

Utvärdering av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2015:3) om spridning av vissa biocidprodukter

Denna utvärdering har genomförts av Marie Dokken som ett examensarbete på avancerad nivå vid Institutionen för miljövetenskap och analytisk kemi vid Stockholms universitet, under handledning av Emil Jansson på Naturvårdsverket.

Bakgrunden till att utvärderingen genomfördes är att Naturvårdsverket 2015 beslutade om nya föreskrifter (NFS 2015:3) om spridning av vissa biocidprodukter. Föreskrifterna innebar nya regler med krav att verksamhetsutövaren ska informera allmänheten och underrätta kommunen när vissa typer av biocidprodukter sprids på platser som allmänheten har tillträde till. Syftet med underrättelseskyldigheten är att den kommunala nämnden ska få information om de bekämpningsåtgärder som vidtas inom kommunen för att utifrån denna information kunna bedriva behovsanpassad tillsyn.

Syftet med utvärderingen var att ta reda på hur väl underrättelseskyldigheten fungerar som underlag för tillsyn av spridning av biocidprodukter. Studien genomfördes med hjälp av en enkät till 40 kommuner. Studien visar att:

- Inkommande underrättelser om spridning av biocidprodukter leder i liten utsträckning till att tillsyn bedrivs baserat på dessa uppgifter.
- Många kommuner saknar rutiner för att hantera underrättelser och har ingen information på webben om biocidprodukter.
- Föreskrifterna och tillhörande vägledning upplevs överlag som tydliga från kommunernas håll.

Innehåll

INNEHÅLL	2
BAKGRUND	3
METOD	4
Enkätstudien.....	4
Val av kommuner.....	4
Genomgång av kommunernas hemsidor.....	4
RESULTAT	6
1. Hur många underrättelser om spridning av biocidprodukter enligt 4 kap. NFS 2015:3 har ni fått in till er kommun under 2018?.....	6
Fråga 2. Vilken typ av verksamhet eller företag har ni tagit emot underrättelser från under 2018?.....	6
3. På vilket sätt får ni in underrättelserna?.....	7
4. Vilken typ av hantering tar ni ut en avgift för när det gäller inkommande underrättelser?.....	8
5. Har ni någon rutin för att kontrollera att all information som krävs finns med i varje underrättelse som kom in under 2018?.....	8
6. Har någon underrättelse under 2018 lett till att ni har vidtagit någon form av tillsyn eller åtgärd utöver att kontrollera att underrättelsen är komplett?.....	9
7. Vilken typ av tillsyn eller åtgärd har vidtagits?.....	10
8. Hur tydliga anser ni att <i>föreskrifterna</i> är när det gäller nedanstående bestämmelser i föreskrifterna?.....	11
9. Hur tydliga anser ni att det är att förstå <i>vägledningen</i> när det gäller nedanstående bestämmelser i föreskrifterna?.....	12
Information om spridning av biocidprodukter på kommunernas hemsida	13
SLUTSATSER	14
Inkommande underrättelser om spridning av biocidprodukter leder i liten utsträckning till att tillsyn bedrivs baserat på dessa uppgifter.....	14
Många kommuner saknar rutiner för att hantera underrättelser och har ingen information på webben om biocidprodukter.....	14
Föreskrifterna och tillhörande vägledning upplevs överlag som tydliga från kommunernas håll	15

Bakgrund

I och med att EU-direktivet om hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EG) och den svenska bekämpningsmedelsförordningen (SFS 2014:425) trädde i kraft behövde Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel förnyas. Reglerna om växtskyddsmedel och biocidprodukter separerades och resultatet blev två nya föreskrifter; NFS 2015:2 om spridning om och viss övrig hantering av växtskyddsmedel, och NFS 2015:3 om spridning av vissa biocidprodukter.

Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2015:3 gäller för följande produkttyper:

- Produkttyp 8; träskyddsmedel (om de används för att bekämpa angrepp av insekter i trä).
- Produkttyp 14; rodenticider (som exempelvis används vid bekämpning av råttor).
- Produkttyp 18; insekticider, akaricider och bekämpningsmedel mot andra leddjur (som exempelvis används för att bekämpa myror eller getingar).

Föreskrifterna NFS 2015:3 gäller bara yrkesmässig spridning av biocidprodukter. Exempel på yrkesmässiga användare är skadedjurstekniker, parkförvaltare eller skolpersonal. Spridning av biocider av privatpersoner regleras alltså inte av föreskrifterna.

Föreskrifterna utgår från de tidigare föreskrifterna SNFS 1997:2, men har kompletterats med krav på att informera allmänheten när spridning sker samt att informera kommunen med en underrättelse. Kravet på information till allmänheten gäller vid spridning av biocidprodukter på platser som allmänheten har tillträde till, både inomhus och utomhus. Syftet med denna regel är att uppmärksamma människor att vara extra försiktiga på platsen så att inte onödig exponering sker så att människors- och djurs hälsa skadas.

Underrättelseskyldigheten gäller vid spridning av biocidprodukter på platser som skolor och förskolor, idrottsanläggningar, parker och köpcentrum, m.fl. Vid yrkesverksam spridning av biocidprodukter inom samtliga behörighetsklasser 1–3, ska verksamhetsutövaren underrätta den kommunala nämnden om spridningen. Detta för att kommunen ska ha vetskap om genomförda bekämpningsåtgärder inom kommunen och utifrån underrättelsen kunna genomföra behovsanpassad tillsyn.

