5209.

Naturvårdsverket (2004) *Genomförande av tillsyn enligt miljöbalken En intervjustudie om kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörers arbete vid inspektioner*. Rapport 5369. Stockholm: Naturvårdsverket.

Näringsdepartementet (2004) *REACH – EU:s förslag till nya kemikalieregler*. R 2004:12.

Plast- och Kemiföretagen (2003) *Facts and figures, chemical and plastic industry in Sweden*.

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*.

Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.

Prop. 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för Giffri miljö*.

Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.

Prop. 2002/03:54 *Tillsyn och sanktioner på miljörettens område*.

Prop. 2003/04:1 *Budgetproposition för 2004*.

Prop. 2003/04:145 *Trängselskatt*.

Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*.

Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Kemikalieinspektionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Kemikalieinspektionen.

Riksdagens revisorers förslag angående statens styrning av livsmedelstillsynen. 2001/02:RR 19.

Rskr. 1997/98:117.

Rskr. 1998/99:183.

Rskr. 2001/02:36.

Rskr. 2002/03:238.

Rskr. 2003/04:132.

Rskr. 2005/06:48.

Riksrevisionen (2003) *Hur effektiv är djurskyddstillsynen?* RIR 2003:1.

Riksrevisionen (2004) *Arbetsmiljöverkets tillsyn*. RIR 2004:14.

- Riksrevisionen (2004) *Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter*. RIR 2004:17.
- Riksrevisionen (2005) *Miljögifter från avfallsförbränningen*. RIR 2005:4.
- Riksrevisionsverket (1994) *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn*. RRV 1994:8.
- Riksrevisionsverket (2001) *SWEDAC:s kontroll av miljöcertifieringsorgan – en granskning*. RRV 2001:27.
- Riksrevisionsverket (2003) *Naturvårdsverkets tillsynsvägledning – fallet PCB i fogmassor*. RRV 2003:3.
- SCB (2003) *Chemical product indicators by industry – fossil fuels, cement and other chemical products classified as hazardous to health or environment 1996–2001*.
- Setterlid, Rikard (2000) *Offentlig tillsyn enligt miljöbalken*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- SOU 1997:84 *En hållbar kemikaliepolitik*.
- SOU 2000:53 *Varor utan faror – Förslag till genomförande av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken*.
- SOU 2000:116 *Uppföljning av miljöbalken. Vissa lagtekniska frågor*.
- SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2002:50 *Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande*.
- SOU 2002:107 *Bestämmelser om miljö kvalitet. Ramdirektivet för vatten*.
- SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning*.
- SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*.
- SOU 2004:38 *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation*.
- SOU 2004:100 *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.
- SOU 2005:52 *Avgifter för livsmedelstillsyn m.m.*
- SOU 2005:59 *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*.
- Statskontoret (2004) *Översyn av Kemikalieinspektionens verksamhet*. 2004:1.
- Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 3:e uppl. Lund: Juristförlaget i Lund.
- Svenska Kommunförbundet (2000) *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – En enkätundersökning 2000*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

- Svenska Naturskyddsföreningen (2003) *SNF Kemikalier – faktaskrift*.
<http://www.snf.se/pdf/dok-kemikalieskrift.pdf>. Besökt 2006-01-31.
- Svenska Naturskyddsföreningen (2005) *REACH – EU:s nya regelverk för kemikalier*. <http://www.snf.se/verksamhet/kemikalier/eu-reach-regelver.htm>. Besökt 2005-03-16.
- Tillsyns- och föreskriftsrådets tillsynsenkät 2004. <http://www.tofr.info/>.
Besökt 2005-10-18.
- Westerlund, Staffan (1997) *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevärdar*. Uppsala: Lustus förlag.

Bilaga 1: Enkät till länsstyrelserna

Enkät om tillsynsvägledning avseende kemiska produkter



26 september 2005

<i>Var vänlig fyll i följande kontaktuppgifter</i>	Riksrevisionens diarienummer 31-2005-0271
Länsstyrelsen i	
Namn	
Befattning	
Telefon	

1a. Bedrev länsstyrelsen tillsynsvägledning avseende kommunernas tillsyn av kemiska produkter under åren 2002-2004?

- a. Ja b. Nej c. Vet ej

Om Ni svarat Nej eller Vet ej på fråga 1a gå vidare till fråga 6.

1b. Ange hur länsstyrelsens arbete med tillsynsvägledning, avseende kommunernas tillsyn av kemiska produkter, fördelades på olika verksamheter under år 2002, 2003 och 2004.

