



Kemikalier i varor

Strategier och styrmedel för att minska riskerna
med farliga ämnen i vardagen

Kemikalier i varor

Strategier och styrmedel för att minska riskerna
med farliga ämnen i vardagen

ISSN: 0284 - 1185

Best.nr. 361 013

Sundbyberg, september 2011

Utgivare: Kemikalieinspektionen ©

Beställningsadress: CM-Gruppen, Box 11063, 161 11 Bromma

Tel: 08-5059 33 35, fax 08-5059 33 99, e-post: kemi@cm.se

Rapporten finns som nedladdningsbar pdf på www.kemikalieinspektionen.se

Förord

Kemikalieinspektionen är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Giftfri miljö är ett av de miljömål som har visat sig vara svårast att nå. En del av problematiken hör samman med spridningen i samhället och till miljön av farliga ämnen som används i varor. Regelbundet upptäcks också konsumentvaror på marknaden som inte är säkra för människors hälsa från kemikaliesynpunkt.

Syftet med rapporten är att från Kemikalieinspektionens perspektiv ge en helhetsbild över de utmaningar och problem som är förknippade med farliga ämnen i varor idag, vilken önskvärd förändring som behövs och vilka möjliga lösningar och strategiska vägar vi ser för att minska riskerna med kemikalier i varor och som kan bidra till att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan nås. Rapporten knyter an till den pågående utvecklingen av miljö kvalitetsmålen och ingår som en del i Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag¹ som vi tagit fram på uppdrag av regeringen.

Rapporten är ett bidrag till Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheters samt även till regeringen och Miljömålsberedningens fortsatta arbete. Vår förhoppning är att rapporten också ska vara till nytta för andra aktörer, t.ex. näringslivet, organisationer och forskare, som är berörda av och behöver bidra till förändringar så att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö på sikt kan uppnås.

Rapporten har tagits fram av Petra Ekblom (projektledare), Anne-Marie Johansson, Christina Rudin Snöbohm och Karin Thorán på Sekretariatet Strategier och styrmedel. Ansvarig har varit sekretariatschefen Mona Blomdin Persson. Under arbetet har underlag, erfarenheter och synpunkter inhämtats från en rad medarbetare på Kemikalieinspektionen, andra myndigheter, organisationer, företag och forskare.



Nina Cromnier
Generaldirektör

¹ Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary.....	11
1 Om rapporten	16
1.1 Definitioner och avgränsningar	16
2 Utgångspunkter för strategin	17
2.1 Grundläggande principer för kemikaliekontrollen	17
2.2 Övergripande mål för den svenska miljöpolitiken	19
2.3 Särskilt farliga ämnen som bör fasas ut.....	20
3 Dagens situation.....	22
3.1 Konsumtionen av varor och kemikalier ökar	23
3.2 Människor och miljön utsätts för farliga ämnen från varor.....	26
3.3 Kretsloppen är varken giftfria eller resurssnåla.....	29
3.4 Ansvar och roller för minskade risker	32
3.5 Dagens regler är otillräckliga för att skydda människor och miljön	35
3.6 Informationsöverföringen om varors kemikalieinnehåll är otillräcklig	40
3.7 Styrmedel som kompletterar begränsningar och förbud	43
3.8 Ökat fokus internationellt på kemikalier i varor.....	45
3.9 En prioritering av varugrupper	46
4 Strategi för att minska riskerna med kemikalier i varor.....	51
4.1 Önskvärd utveckling.....	52
4.2 Övergripande strategi	52
5 Förslag till styrmedel och åtgärder inom nio områden.....	58
5.1 Verka för en EU-strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp.....	59
5.2 Verka för förbud och begränsningar för särskilt farliga ämnen i varor	60
5.3 Utveckla en effektiv varutillsyn	64
5.4 Verka för ökad informationsöverföring om innehåll i varor under hela livscykeln ..	66
5.5 Främja utvecklingen av varor med mindre farliga ämnen.....	70
5.6 Utöka dialogen och samverkan mellan intressenter i Sverige och internationellt....	75
5.7 Genomför informations- och utbildningsinsatser.....	77
5.8 Stärk forskningen om risker och riskbegränsning av farliga ämnen i varor.....	79
5.9 Utveckla statistik och uppföljning.....	81
6 Ordlista.....	83
Bilaga 1.....	85
Miljömålsberedningens förslag till nya etappmål för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö	
Bilaga 2.....	87
Kemikalieinspektionens förslag till preciseringar av miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö	