I samband med att föreskrifterna NFS 2015:3 trädde ikraft, skrevs en tillhörande vägledning. Vägledningen förklarar på ett mer detaljerat sätt vad som regleras enligt NFS 2015:3. Meningen är att vägledningen ska kunna användas av både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

Metod

För att ta reda på hur Sveriges kommuner hanterar underrättelseskyldigheten enligt 4 kap. i föreskrifterna NFS 2015:3 fick kommunala tjänstemän svara på en enkätundersökning.

Metodvalet att genomföra en enkätundersökning ansågs vara mer resurseffektivt jämfört med andra metoder, såsom intervjuer. En enkätundersökning tenderar att ha ett högre deltagande än intervjuer eftersom de är mindre tidskrävande och kräver mindre planering och förberedelser.

Enkätstudien

Enkäten bestod av nio frågor som var utformade i samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL) enligt praxis. Frågorna berörde framförallt hur underrättelserna tas emot av kommunen, om underrättelserna ligger till grund för tillsyn och om NFS 2015:3 och tillhörande vägledning är tydliga och lätta att förstå och tolka.

Val av kommuner

I Sverige finns det 290 kommuner som är indelade i tre huvudgrupper;

A - storstäder och storstadsnära kommuner.

B - större städer och kommuner nära större stad.

C - mindre städer/tätort och landsbygdskommuner.

SKL klassificerar in kommunerna efter invånarantal fördelat på nio grupper, varav fem grupper representeras i den här studien, se tabell 1. De fem grupperna valdes ut för att få en spridning av urvalet och för att få en mer rättvis bild av hur implementering av föreskrifterna NFS 2015:3 har fungerat i landet. Urvalet av kommuner bestod av sammanlagt 13 kommuner som antingen svarat på Naturvårdsverkets remiss med förslag till föreskrifter om biocidprodukter eller som varit i dialog med Naturvårdsverket om tolkning av föreskrifterna. Utöver dessa tretton kommuner, slumpades ytterligare 27 kommuner fram för att ingå i studien. Enkäten gick alltså ut till sammanlagt 40 kommuner.

Genomgång av kommunernas hemsidor

För att få en uppfattning om hur informationen om spridning av biocidprodukter ser ut för varje kommun genomsöktes de svarande kommunernas hemsidor. Sökord som användes vid genomsökningen var: biocidprodukter, kemikalier och bekämpningsmedel.

Tabell 1. *Kommuner som fick enkätundersökningen skickad till sig.*

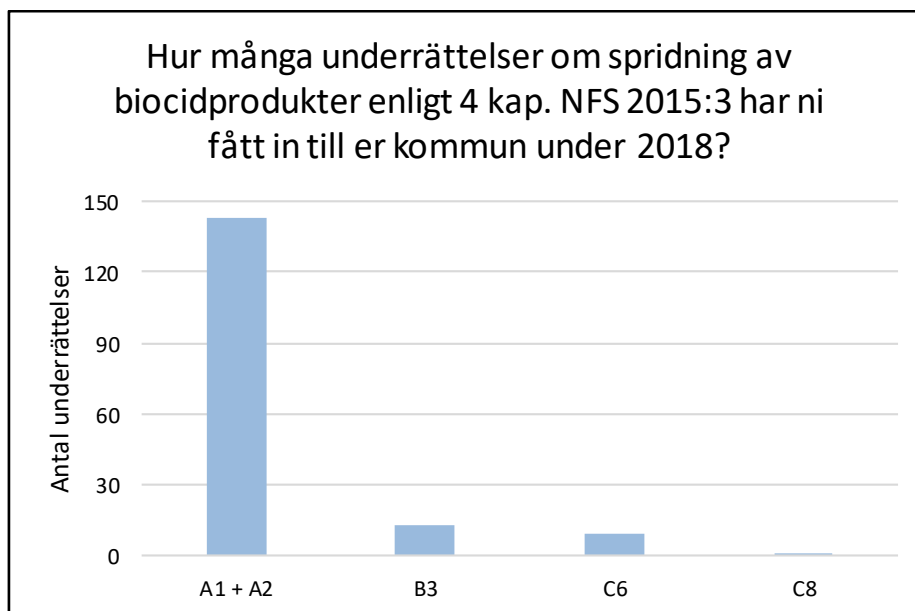
Kommungrupper	Kommun
A1 – storstäder	Stockholm, Göteborg, Malmö
A2 – pendlingskommuner nära storstad	Vallentuna, Sollentuna, Salem, Lerum, Solna, Upplands Väsby, Skurup
B3 – större stad	Södertälje, Norrköping, Helsingborg, Halmstad, Borlänge, Örebro, Östersund, Uppsala, Trollhättan, Växjö
C6 – mindre stad/tätort	Nyköping, Hudiksvall, Kristianstad, Örnsköldsvik, Lidköping, Oskarshamn, Avesta, Piteå, Falköping, Kalmar
C8 – landsbygdskommun	Mora, Kalix, Årjäng, Strömstad, Söderhamn, Ludvika, Dorotea, Vimmerby, Åmål, Ljusdal

Resultat

Enkäten besvarades av 30 kommuner vilket ger en sammanlagd svarsfrekvens på 75 %. Frågorna från enkätstudien har olika svarsfrekvenser då de inte har besvarats av alla kommuner. Antalet svar på respektive fråga framgår av resultaten nedan.

