



Riksrevisionens styrelses framställning angående den statliga kemikalietillsynen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Kemikalieinspektionens och länsstyrelsernas insatser för tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen och enligt miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter* (RiR 2006:4).

Riksrevisionens samlade bedömning är att tillsynen är otillräcklig såväl till omfattning som till innehåll. Av granskningen framgår att det finns brister hos ungefär hälften av de företag som inspekterats samtidigt som många företag aldrig blir föremål för tillsyn. Riksrevisionen pekar också på att oklara ansvarsförhållanden mellan Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna kan ha bidragit till att kontrollen inte varit tillfredsställande. I granskningen visas vidare att en betydande del av de kemikalieavgifter som företagen betalar in i praktiken används för andra ändamål än tillsyn. Detta trots att medlen enligt miljöbalken endast får användas för Kemikalieinspektionens tillsyn.

- Styrelsen föreslår mot denna bakgrund att riksdagen begär att regeringen
- vidtar åtgärder för att tillsynen av kemiska produkter ges en inriktning och organisering som bättre svarar mot gällande regelverk och miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö,
 - ser till att företagens kemikalieavgifter används av Kemikalieinspektionen för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inriktning och genomförande	4
Iakttagelser och slutsatser.....	5
Brister hos många företag.....	5
Tillsyn ger resultat men räcker inte till.....	5
Brister hos hälften av företagen i vissa regioner eller branscher	5
Kemikalieinspektionen kräver inte in de uppgifter som behövs	6
Otydligt ansvar innebär otillräcklig tillsyn	7
Kemikalieavgifterna används till annat än tillsyn.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	7
Styrelsens överväganden	9
Kemikalietillsynens inriktning och organisering	9
Användningen av kemikalieavgifterna	10
Styrelsens förslag.....	10

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Kemikalietillsynens inriktning och organisering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen vidtar åtgärder för att tillsynen av kemiska produkter ges en inriktning och organisering som bättre svarar mot gällande regelverk och miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö.

2. Användningen av kemikalieavgifterna

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen ser till att företagens kemikalieavgifter används av Kemikalieinspektionen för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken.

Stockholm den 19 april 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Tuve Skånberg (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Kemikalieinspektionens och länsstyrelsernas insatser för tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter lever upp till de krav som ställs i lagstiftningen och enligt miljökvalitetsmålet *Gifrfri miljö*. Resultatet av granskningen har i februari 2006 publicerats i rapporten *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter* (RiR 2006:4).

Inriktning och genomförande

I rapporten konstateras att kontakten med kemiska produkter i många fall innebär risker för negativ inverkan på människors hälsa och på miljön. Det är därför viktigt att tillverkare och importörer av kemiska produkter tar det ansvar som de enligt regelverket har och lämnar ändamålsenlig information till användarna om hur riskerna kan minskas. Den statliga tillsynens uppgift är att se till att företagen tar detta ansvar.

Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan: Uppfyller tillsynen avseende tillverkare och importörer av kemiska produkter de krav som ställs enligt lagstiftningen och det av riksdagen antagna målet om en gifrfri miljö?

Granskningen omfattar såväl operativ tillsyn som tillsynsvägledning. Den operativa tillsynen riktar sig mot företagen och består av kontroll samt stödjande verksamhet i form av information och rådgivning. Tillsynsvägledning omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter. Den operativa tillsynen sker således *direkt* mot den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd, medan tillsynsvägledning endast förekommer *mellan* olika myndigheter och inte mellan myndigheter och enskilda.

Riksrevisionens granskning gäller regeringens, Kemikalieinspektionens och länsstyrelsernas insatser. Kommunernas arbete med tillsyn har inte granskats. Däremot har visst underlagsmaterial om den kommunala tillsynen samlats in. Granskningen omfattar de berörda myndigheternas tillsyn fram t.o.m. år 2004.

För att fastställa vilken tillsyn som krävs och klargöra hur ansvaret är fördelat görs i rapporten en genomgång av de mål och det regelverk som styr tillsynen av kemiska produkter. För att bedöma den operativa tillsyn och den tillsynsvägledning som faktiskt bedrivs på central och regional nivå har resultatredovisningar, tillsynsplaner, intervjuer och enkäter utgjort underlag. Bland annat har företrädare för Regeringskansliet, Kemikalieinspektionen och Ar-

betsmiljöverket, länsstyrelser, kommuner, Plast- och kemiföretagen samt Sveriges Kommuner och Landsting intervjuats.