Bilaga 3	89
Översikt över vissa EU-regelverk som gäller kemikalier i varor	
Bilaga 4	91
Översikt över internationella processer av särskilt intresse	
Bilaga 5	93
Översikt över förslag till styrmedel och åtgärder inom nio områden	

Sammanfattning

Denna rapport har tagits fram för att från Kemikalieinspektionens perspektiv ge en helhetsbild över utmaningar och problem med farliga ämnen i varor, beskriva önskvärda förändringar, strategiska vägar och åtgärder som kan bidra till att minska risker med farliga ämnen i varor. Syftet är att strategin ska kunna utgöra en långsiktig grund för utvecklingen av kemikaliekontrollen avseende varor i Sverige, inom EU och internationellt så att miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö kan uppnås. Rapporten är ett bidrag till Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheters samt även till regeringen och Miljömålsberedningens fortsatta arbete.

Redan idag pågår ett antal viktiga insatser med fokus framförallt på regelutvecklingen i EU och globalt kemikaliekontrollarbete. Det handlar bl.a. om det grundläggande begränsningsarbetet inom befintliga och pågående processer i Reach, olika produktdirektiv, konventionsarbete med mera.

I strategin presenteras åtgärder som kan leda till en intensifiering av arbetet med att minska riskerna med kemikalier i varor genom att utnyttja fler styrmedel, åtgärder, arbetssätt och möjliga fora för att driva frågor som skulle kunna leda till minskade risker. Helhetssynen ger förhoppningsvis möjlighet att ytterligare effektivisera kemikaliekontrollarbetet, inte minst genom att utnyttja synergieffekter på alla nivåer.

Dagens situation

Riskbegränsning av kemikalier i varor är en komplex fråga som berör hela samhället. Frågan omfattar allt från kunskapsbehov till utveckling av styrmedel och åtgärder i Sverige, inom EU och globalt. Kemikalier i varor berör också flera olika politikområden så som avfallspolitiken, folkhälsopolitiken, konsumentpolitiken och handelspolitiken. Strategin utgår ifrån denna bredd. Strategin beaktar behovet av ökad samverkan, och synergier mellan kemikaliekontrollarbetet och andra pågående processer i samhället, mellan olika aktörer och mellan arbetet nationellt, inom EU och internationellt.

Centrala utgångspunkter för förslaget har varit:

- **Människor och miljön utsätts för farliga ämnen från varor**

Farliga ämnen som ingår i varor kan spridas under olika faser av varans livscykel och orsaka risker i olika länder vid tillverkningen, användningen och vid avfallshanteringen. Människor och miljön utsätts för många ämnen samtidigt och vi vet för lite om effekterna. Barnen är särskilt känsliga och utsatta och behöver skyddas bättre.

- **Global handel med varor**

Handeln med varor är idag till stora delar global vilket gör det svårt att veta hur produktionen går till och att kontrollera att varor som importerats inte innehåller farliga ämnen som är förbjudna. Varutillverkare och importörer ansvarar för att varor är säkra.

- **Konsumtionen av varor och kemikalier ökar**

Konsumtionen av varor ökar. Det innebär en ökad användning av råvaror som används för energi-, material- och kemikalieproduktion. Det ekonomiska värdet av kemikalieproduktionen i världen var 57 gånger större år 2000 jämfört med 1950.

- **Kretsloppen är varken giftfria eller resurssnåla**

För att minska uttaget av ändliga resurser och effektivisera användningen av energi och material i samhället behöver vi skapa hållbara materialkretslopp som är både giftfria och resurssnåla. Farliga ämnen i återvunna material kan precis som i material tillverkade av jungfruliga råvaror innebära kemikalierisker.