1. Hur många underrättelser om spridning av biocidprodukter enligt 4 kap. NFS 2015:3 har ni fått in till er kommun under 2018?

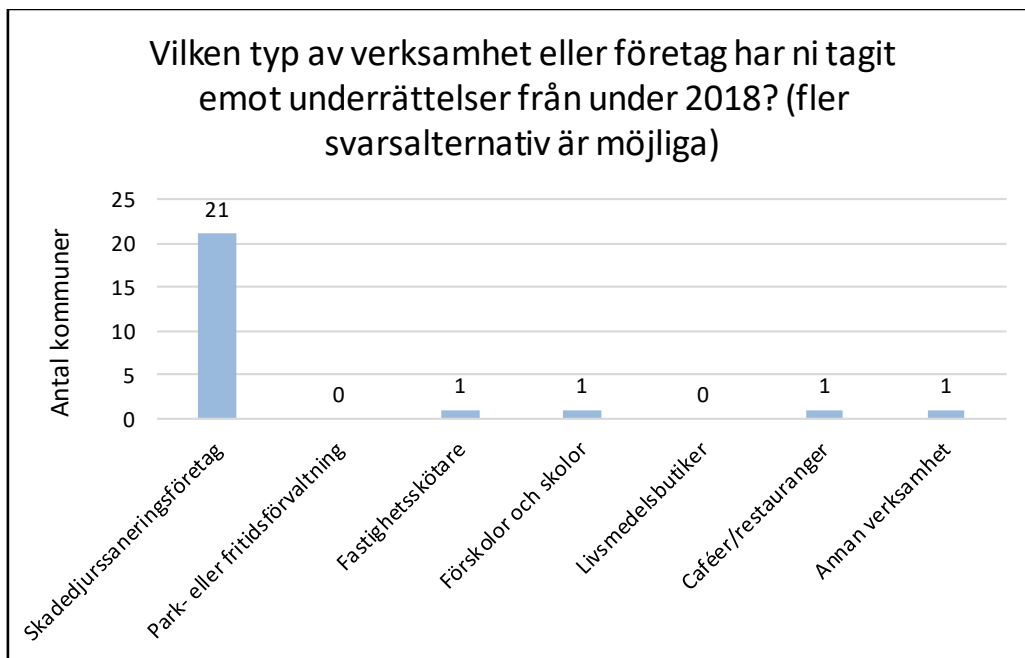
30 av 40 kommuner svarade på om de har tagit emot underrättelser under 2018. De kommuner som tagit emot flest underrättelser var storstadskommunerna i kommungrupp A1 där det genomsnittliga antalet underrättelser bland de som svarade med ett numeriskt värde var över 400. Det totala genomsnittet för storstadskommuner och pendlingsnära kommuner nära storstad (kommungrupp A1 och A2) var 143. Kommunerna i de större städerna (kommungrupp B3) tog i genomsnitt emot 13 underrättelser under 2018. Motsvarande siffra för kommunerna i mindre stad/tätort (kommungrupp C6) var 9. Det genomsnittliga antalet underrättelser i landsbygdskommunerna (kommungrupp C8) var under 1. I denna kommungrupp var det endast en kommun som svarade att de tagit emot underrättelser under 2018.



Figur 1: Antal underrättelser som tagits emot av de kommunala nämnderna. Kommunerna är grupperade enligt SKL:s kommungruppering från störst (till vänster) till minst (till höger). De värden som anges är ett genomsnitt av antalet underrättelser per kommungrupp.

2. Vilken typ av verksamhet eller företag har ni tagit emot underrättelser från under 2018?

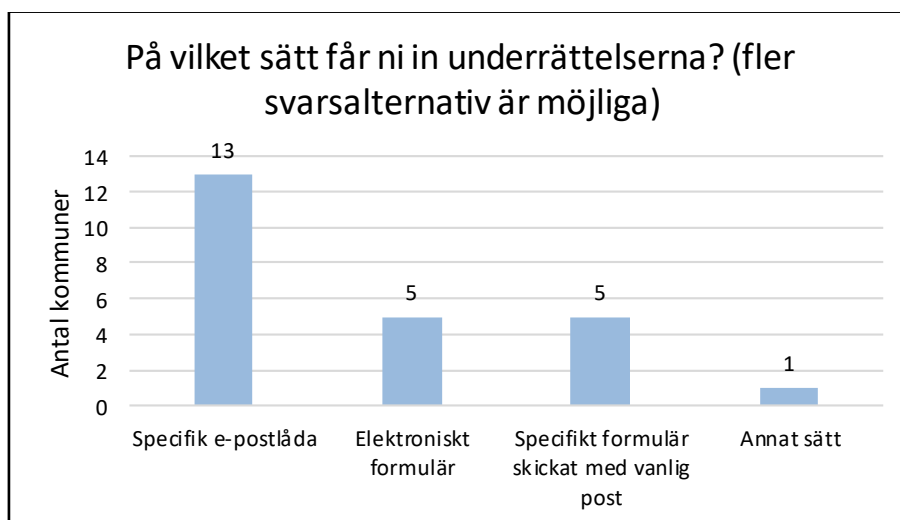
22 kommuner svarade på frågan om vilken typ av verksamhet eller företag som har skickat in underrättelser, varav en kommun svarade med flera svarsalternativ, därav totalt 25 svar. Majoriteten av underrättelser kommer från skadedjurssaneringsföretag. En kommun svarar att underrättelserna kommer från annan verksamhet och kommenterar det: ”en golfklubb och kommunens samhällsbyggnadsförvaltning”.