Ange ungefärlig arbetsinsats i timmar. Om ingen tillsynsvägledning inom verksamheten bedrevs ange värdet 0 (noll).

	2002	2003	2004
a. Generella stödinsatser och råd, exempelvis informationsträffar	_____	_____	_____
b. Stöd och råd i specifika ärenden	_____	_____	_____
c. Samordning av kommunernas tillsyn	_____	_____	_____
d. Utvärdering av kommunernas tillsyn	_____	_____	_____
e. Uppföljning av kommunernas tillsyn	_____	_____	_____
f. Annat. Ange vad	_____	_____	_____

2a. Hade någon i personalen, som under 2004 arbetade med tillsynsvägledning avseende kemiska produkter, gått 5 poängskursen Kemikalietillsyn som anordnas av Umeå universitet i samarbete med Kemikalieinspektionen?

- a. Ja b. Nej c. Vet ej

2b. Hade personalen, som under 2004 arbetade med tillsynsvägledning avseende kemiska produkter, någon annan utbildning i tillsyn av kemiska produkter?

- a. Ja b. Nej c. Vet ej

2c. Ange de verksamhetsrelevanta utbildningar som personalen, vilka under 2004 arbetade med tillsynsvägledning avseende kemiska produkter, har genomgått.

a.

b.

c.

d.

e.

f.

g.

h.

3a. Producerade länsstyrelsen eget informationsmaterial till kommunerna avseende kemiska produkter under 2002-2004?

a. Ja

b. Nej

c. Vet ej

Om Ni svarat Nej eller Vet ej på fråga 3a gå vidare till fråga 4.

3b. Ange de informationsmaterial, avseende kemiska produkter, som länsstyrelsen producerat under perioden 2002-2004.

a.

b.

c.

d.

e.

f.

g.

h.

i.

4a. Har länsstyrelsen samordnat något/några projekt avseende kommunernas tillsyn av kemiska produkter under perioden 2002-2004?

- a. Ja b. Nej c. Vet ej

Om Ni svarat Nej eller Vet ej på fråga 4a gå vidare till fråga 5.

4b. Ange vilket/vilka projekt som länsstyrelsen samordnade och vilka andra aktörer som medverkade i projektet.

Projekt	Medverkande aktörer
a.	a.
b.	b.
c.	c.
d.	d.
e.	e.
f.	f.
g.	g.
h.	h.

5a. Har länsstyrelsen sökt råd och stöd i sin tillsynsvägledning avseende kemiska produkter under perioden 2002-2004?

- a. Ja b. Nej c. Vet ej

Om Ni svarat Nej eller Vet ej på fråga 5a gå vidare till fråga 6.

5b. Vart vände sig länsstyrelsen i de fall länsstyrelsen behövde råd och stöd i sin tillsynsvägledning avseende kemiska produkter under perioden 2002-2004?

Flera alternativ kan fyllas i:

- a. Kemikalieinspektionen
b. Annan länsstyrelse
c. Annat. Ange vart _____

6a. Ange antalet tillverkare/importörer av kemiska produkter där verksamheten kräver tillstånd från länsstyrelsen som fanns i länet åren 2002, 2003 och 2004.

Om inga tillverkare fanns ange värdet 0 (noll).

	2002	2003	2004
Antal tillverkare	_____	_____	_____

6b. Ange antalet inspektioner av tillståndspliktiga tillverkare/importörer av kemiska produkter som länsstyrelsen genomförde under åren 2002, 2003 och 2004.

Om inga inspektioner gjordes ange värdet 0 (noll).

	2002	2003	2004
Antal inspektioner	_____	_____	_____

6c. Ingår kontroll av säkerhetsdatabladet vid länsstyrelsens inspektioner av tillståndspliktiga tillverkare/importörer av kemiska produkter?

a. Ja b. Nej c. Vet ej

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – *vad har styr prioriteringarna?*
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– *uppföljning av kriminalvårdens klienter*
2004:6 Materiel för miljarder – *en granskning av försvarets materieförsörjning*
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader
– *en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*
2004:11 Betyg med lika värde? – *en granskning av statens insatser*
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– *statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen*
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – *statens uttag av tvingande avgifter*
2004:18 Vattenfall AB – *Uppdrag och statens styrning*
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – *utgiftsutveckling under kontroll?*
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – *Regeringens hantering av det tillfälliga
sysselsättningsstödet*
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – *för mycket och för lite*
2005:2 Tillväxt genom samverkan?
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*

- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se