- **Dagens regler är otillräckliga**

Trots att flera lagstiftningar som reglerar ämnen i varor har utvecklats de senaste tio åren räcker det inte. Många särskilt farliga ämnen som är cancerframkallande, kan skada arvs-massan eller störa fortplantningen, hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen är inte förbjudna. Informationsöverföringen om kemikalieinnehåll i varor omfattar för få ämnen och når inte alla som behöver information för att göra aktiva val, bedöma och hantera risker.

- **Kompletterande styrmedel används inte tillräckligt**

Andra styrmedel och drivkrafter än regler används inte i tillräcklig utsträckning för att minska risker med kemikalier i varor. Kunskapsnivån och medvetenheten hos olika aktörer i samhället när det gäller farliga ämnen i varor är generellt låg, vilket försvårar möjligheterna att åstadkomma förändringar.

Önskvärd förändring

Förändringar behövs inom en rad områden för att uppnå minskade risker med kemikalier i varor utifrån den situation som råder idag. Det övergripande och långsiktiga målet i den svenska miljöpolitiken (generationsmålet) är att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och miljöpolitiken inriktas bl.a. på följande:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ påverkan.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

De viktigaste förändringarna som behövs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålet Giftfri miljö när det gäller kemikalier i varor är att få bort de farligaste ämnena, få information om kemikalieinnehåll i varor och att öka kunskapen.

Ökad substitution av farliga ämnen i varor

Kraftfulla insatser behövs för att fasa ut farliga ämnen från nyproducerade varor och förhindra att de återcirkulerar i kretsloppet. Kontinuerlig riskminskning och substitution av farliga ämnen måste ingå som en naturlig del av företagets miljö- och kvalitetsarbete och produktutveckling. Ämnen som är särskilt farliga ska inte förekomma i nyproducerade varor.

Ökad tillgång till information om kemikalieinnehåll i varor

Tillverkare och importörer av varor måste ha tillgång till information om innehållet av farliga ämnen i material och varor. Information måste vidareförmedlas systematiskt till professionella inköpare, konsumenter och avfallsledets aktörer för att möjliggöra

riskminskning och riskhantering under varans hela livscykel. Även de som står utanför varukedjan, så som myndigheter, forskare och organisationer, måste få tillgång till den information de behöver.

Ökad kunskap om flöden, risker och hantering av kemikalier i varor

Tillräcklig kunskap måste byggas upp och spridas till olika aktörer i samhället så att de miljö- och hälsorisker som farliga ämnen i varor medför kan bedömas och hanteras. Den kunskap som finns behöver spridas i ökad utsträckning. Politiker, myndigheter, näringsliv och allmänheten behöver ha en hög medvetenhet om problemen med farliga ämnen i varor och ha tillräcklig kunskap och motivation för att aktivt kunna medverka till minskade risker.

Vägen dit – strategier och styrmedel

Huvudkomponenterna i strategin för hur minskade risker med farliga ämnen i varor ska åstadkommas är att:

1. Utnyttja en kombination av styrmedel och drivkrafter

En kombination av styrmedel och drivkrafter bör utnyttjas. Dels behövs fortsatt regelutveckling inom EU för att åstadkomma striktare regler, dels behöver varuimportörernas kunskap och medvetenhet öka genom olika kunskapshöjande insatser från branschorganisationer och myndigheter såsom informationsinsatser och tillhandahållande av verktyg. Styrmedel som kan stimulera företag att gå längre än detaljreglerna behöver utnyttjas i högre grad. Det kan handla om att myndigheter främjar kemikaliekraV vid offentlig upphandling och att i dialog och samverkan mellan näringsliv och myndigheter sätta upp mål om att fasa ut vissa ämnen. Ett svenskt kunskapscenter för substitution skulle kunna främja särskilt små företag i deras substitutionsarbete genom att utgöra en plattform för samverkan och vägleda till bättre alternativ.

2. Utnyttja synergier med processer utanför kemikalieområdet

Processer och drivkrafter utanför kemikalieområdet bör utnyttjas bättre för att intensiviera arbetet med att minska risker med kemikalier i varor. Framförallt bör synergier med områdena resurseffektivisering/ökad materialåtervinning och stärkt konsumentskydd/produktsäkerhet utnyttjas. Det är också viktigt att tidigt påverka innehållet i EU-strategier för att få in hänsynstagande till kemikalieriskerna. En särskilt viktig insats med möjliga synergier är att Sverige verkar för en EU-strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp.

