

Remissvar om Boverkets förslag till strategi för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö rapport 2014:32

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen ser positivt på Boverkets förslag till strategi för att nå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Åtgärderna har även en positiv inverkan på andra miljö kvalitetsmål såsom Giftfri miljö. Beröringspunkterna mellan God bebyggd miljö och Giftfri miljö är många och gäller bland annat inomhusmiljön, det avfallsförebyggande arbetet inklusive utfasning av farliga ämnen och materialåtervinning samt påverkan på yttre miljön av byggandet. Kemikalieinspektionen har dessutom följande synpunkter på förslaget till strategi:

- Kemikalieinspektionen ser positivt på att Boverket lyfter fram förhållandet att byggprodukter byggs in i byggnader för mycket lång tid och att det därför är viktigt att använda material som inte släpper ut miljö- och hälsofarliga ämnen under sin livstid.
- Kemikalieinspektionen är positiv till att kretsloppsfrågan uppmärksammas i Boverkets förslag. Kemikalieinspektionen anser att insatser kopplade till den bebyggda miljön är viktiga för att uppnå resurseffektiva och giftfria kretslopp och ser därför gärna att det blir tydligare i åtgärdsförslagen hur detta ska ske.
- Kemikalieinspektionen anser att etappmålet om ökad resurshushållning i byggsektorn och materialutnyttjandet av rivningsavfall tydligare bör kopplas till etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp för att vända en eventuell målkonflikt till synergi.
- I ett av de föreslagna etappmålen används begreppet ”livscykelperspektivet”. Detta begrepp anser Kemikalieinspektionen behöver definieras i detta sammanhang.
- Boverket har identifierat den potentiella målkonflikten mellan strävan att nå en energisnål bebyggelse och kraven på god ventilation och god inomhusmiljö. Kemikalieinspektionen vill lyfta fram att även exponeringen av kemiska ämnen i inomhusmiljö kan öka vid minskad ventilation.
- Kemikalieinspektionens anser att det bör tas fram en indikator för kemiska ämnen i inomhusmiljön.
- Kemikalieinspektionen föreslår att en löpande insats om översyn av kemikaliekraav och förbättrad information om farliga ämnen i byggmaterial/varor ingår i åtgärden Strategi för hållbara byggnader. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen deltar i detta arbete.

Generella kommentarer

I uppdraget om att ta fram ett förslag till strategi var Kemikalieinspektionen inte utpekad samrådspart. Därför innehåller vårt remissvar ett antal kompletterande synpunkter som berör miljö kvalitetsmålet Giftfri Miljö.

Kemikalieinspektionen har tidigare i sitt remissvar om fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö påpekat att kemikaliefrågorna inte bara har en direkt koppling till hälsa och säkerhet utan också borde integreras i frågorna om hållbar bebyggelsestruktur. Vi ser därför positivt på att Boverket i sitt förslag till insatsområde inom nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse lyfter fram perspektivet att byggprodukter byggs in i byggnader för mycket lång tid och att det därför är viktigt att material som inte släpper ut hälso- och miljöfarliga ämnen under sin livstid används. Boverket betonar också att det redan i byggskedet är viktigt att tänka på hur det är möjligt att återanvända eller återbruka materialet vid en framtida rivning.

Boverket nämner vidare i den samlade konsekvensbedömningen att en strategi för God bebyggd miljö bidrar till flera miljö kvalitetsmål såsom Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Giftfri miljö, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt och djurliv. Kemikalieinspektionen anser att denna utgångspunkt är viktig och belyser vikten av att ha en helhetssyn i miljömålsarbetet. Beröringspunkterna mellan God bebyggd miljö och Giftfri miljö är många och gäller bland annat inomhusmiljön, det avfallsförebyggande arbetet inklusive utfasning av farliga ämnen och materialåtervinning samt påverkan på yttre miljön av byggandet.

Avsnitt Identifierade målkonflikter (sid 13)

Boverket påpekar att det kan finnas en konflikt mellan strävan att nå en energisnål bebyggelse och kraven på god ventilation och god inomhusmiljö.

Kemikalieinspektionen instämmer i resonemanget och vill lyfta fram att frågan om emissioner från byggmaterial som kan påverka inomhusmiljön blir än mer angelägen att beakta när ventilation ändras och exponeringen av kemikalier i inomhusmiljö kan öka som en följd av strävan mot mera energisnål bebyggelse.