Figur 2: Antalet underrättelser som har tagits emot av den kommunala nämnden från spridande verksamhetsutövare.

3. På vilket sätt får ni in underrättelserna?

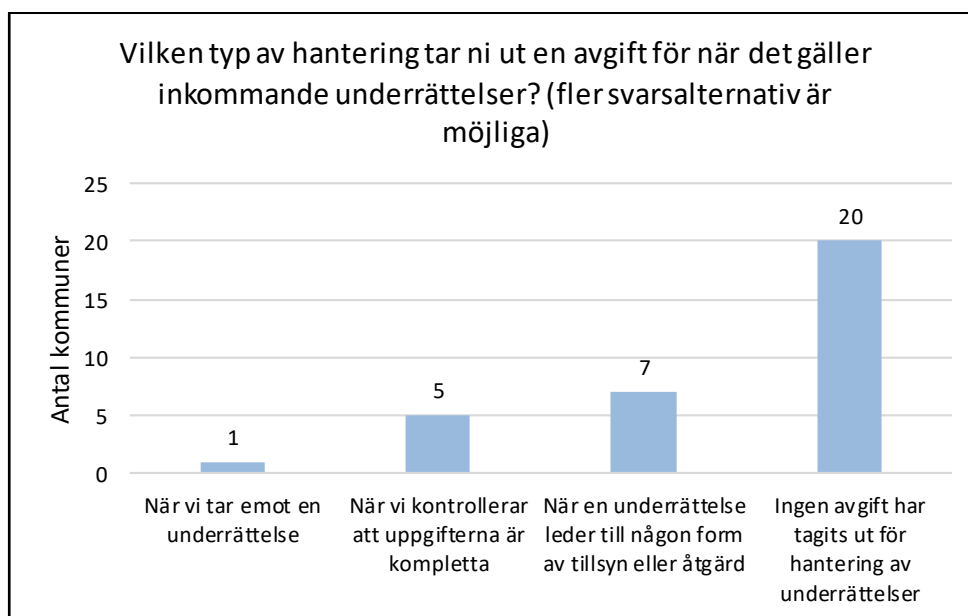
22 kommuner svarade på frågan varav två kommuner svarade med flera svarsalternativ, därav totalt 24 svar. Vanligaste sättet för kommunerna att ta emot en underrättelse är till en specifik e-postlåda. Fem kommuner har svarat att de får in underrättelserna via ett elektroniskt formulär eller ett specifikt formulär som skickats med vanlig post. En kommun anger att underrättelser tas emot på annat sätt, men har inte kommenterat svaret. En kommun uppger i fritextsvar: "skadedjursaneringsföretagen har egna dokumentmallar som fylls i digitalt och därefter sänds till kommunnämndens e-postlåda".



Figur 3: Hur de kommunala nämnderna tar emot underrättelserna från verksamhetsutövarna.

4. Vilken typ av hantering tar ni ut en avgift för när det gäller inkommande underrättelser?

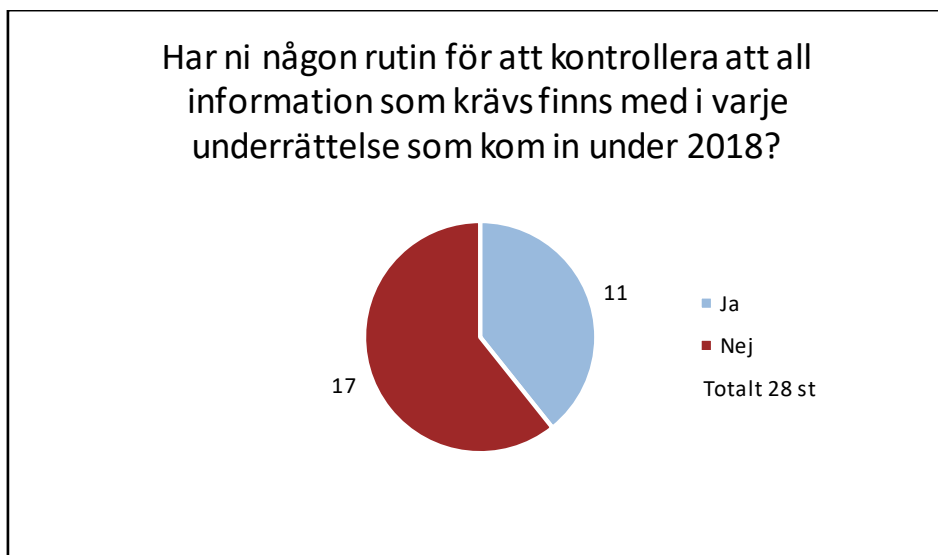
27 kommuner svarade på frågan varav sex kommuner svarade med flera svarsalternativ, sammanlagt resulterar det i 33 svar. Majoriteten (20 st.) av kommunerna uppger att de inte tar ut någon avgift för hantering av underrättelser. Sju kommuner uppger att de tar ut en avgift när en underrättelse leder till någon form av tillsyn. Fem kommuner svarar att de tar ut en avgift när de kontrollerar om uppgifterna är kompletta i underrättelsen. En kommun har svarat att de tar ut en avgift när de tar emot en underrättelse. I fritextsvaren har flera kommuner svarat att ingen avgift tas ut vid mottagandet av underrättelsen men att en avgift tas ut när ett stickprov utförs för att kontrollera om underrättelserna är kompletta i enlighet med kraven i föreskrifterna NFS 2015:3.