3. Öka kommunikationen och samverkan

För att nå framgång krävs ökad kommunikation mellan ansvariga myndigheter och mellan myndigheter, näringsliv och organisationer i Sverige, inom EU och globalt. Det handlar om att ha kontinuerliga dialoger i Sverige och att identifiera och bygga allianser med andra länder och strategiskt viktiga aktörer i ett så tidigt skede som möjligt. Det gäller inte minst andra medlemsländer inom EU. Det är också viktigt att både på myndighetsnivå och politisk nivå utveckla närmare kontakter med strategiskt viktiga länder och organisationer globalt, bl.a. genom att delta aktivt i projekt inom SAICM om kemikalier i varor. Den nordiska myndighetssamverkan kan vara en hjälp både i EU-arbetet och internationellt för att gemensamt finansiera och ta fram lämpliga underlag och inspel.

4. Dra nytta av samspel mellan insatser nationellt, inom EU och internationellt

Utnyttja samspelet mellan insatser nationellt, inom EU och internationellt genom att i första hand verka för förbud och begränsningar inom EU eller internationellt, överväga nationella insatser när det är befogat och utnyttja erfarenheten för att driva på utvecklingen inom EU och internationellt. Erfarenhet och dynamik mellan processer nationellt, inom EU och internationellt bör utnyttjas i större utsträckning genom erfarenhetsutbyte och nära samverkan mellan de som deltar i olika processer. Exempel på åtgärder är att verka för informationssystem för kemikalieinnehåll i varor globalt och inom EU, och överväga nationella regler bl.a. när det gäller vilka produkter som byggs in i byggnader.

5. Inriktade samhällets insatser på vissa varugrupper

Myndigheterna bör kraftsamla genom att prioritera vissa varugrupper för att åstadkomma synergier mellan styrmedel och mellan insatser i Sverige, inom EU och internationellt.

För att skydda befolkningen, särskilt barn och unga, från potentiell exponering av farliga ämnen bör arbetet inriktas på

- vardagsvaror som många dagligen kommer i kontakt med och som kan utgöra en risk för direkt exponering av farliga ämnen
- varor med potentiell exponering av känsliga grupper, t.ex. barn och unga
- varor som genererar stora avfallsmängder och/eller utgör en risk för att farliga ämnen sprids till miljön och kretsloppen vilket både leder till risker för miljön och för att människor utsätts för farliga ämnen via miljön

Utifrån dessa prioriteringsaspekter och nuvarande kunskap, föreslår vi att följande varugrupper prioriteras särskilt de närmaste åren:

- byggprodukter och inredningar
- elektriska och elektroniska produkter
- kläder och skor
- leksaker och andra varor avsedda för barn

6. Satsa på forskning och öka kunskapen hos fler aktörer i samhället

Öka möjligheterna att minska riskerna med kemikalier i varor genom att satsa på forskning om risker, flöden och riskbegränsning. Särskilda medel behöver satsas på forskning, och Kemikalieinspektionen bör i ökad utsträckning delta i forskningsprogram som rör kemikalier i varor. Den kunskap som redan finns behöver spridas och omsättas för att fler ska kunna bidra till minskade risker. Det kan t.ex. ske genom att myndigheter och branschorganisationer genomför informationsinsatser och kunskapshöjande seminarier riktade till strategiska målgrupper.

Ett antal konkreta åtgärdsförslag återfinns i kapitel 5 i rapporten. En översikt över förslagen finns i bilaga 5.

Summary

This report has been produced in order to present a comprehensive picture of challenges and problems associated with hazardous substances in articles, and to describe desirable changes, strategic paths and measures that can contribute towards reducing the risks posed by hazardous substances in articles, from the perspective of the Swedish Chemicals Agency. The aim is to enable the strategy to provide a long-term basis for the control of chemicals with respect to articles in Sweden, in the EU and internationally so that the Swedish environmental quality objective A Non-Toxic Environment can be met. The report is a contribution to the continued work of the Swedish Chemicals Agency and other authorities, as well as for the Swedish Government and the Swedish All Party Committee on Environmental Objectives.