Iakttagelser och slutsatser

Brister hos många företag

Av rapporten framgår att kemikalieindustrin i Sverige kraftigt har ökat sina produktionsvolymerna och förädlingsvärden under senare år. Vid en europeisk jämförelse visar det sig att svenska kemiföretag tillhör dem som satsar minst andel av sin omsättning på miljöskydd.

I rapporten framhålls att hälften av de företag som Kemikalieinspektionen inspekterar har sådana brister att inspektionen utfärdar föreläggande om åtgärder. Ofta uppfyller de företag som importerar eller tillverkar kemiska produkter inte kraven på att det ska finnas ändamålsenliga s.k. säkerhetsdatablad. Dessa är nödvändiga för att de som använder kemiska produkter ska få information om innehållet i produkterna och därigenom kunna hantera dem på ett sätt som minskar riskerna för skador på människor och miljö.

Bristerna i informationen kan vara 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 framhålls i rapporten som en nödvändig förutsättning för att användarna ska ha möjlighet att välja bort skadliga produkter till förmån för mindre skadliga, något som är en skyldighet enligt miljöbalkens s.k. produktvalsprincip.

Tillsyn ger resultat men räcker inte till

Riksrevisionen bedömer att tillsynen är effektiv såtillvida att inspektörerna vid Kemikalieinspektionen inte avslutar ett påbörjat ärende förrän företag med allvarliga brister har rättat till bristerna och skaffat sig den kunskap som behövs för att leva upp till lagstiftningens krav.

Tillsynen är dock enligt granskningen 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 *fler än hälften* av de företag som anmält sin verksamhet till Kemikalieinspektionen *inte* inspekteras under en femårsperiod.

Bristerna hos hälften av företagen i vissa regioner eller branscher

Inspektioner som riktar sig till alla företag inom en viss region eller inom en viss bransch har visat brister hos *hälften* av företagen. Det är därmed enligt Riksrevisionen troligt att även många företag som inte blivit föremål för inspektion har brister. Dessutom har enligt Kemikalieinspektionens bedömningar 10–20 % av företagen *inte* fullgjort sitt ansvar och anmält sin verk-

samhet till myndigheten. En sådan utebliven verksamhetsanmälan visar enligt rapporten 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.

I granskningsrapporten framhålls också att tillsynsvägledning bedrivs i för liten omfattning. Det saknas viktig uppföljningsinformation, bl. a. om hur många inspektioner som kommunerna utför. Någon samlad utvärdering av den operativa tillsynen finns inte. Enligt Riksrevisionen innebär detta att bedömningen av behovet av operativ tillsyn och av tillsynsvägledning försvåras.

Kemikalieinspektionen kräver inte in de uppgifter som behövs

Enligt gällande föreskrifter är företagen skyldiga att anmäla sin verksamhet och sina produkter till Kemikalieinspektionens produktregister. Registret är av central betydelse för inriktningen av tillsynen när det gäller urval av företag som ska inspekteras. Det fungerar också som underlag för kontroll av företagens säkerhetsdatablad.

I rapporten konstateras att Kemikalieinspektionens metoder för tillsyn och urval av företag som ska inspekteras har förbättrats under senare år. Enligt Riksrevisionens bedömning har myndigheten däremot inte i tillräcklig grad sett till att företagen fullgör sina skyldigheter att anmäla sin verksamhet och sina produkter till produktregistret. De företag som underlåter att anmäla sin verksamhet och sina produkter blir inte föremål för någon tillsyn och undgår även sin skyldighet att betala kemikalieavgifter.

Kemikalieinspektionen kräver således för närvarande inte in saknade uppgifter från de företag som gjort en bristfällig produktanmälan. Därmed saknas tillräckliga uppgifter för ca 4 000 av de 69 000 produkter som finns i registret. Företagen kan därmed i realiteten, utan att drabbas av några sanktioner, 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 har bristande kunskap om innehållet i sina produkter kan de heller inte sammanställa användbara säkerhetsdatablad och ge användarna information om nödvändiga skyddsåtgärder.