Kemikalieinspektionens anser att det bör tas fram en indikator för kemikalier i inomhusmiljön. Miljöövervakning eller annan monitorering av kemikalier i inomhusmiljön skulle väsentligt kunna komplettera och förbättra framtida miljömålsuppföljning. Utvecklingen av en sådan form av miljöövervakning skulle kunna ingå som ett projekt inom miljöteknik/grön teknik/miljöinnovationer (sid 57). Denna indikator skulle kunna integreras i ”Uppföljningen av statusen på det svenska byggnadsbeståndet” (sid 44).

Kemikalieinspektionen anser att det även kan finnas en målkonflikt i ”Ökad resurshushållning i byggsektorn” som är ett beslutat etappmål inom God bebyggd miljö där ökad återvinning kan hamna i konflikt med Giftfri miljö, se nedan.

Målkonflikt mellan återvinning och giftfrihet kan vändas till synergi

Det beslutade etappmålet inom God bebyggd miljö (sid 13) om ökad resurshushållning i byggsektorn och materialutnyttjandet av rivningsavfall bör tydligare kopplas till etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp för att kunna vända en målkonflikt mellan återvinning och giftfrihet till synergi. Kortsiktigt kan målkonflikter uppstå mellan att snabbt öka materialåtervinningen och å andra sidan att kretsloppen så långt som möjligt ska vara giftfria. Frågan om återvinning och giftfrihet ligger i linje med det uppdrag som Regeringen givit Naturvårdsverket att arbeta med giftfria och resurseffektiva kretslopp inom Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag.

Lågt ställda krav på innehåll av farliga ämnen i återvunnet material kan framstå som ett enkelt sätt att förenkla och därmed öka återvinningen. Det är dock troligt att en sådan handlingslinje snart stöter på problem genom att återvunna material då riskerar att bidra till att öka exponeringen för människor och miljön för farliga ämnen. Detta kan i sin tur skada förtroendet för återvunna material och därmed minska marknaden för dessa. Många material och varor innehåller idag farliga kemiska ämnen i en sådan omfattning att energikrävande reningsåtgärder behövs om de ska materialåtervinnas. Detta hämmar återvinningen genom ökade kostnader och minskad resurseffektivitet samt ökar behovet av förbränning och deponering.

Såväl ambitionen att öka återvinningen som att motverka miljö- och hälsoproblem talar för vikten av att arbeta parallellt inom kemikalie- och avfallsområdet. Det handlar om utfasning av farliga ämnen, men även åtgärder som produktdesign som underlättar återvinning, förbättrad information och spårbarhet under hela livscykeln samt utveckla tekniker som möjliggör sortering och rening av avfallsströmmar.

Problem med farliga ämnen i varor drabbar avfalls- och återvinningsledet med en fördröjning som kan uppgå till årtionden. Det är viktigt att tillämpa försiktighetsprincipen, det vill säga att agera utifrån vetenskapligt grundad misstanke om risk för skador på hälsa och miljö även om fullständiga bevis inte föreligger, för att förebygga dessa problem. Det gäller i synnerhet i samband med långlivade varor som exempelvis byggnader och infrastruktur.

Högt ställda ambitioner för materialåtervinning tillsammans med krav på låga halter av farliga ämnen i återvunnet material skapar tillsammans incitament för att fasa ut och substituera farliga ämnen uppströms i varukedjan och för att förbättra informationen om eventuell förekomst av sådana ämnen. En sådan inriktning bidrar också långsiktigt till ett högt förtroende för återvunna material.

Avsnitt Förslag till insatsområde inom nybyggnad och utveckling av befintlig bebyggelse (sid 42-43)

I förslagen till åtgärder för att uppnå etappmålet om hållbart byggande finns förslagen om ”strategi för hållbara byggnader” samt ”översyn av kemikaliekraven för byggprodukter”. Kemikalieinspektionen ser positivt på dessa åtgärdsförslag men vill betona att kemikalieaspekterna bör finnas med i båda åtgärdsförslagen och inte som nu bara i det senare.