Figur 4: Antal kommuner som svarat om de tar ut en avgift när de hantera mottagna underrättelser från verksamhetsutövarna.

5. Har ni någon rutin för att kontrollera att all information som krävs finns med i varje underrättelse som kom in under 2018?

Av 28 svarande kommuner var det elva som angav att de hade en rutin att kontrollera underrättelserna innehåll. Som det framgår av figur 5 är det fler kommuner (17) som inte hade någon rutin på att kontrollera underrättelserna som kom in under 2018.



Figur 5: Antalet kommuner som svarat om de har en rutin för att kontrollera om de mottagna underrättelserna innehåller den information som krävs enligt NFS 2015:3.

6. Har någon underrättelse under 2018 lett till att ni har vidtagit någon form av tillsyn eller åtgärd utöver att kontrollera att underrättelsen är komplett?

I enkätverktyget blev det ett fel i frågan om ”Hur många underrättelser har under 2018 lett till att ni har vidtagit någon form av tillsyn eller åtgärd utöver att kontrollera att underrättelsen är komplett? Om inga underrättelser har lett till tillsyn eller åtgärd, var vänlig ange det”. Det saknades ett fält för att skriva in antal underrättelser som ledde till att det endast gick att svara ja eller nej samt att kommentera denna fråga. Efter att ha granskat svaren kunde frågan omformuleras utan att påverka resultaten. Nya formuleringen blev: ”Har någon underrättelse under 2018, lett till att ni har vidtagit någon form av tillsyn eller åtgärd utöver att kontrollera att underrättelsen är komplett?”.

23 av 27 kommuner svarade att inga underrättelser har lett till någon annan form av tillsyn eller åtgärd. Fyra kommuner har svarat att underrättelser har lett till annan åtgärd eller tillsyn och kommenterat med fritextsvar:

”En betesstation som inte var underrättad, konstigt placerad och saknade information till allmänheten. Bolaget kontaktades och tog bort betesstationen som visade sig vara tom på bekämpningsmedel”

”Har stämt av att information till allmänheten finns på plats”

”Kontrollerat varför spridningsperioden angetts så lång”.



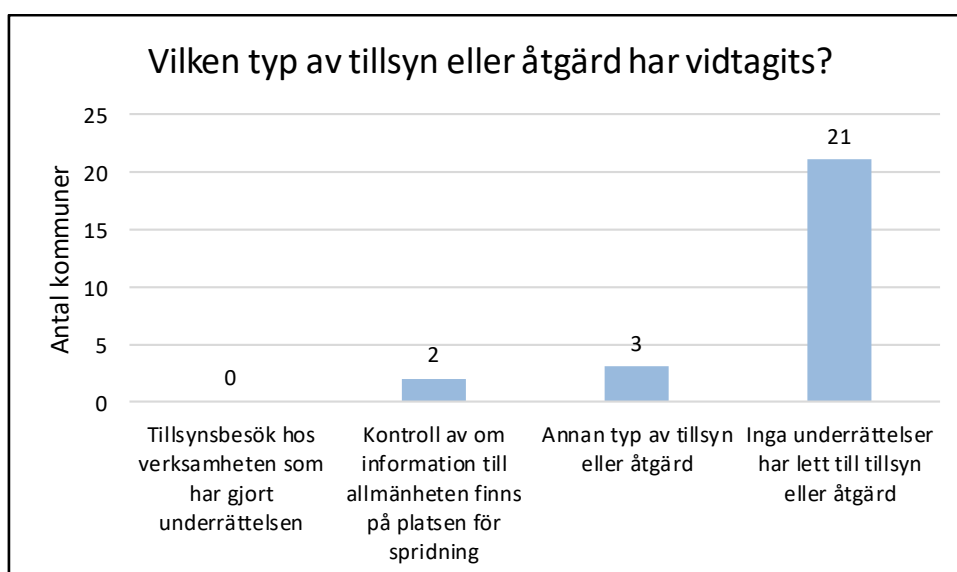
Figur 6: Antalet kommuner som svarat om de har vidtagit någon form av tillsyn eller åtgärd utöver att kontrollera att underrättelsen är komplett.