Riksrevisionen noterar att Kemikalieinspektionens föreskrifter är så utformade att inspektionen får in anmälningar om produkterna först i februari året efter det att produkterna satts ut på marknaden och därmed sannolikt börjat användas. Eftersläpningen kan i värsta fall bli mer än ett år. Detta innebär att användarna kan nås av kemiska produkter som inte är kända för Kemikalieinspektionen och att användarna kan sakna viktig information om t.ex. skyddsutrustning som behövs för att undgå skador.

Otydligt ansvar innebär otillräcklig tillsyn

När det gäller såväl den operativa tillsynen som tillsynsvägledningen är ansvarfördelningen otydlig. Kemikalieinspektionen och de kommunala tillsynsnämnderna har således parallellt ansvar för operativ tillsyn. Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna har på motsvarande sätt parallellt ansvar för tillsynsvägledning.

I granskningen konstateras att tillsynsmyndigheterna saknar tydligt avgränsade ansvarsområden, att resurserna är knappa samt att det finns andra områden som ställer tydligare krav på insatser från myndigheternas sida. Dessa omständigheter medverkar enligt Riksrevisionen sammantaget till att tillsynen av kemiska produkter får för liten omfattning.

Kemikalieavgifterna används till annat än tillsyn

Av bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken, förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt kemikalieavgiftsförordningen (1998:942) framgår att de kemikalieavgifter som företagen ska betala också ska användas för Kemikalieinspektionens tillsyn. År 2004 betalade företagen in närmare 67 miljoner kronor i avgifter.¹ I praktiken används en betydande del av avgifterna för andra ändamål än tillsyn. År 2004 användes endast drygt 12 miljoner kronor för tillsyn. Riksrevisionen konstaterar att avståndet mellan avgiftsintäkterna och den kostnadsnivå som redovisas för tillsynen är betydande, även om vissa indirekta kostnader för tillsynen bör läggas till de dryga 12 miljonerna.

Regeringen har under år 2005 tillsatt en utredning för att se över de statliga avgifterna. Det ingår dock inte i uppdraget att särskilt se över den här aktuella problematiken.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter är otillräcklig, såväl när det gäller omfattning som innehåll. Bedömningen utgår från de ambitioner som kommer till uttryck i miljöbalken och i målet om en *giftfri miljö*.

Resultaten av den operativa tillsyn som framför allt Kemikalieinspektionen bedrivit, ger enligt Riksrevisionen anledning att anta att många företag i väsentliga avseenden brister i att ta ansvar för sina produkter. Sannolikheten för att företagen *aldrig* blir föremål för tillsyn bedöms såsom hög. Det finns därför risk för att många brister som skulle ha kunnat avhjälpas med information och råd blir bestående.

Riksrevisionen framhåller vidare att Kemikalieinspektionen och kommunerna har parallellt ansvar för den operativa tillsynen och att Kemikaliein-

¹ I Riksrevisionens rapport anges 57 miljoner kronor, vilket är den summa som regeringen beräknade i budgetpropositionen.

spektionen och länsstyrelserna har parallellt ansvar för tillsynsvägledningen till kommunerna. Dessa oklara ansvarsförhållanden kan enligt Riksrevisionen bidra till att tillsynen får för liten omfattning.

Ansvar för dessa brister ligger enligt granskningen främst hos regeringen, men även hos Kemikalieinspektionen och landets länsstyrelser. Riksrevisionens rekommendationer riktar sig både till regeringen och till den centrala myndigheten.

Rekommendationer riktade till regeringen

- Regeringen bör vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att tillsynen av kemiska produkter har en omfattning och en inriktning som svarar mot dagens risksituation och de mål som uttryckts i miljö kvalitetsmålet *Giffri miljö*.
- Regeringen bör 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.
- Regeringen bör precisera vilka krav som ställs på Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna, särskilt när det gäller uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen.
- Regeringen bör se över systemet för kemikalieavgifter.

Rekommendationer riktade till Kemikalieinspektionen

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

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av den statliga kemikalietillsynen. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Kemikalietillsynens inriktning och organisering

Riksrevisionen drar i sin granskning slutsatsen att de statliga insatserna för tillsyn och kontroll av tillverkare och importörer av kemiska produkter är otillräckliga och att de inte svarar mot de krav som ställs i lagstiftningen samt de ambitioner som riksdagen gett uttryck för genom miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö.

Enligt styrelsens mening är det betydelsefullt att förbättra kunskapen om och kontrollen av de kemiska produkter som används. I lagstiftningen har ett stort ansvar lagts på de företag som tillverkar och importerar kemiska produkter. Tillsynsmyndigheternas uppgift är att kontrollera och se till att företagen följer kraven i lagstiftningen samt rättar till eventuella brister så att riskerna för miljö och hälsa kan minimeras.