Vad gäller åtgärdsförslaget som handlar om ”översyn av kemikaliekraven för byggprodukter” har Kemikalieinspektionen fått ett regeringsuppdrag om ”Farliga ämnen i byggprodukter” som behandlar den översynen. Boverket håller genom ett annat regeringsuppdrag, ”Dokumentationssystem för byggprodukter vid nybyggnation”, på att utreda om och hur ett informationssystem för byggnader kan utformas (en s.k. loggbok). Syftet är att information om byggprodukters egenskaper och sammansättning sparas för framtida bruk och därmed kan bli tillgänglig för avfallshanterare för att öka förutsättningar för återanvändning och materialåtervinning. De båda ovan nämnda uppdragen löper under 2015, men Kemikalieinspektionen anser att utfasning av farliga ämnen och förbättrad information om farliga ämnen är områden där en löpande insats vore önskvärd. Kemikalieinspektionen föreslår att en löpande insats om översyn av kemikaliekrav och förbättrad information om farliga ämnen i byggmaterial/varor ingår i åtgärden ”Strategi för hållbara byggnader”. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen deltar i detta arbete. Delar av strategin skulle därefter bland annat kunna inarbetas i åtgärden ”Upphandling för en minskad miljöbelastning”, sid 43, och på så vis bidra till en bättre kemikaliehantering vid ny- eller ombyggnad av byggnader eller anläggningar.

När det gäller förslaget till det nya etappmålet ”Människans livsmiljö ska vara grunden för ett hållbart byggande och byggnadsbestånd. År 2020 ska livscykelperspektivet vara en utgångspunkt för all ny- och ombyggnad liksom vid förvaltning av befintlig bebyggelse”, sid 43, undrar vi hur ”livscykelperspektivet” ska tolkas. Är det t.ex. kopplat till Byggproduktförordningens Grundläggande krav 7 om ”Hållbar användning av naturresurser” som är ett nytt och hittills inte använt grundläggande krav i Byggproduktförordningen, eller ska det tolkas utifrån någon annan utgångspunkt? Kemikalieinspektionen föreslår att det görs en definition av ”livscykelperspektivet” i detta sammanhang.

Avsnitt Samlad konsekvensbedömning (sid 53)

Under rubriken ”Strategins bidrag till generationsmålet” skriver Boverket att strategin bedöms bidra till måluppfyllelsen av generationsmålet och därigenom till strecksatsen ”Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen”. Kemikalieinspektionen är positiv till att kretsloppsfrågan uppmärksammas i Boverkets förslag. Däremot är det lite oklart genom vilka åtgärder detta mål kommer att uppnås. Kemikalieinspektionen ser gärna att det blir tydligare i åtgärdsförslagen hur detta kommer att ske. En åtgärd är att vända målkonflikten mellan återvinning och giftfrihet till synergi (se förslag enligt ovan). Andra delar av den föreslagna strategin som borde kopplas till målet giftfria och resurseffektiva kretslopp:

- I begreppet effektiv materialanvändning och återvinningsbarhet bör det tydliggöras att detta inbegriper att materialen så långt som möjligt ska vara fria från farliga ämnen. Förutsättningarna för att detta mål ska uppnås är att det finns en tydlig informationsöverföring i avfallsledet då information om ämnen i varor är en förutsättning för effektiv materialanvändning (kopplar till rubrik ”Insatsområde energi- och resurshushållning” underrubrik ”Effektiv materialanvändning” sid 50).

- Kemikalieinspektionen bör även vara samrådsmyndighet för de åtgärdsförslag som ska utredas för resurshushållning. Vi anser att giftfria och resurseffektiva kretslopp är en viktig del i arbetet med en cirkulär ekonomi och effektiv materialanvändning (kopplar till rubrik ”Insatsområde energi- och resurshushållning” underrubrik ”Utredning om förslag till etappmål och åtgärder inom resurshushållning” sid 51).
- Även i kapitlet som handlar om kretslopp bör begreppet giftfria kretslopp ingå (kopplar till rubrik ”Hållbarhetsaspekter och integrerande strategier för en God bebyggd miljö” underrubrik ”Integrerade kretsloppsanpassade systemlösningar” sid 61).

Avsnitt Grön teknik, miljöinnovationer och livscykelanalyser (sid 57)

Boverket noterar att behovet är stort av innovativa lösningar och miljötekniska tillämpningar av hög kvalitet som minskar användningen av miljö- och hälsofarliga ämnen, ökar användningen av förnybart material och förnybar energi och ger effektivare logistik vid byggprocessen. Kemikalieinspektionen anser att även forsknings- och utvecklingsområdet ”grön kemi” bör nämnas här. Grön Kemi är ett tänkesätt och en forskningsdisciplin som började utvecklas i USA på 1990-talet och som innebär att kemiska föreningar och synteser bör designas så att de har en så liten påverkan på miljön som möjligt. Genom ”grön kemi konceptet” kan flera miljökvalitetsmål uppnås samtidigt såsom miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Giftfri miljö samt återvinningsmålet.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Susan Strömbom har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Erik Gravenfors, Anne-Marie Johansson och Per Nordmalm deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Susan Strömbom