7. Vilken typ av tillsyn eller åtgärd har vidtagits?

24 kommuner svarade på frågan om vilken typ av tillsyn eller åtgärd som har vidtagits. Två kommuner svarade med flera svarsalternativ därav totalt 26 svar. 21 kommuner har svarat att inga underrättelser har lett till tillsyn eller åtgärd. Två kommuner har uppgett att de dels har kontrollerat om information till allmänheten finns på plats för spridning, och att annan typ av tillsyn eller åtgärd har vidtagits. Frågan har kommenterats:

”I dagsläget är tillsynen nedprioriterad till förmån för andra områden”

”Det har inte skett tillsyn av skadedjursbekämpningsföretag i vår kommun då det är svårt att uttala sig hur bra de är på att journalföra och spara dokumentationen enligt 5 kap”



Figur 7: Antal kommuner som svarat på vilken typ av tillsyn eller åtgärd har vidtagits till följd av en underrättelse.

8. Hur tydliga anser ni att *föreskrifterna* är när det gäller nedanstående bestämmelser i föreskrifterna?

- vilka produkttyper som innefattas
- information till allmänheten
- underrättelse till den kommunala nämnden
- dokumentationskrav om spridning av biocidprodukter

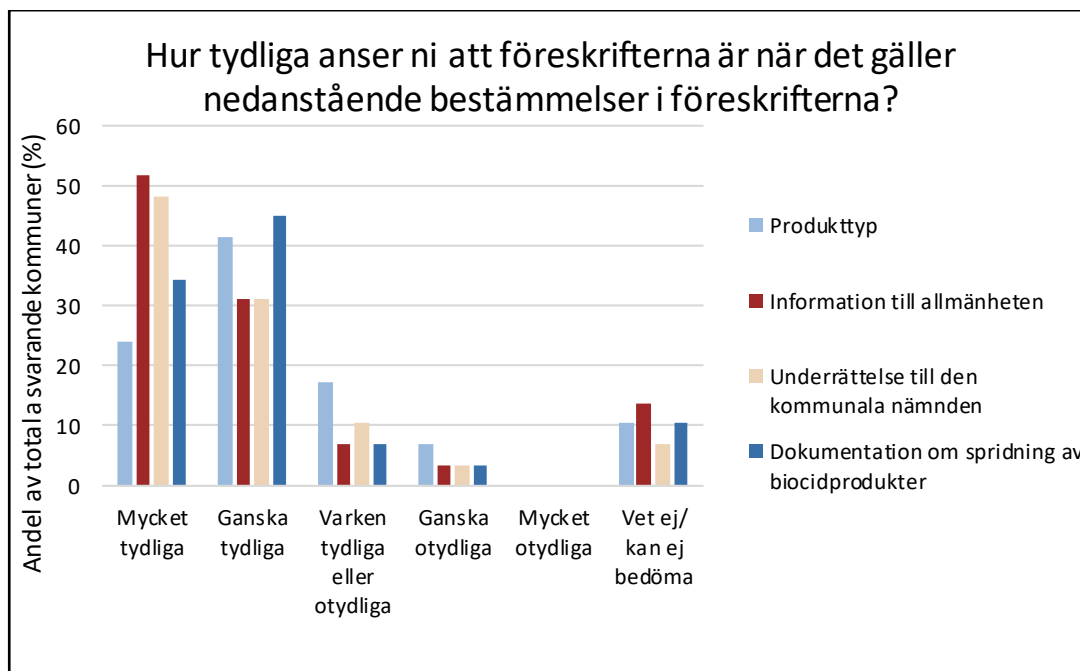
29 av 30 kommuner svarade på hur tydliga de anser att *föreskrifterna* NFS 2015:3 är. När det gäller tydligheten om *vilka produkttyper* som avses av föreskrifterna var det över 65% av kommunerna tyckte att de är mycket tydliga eller ganska tydliga. 7 % (motsvarar två kommuner) av kommunerna tycker att föreskrifterna är ganska otydliga kring bestämmelserna om produkttyper men ingen kommun har valt att kommentera produkttyperna.

82 % av kommunerna tycker att bestämmelserna om *informationen till allmänheten* är mycket tydliga eller ganska tydliga. 3 % av kommunerna (motsvarar en kommun) tycker att bestämmelserna i föreskrifterna är ganska otydliga när det gäller informationskravet till allmänheten. Kommunen har valt att kommentera sitt svar: *"Definitionen av plats som allmänheten har tillträde till är otydligt. Även otydligt hur synlig informationen ska vara för allmänheten och vart den ska sitta för att vara synlig. Även otydligt hur länge informationen ska sitta – hur definieras "en vecka efter spridningen"? Bekämpning av myror och råttor görs sällan vid ett separat tillfälle utan under en längre tid"*.

79 % av kommunerna tycker att föreskrifternas bestämmelser kring *underrättelseskyldigheten* är mycket tydliga eller ganska tydliga. En kommun har valt att lämna en kommentar om underrättelseskyldigheten: *"Märkligt att det är ett krav att verksamhetsutövaren underrättar nämnden om spridningen, men nämnden kan själv välja om underrättelsen granskas eller inte"*.

När det gäller tydligheten om *dokumentationskravet om spridning av biocidprodukter* var det 78 % av kommunerna som tyckte att de är mycket tydliga eller ganska tydliga. 3 % (motsvarar en kommun) av kommunerna tycker att dokumentationskravet är ganska otydligt. Två kommenterar lämnades angående dokumentationskravet: *"Är otydligt hur detaljerad dokumentation ska vara när det gäller plats och tidpunkt. Vad gäller vid bekämpning av råttor i en park som pågår över flera år?"* och *"Vi ifrågasätter syftet med underrättelseskyldigheten för utplacering av myrdosor"*

En kommentar som gavs för hela föreskrifterna var: *"Föreskriften upplevs överlag vara ganska tydlig. Många av dessa produkter sprids troligen där allmänheten inte får färdas fritt"*.