Styrelsen konstaterar att det av granskningen framgår att det finns brister hos ungefär hälften av de företag som inspekterats samtidigt som många företag aldrig blir föremål för inspektion. Det framgår också att Kemikalieinspektionen i sin tillsyn inte i tillräcklig utsträckning sett till att företagen fullgör sina skyldigheter enligt gällande regelverk när det gäller verksamhetsanmälan och produktanmälan till produktregistret. Många företag blir därför inte föremål för någon tillsyn och undgår även sin skyldighet att betala kemikalieavgifter. Styrelsen anser att dessa förhållanden inte är acceptabla och att de bör rättas till. Regeringen bör enligt styrelsen därför vidta åtgärder för att säkerställa att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter blir effektivare.

En effektivare tillsyn bidrar enligt styrelsen, förutom till positiva effekter för miljö och hälsa, också till att försumliga företag inte ges bättre konkurrensvillkor än skötsamma och till att respekten för lagstiftningen upprätthålls.

Styrelsen vill i sammanhanget peka på att Riksrevisionen i sin granskning understrukt att de oklara ansvarsförhållandena mellan Kemikalieinspektionen och kommunerna när det gäller operativ tillsyn och mellan den centrala och regionala statliga nivån beträffande s.k. tillsynsvägledning kan ha bidragit till att kontrollen inte blivit effektiv. Styrelsen ställer sig mot denna bakgrund bakom rekommendationen i rapporten att regeringen bör ta initiativ till en översyn av fördelningen av ansvaret för tillsynen av kemiska produkter.

Användningen av kemikalieavgifterna

Enligt granskningen ger den tillsyn som faktiskt bedrivs resultat och är i så måtto effektiv. Den bedrivs däremot i alltför liten omfattning. Tillsynen har bidragit till att de företag som inspekterats rättar till sina brister, men sannolikheten att bli föremål för tillsyn är låg och många företag blir aldrig föremål för någon tillsyn.

Enligt förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. ska avgifter betalas för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn i fråga om kemiska produkter, biotekniska organismer och varor enligt 14 kap. miljöbalken. Avgifterna får endast användas för sådan prövning och tillsyn.

För 2004 betalade företagen in ca 67 miljoner kronor i avgifter, och dessa medel redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Kemikalieinspektionens verksamhet finansieras med anslag på utgiftssidan och den huvudsakliga grunden utgörs av de nu aktuella kemikalieavgifterna samt av bekämpningsmedelsavgifter. Av granskningen framgår att endast en mindre del av de kemikalieavgifter som företagen betalade in 2004 – cirka 12 miljoner kronor – i praktiken användes för kemikalietillsyn detta år. Även om man tar hänsyn till vissa tillkommande indirekta kostnader är skillnaden mellan kostnaderna för tillsynen av kemiska produkter och intäkterna från kemikalieavgifterna betydande.

Styrelsen kan för sin del konstatera att Riksrevisionens granskning pekar på att en mer omfattande tillsyn och kontroll sannolikt skulle minska riskerna för skador på människa och miljö från kemiska produkter. Styrelsen vill i sammanhanget särskilt understryka att användningen av de medel som staten får in från kemikalieavgifterna uppenbarligen inte överensstämmer med riksdagens beslut och intentioner enligt miljöbalken. Samtidigt har styrelsen förståelse för att regeringen i sitt arbete med kemikaliepolitiken – inte minst inom EU – har behov av den expertkunskap som finns inom Kemikalieinspektionen. Sådana insatser bör dock i allt väsentligt finansieras med andra medel än indirekt via företagens kemikalieavgifter. Mot den anförda bakgrunden föreslår styrelsen att riksdagen ställer krav på att regeringen ser till att företagens kemikalieavgifter används av Kemikalieinspektionen för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår mot bakgrund av ovanstående överväganden att riksdagen begär att regeringen

- vidtar åtgärder för att tillsynen av kemiska produkter ges en inriktning och organisering som bättre svarar mot gällande regelverk och miljökvalitetsmålet om en giftfri miljö,
- ser till att företagens kemikalieavgifter används av Kemikalieinspektionen för tillsyn enligt 14 kap. miljöbalken.