Figur 8: Andel svarande kommuner (%) om hur tydlig de tycker att föreskrifterna är när det gäller vilka produkttyper som omfattas, hur information till allmänheten ska hanteras, hur underrättelser delges till den kommunala nämnden och bestämmelser kring dokumentationskravet vid spridning av biocidprodukter.

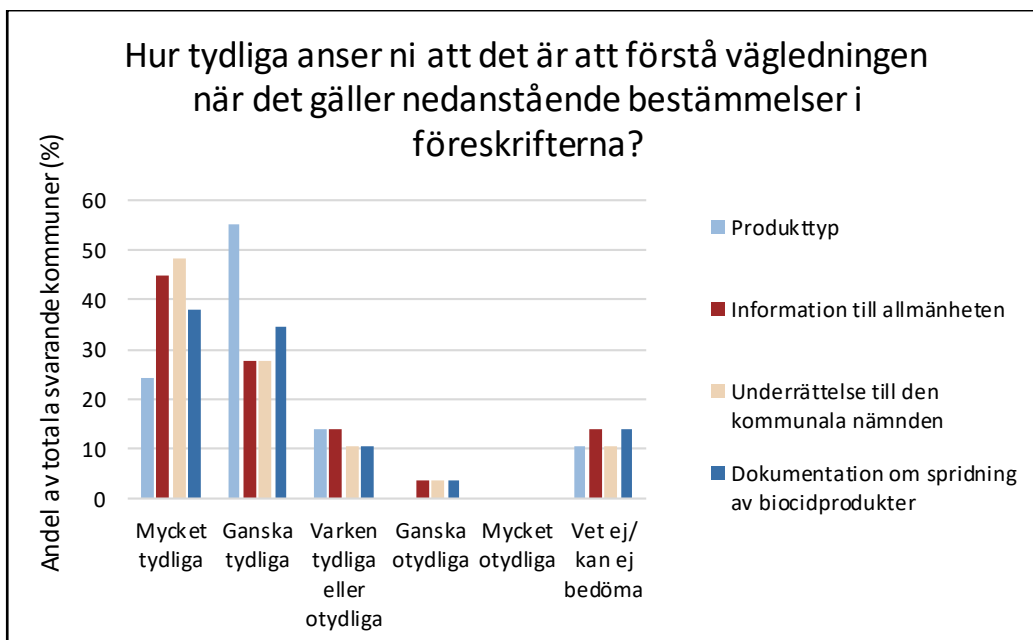
9. Hur tydliga anser ni att det är att förstå vägledningen när det gäller nedanstående bestämmelser i föreskrifterna?

- vilka produkttyper som innefattas
- information till allmänheten
- underrättelse till den kommunala nämnden
- dokumentationskrav om spridning av biocidprodukter

Av totalt 30 kommuner svarade 29 kommuner på hur tydlig vägledningen tillhörande föreskrifterna NFS 2015:3 är.

- 79 % av kommunerna anser att vägledningen är mycket tydlig eller ganska tydlig när det gäller vilka *produkttyper* som innefattas av föreskrifterna.
- 72 % av kommunerna tycker att vägledningen om *informationen till allmänheten* är mycket tydlig eller ganska tydlig.
- Av de svarande kommunerna var det 76 % som tycker att vägledningen är tydlig när det gäller *underrättelseskyldigheten*.
- 72 % av kommunerna tycker att vägledningen om *dokumentationskravet om spridning av biocidprodukter* är mycket tydlig eller ganska tydlig.

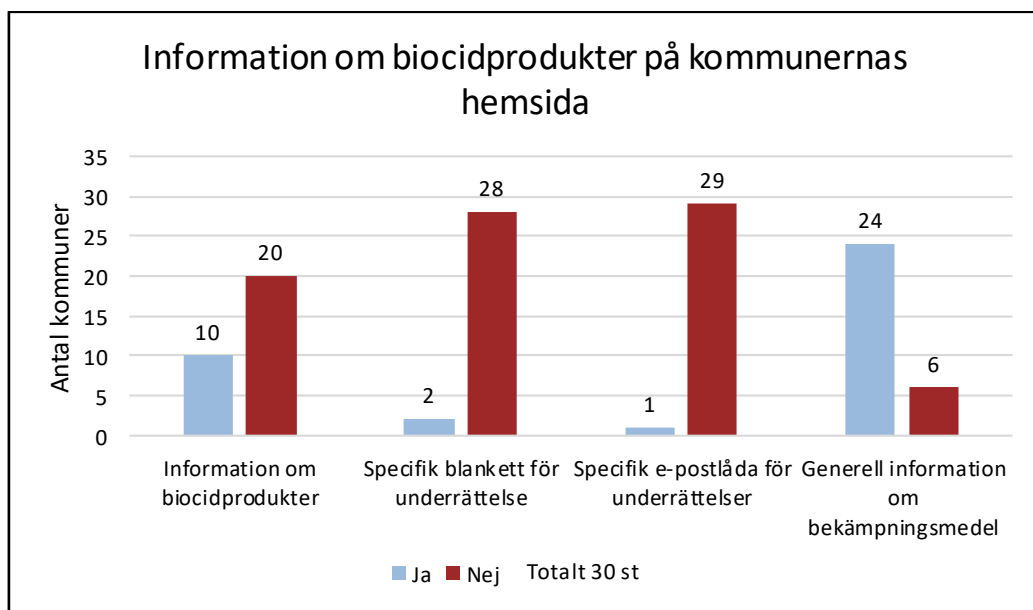
En kommun (3 %) anser att vägledningen är ganska otydlig kring bestämmelserna om *informationskravet till allmänheten, underrättelseskyldigheten till den kommunala nämnden* och *dokumentationskravet om spridning av biocidprodukter*. Kommunen har kommenterat sitt svar: "Även om vägledningen förbättrats och tydliggjort vissa saker finns fortfarande en del frågetecken".



Figur 9: Andel svarande kommuner (%) om hur tydlig de tycker att vägledningen är när det gäller vilken produkttyp som omfattas, hur information till allmänheten ska hanteras, hur underrättelser delges till den kommunala nämnden och bestämmelser kring dokumentationskravet vid spridning av biocidprodukter.

Information om spridning av biocidprodukter på kommunernas hemsida

Av de 30 kommuner som deltog i enkätundersökningen är det tio kommuner som har information om biocidprodukter på hemsidan. Utav dessa tio kommuner är det två kommuner som har en specifik blankett för att underrätta den kommunala nämnden om spridning av biocidprodukter. Endast en kommun har information om specifik e-postlåda upprättad till enbart underrättelse på hemsidan. Av 30 kommuner är det 24 kommuner som har någon generell information om bekämpningsmedel på sin hemsida.



Figur 10: Genomsökning av kommunernas hemsidor, om det finns information om biocidprodukter, specifik blankett eller brevlåda för underrättelser, eller generell information om bekämpningsmedel.

Slutsatser

Inkommande underrättelser om spridning av biocidprodukter leder i liten utsträckning till att tillsyn bedrivs baserat på dessa uppgifter

Antalet inkommande underrättelser om spridning av biocidprodukter enligt 4 kap. NFS 2015:3 skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner. Vissa kommuner har inte tagit emot några underrättelser alls under 2018 medan andra kommuner hanterar ett stort antal underrättelser. Landsbygdskommuner tar generellt sett emot färre underrättelser jämfört med storstadskommuner men studien har inte kunnat visa på något linjärt samband mellan kommunstorlek och antalet inkommande underrättelser.

Den här studien visar att inkommande underrättelser om spridning av biocidprodukter i liten utsträckning leder till att tillsyn bedrivs baserat på dessa uppgifter. För att kommunerna ska kunna bedriva behovsanpassad tillsyn behöver de information om vem som utför spridningen av biocidprodukter och var spridningen sker, vilket de saknar om de inte har tagit emot och hanterat några underrättelser. Om inga underrättelser rapporteras krävs det ytterligare resurser för att kommunerna ska kunna bedriva tillsyn av spridning av biocidprodukter i form av att identifiera verksamhetsutövare och var spridningen sker. Den här studien har inte kunnat påvisa att kommunerna genom underrättelseskyldigheten generellt får tillräcklig information för att kunna bedriva behovsanpassad tillsyn i enlighet med bestämmelsernas syfte. Utifrån inkomna resultat verkar det dock som att en förutsättning för att kommunerna ska kunna bedriva behovsanpassad tillsyn är att de får information genom underrättelser och att de har rutiner på plats för att hantera informationen.

Många kommuner saknar rutiner för att hantera underrättelser och har ingen information på webben om biocidprodukter

För att kunna bedriva behovsanpassad tillsyn krävs det att de kommunala nämnderna kontrollerar om mottagna underrättelser är kompletta. Detta kan göras genom att upprätta en rutin för hur kommunerna hanterar mottagna underrättelser. Många kommuner saknar dock rutiner för att hantera underrättelser vilket kan påverka förutsättningarna att bedriva tillsyn av bestämmelserna i föreskrifterna NFS 2015:3. Att inte fler kommuner har en rutin att kontrollera underrättelserna kan bero på tillgången av resurser inom kommunen. Brist på resurser kan leda till att rutiner inte skapas och behovsanpassad tillsyn nedprioriteras till förmån för tillsynsområden som prioriteras högre.

Genomgången av kommunernas hemsidor visar att det är få kommuner som har specifik information om biocidprodukter. Trots det får de in underrättelser från verksamhetsutövarna, vilket tyder på att de verksamhetsutövare som berörs av föreskrifterna ändå har rätt kunskap om vad som gäller enligt föreskrifterna.

Föreskrifterna och tillhörande vägledning upplevs överlag som tydliga från kommunernas håll

Svaren kring hur tydlig föreskrifterna är gällande de fyra områdena som tidigare nämnts var överlag positiva, detsamma gällde hur tydlig vägledningen uppfattas. Majoriteten av kommunerna anser att både föreskrifterna och vägledningen är tydliga. Därmed verkar det inte finnas något behov att uppdatera vare sig föreskrifterna eller vägledningen.