A number of important initiatives are already in progress, focused in particular on the development of the regulatory framework in the EU and global chemicals control. They are concerned, for instance, with the fundamental work on restrictions in existing and ongoing processes under REACH, various product directives and work in relation to global conventions and agreements.

The strategy presents measures that could further intensify work aimed at reducing the risks associated with chemicals in articles by making use of more instruments, measures, working practices and possible forums to tackle issues that may lead to a reduction in the risks associated with chemicals in articles. The integrated approach will, it is hoped, make it possible to further improve the efficiency of chemicals control, in particular by making use of synergies at all levels.

The present-day situation

Risk reduction of chemicals in articles is a complex issue that concerns the whole of society. The issue encompasses everything from need for knowledge to the development of instruments and measures in Sweden, in the EU and globally. Chemicals in articles also affect several other policy areas such as waste policy, public health policy, consumer policy and trade policy. The strategy is based on this broad range. The strategy takes account of the need for increased collaboration and synergies between the issue of chemicals and other ongoing processes in society, between different actors and between work at the national, EU and international levels.

Key points of departure for the proposal have been:

- **Humans and the environment are exposed to hazardous substances from articles**
Hazardous substances contained in articles may be dispersed during the various phases of the article's life cycle and pose risks in various countries in manufacturing, use and waste management. Humans and the environment are exposed to many substances simultaneously, and we do not have sufficient knowledge of their effects. Children are particularly sensitive and vulnerable, and need to be protected better.

- **Global trade in articles**

The trade in articles today is, in large part, global, which makes it difficult to know how production proceeds and to check that imported articles do not contain hazardous substances prohibited in Sweden or the EU. Manufacturers and importers of articles are responsible for ensuring that articles are safe.

- **Consumption of articles and chemicals is increasing**

The consumption of articles is increasing. This signifies increased use of raw materials that are used for the production of energy, materials and chemicals. There was a 57-fold increase in world production of chemicals during the second half of the 20th century.

- **Material cycles are neither non-toxic nor resource-efficient**

To reduce the consumption of finite resources and improve efficiency in the use of energy and materials in society we need to create sustainable material cycles that are both non-toxic and resource-efficient. Hazardous substances in recycled materials may pose chemical risks, just like virgin materials.

- **The present-day rules are inadequate**

Despite several sets of legislation governing substances in articles having emerged in the past ten years, this is not sufficient. Many substances of very high concern that are carcinogenic, capable of causing genetic mutation or are harmful to reproduction, endocrine disruptors and highly allergenic substances are not prohibited. The information that is provided on the chemical contents of articles covers too few substances and does not reach everyone who needs information to make active choices and assess and handle risks.

- **Supplementary instruments are not used adequately**

Instruments and drivers other than rules are not used to a sufficient extent to reduce risks associated with chemicals in articles. The level of knowledge and awareness among various actors in society with regard to hazardous substances in articles is generally low, which make it more difficult to bring about change.

Desirable change

Changes are needed in a number of areas to reduce the risks associated with chemicals in articles on the basis of the situation prevailing today. The overall goal of Swedish environmental policy is to hand over to the next generation a society in which the major environmental problems in Sweden have been solved, without increasing environmental and health problems outside Sweden's borders (the generational goal). Basic conditions for solving the environmental problems are to be achieved within one generation, and environmental policy should be directed towards, among other things, ensuring that:

- Human health is subject to a minimum of adverse impacts.
- Material cycles are resource-efficient and as far as possible free of hazardous substances.
- Patterns of consumption of goods and services cause the least possible problems for the environment and human health.

The most important changes needed to attain the generational goal and the Swedish environmental quality objective A Non-Toxic Environment with regard to chemicals in articles are to phase out the most hazardous substances, obtain information about the chemical contents of articles and increase knowledge.

Increased substitution of hazardous substances in articles

Strong efforts are needed to phase out hazardous substances from newly produced articles and prevent them from being re-circulated in the material cycle. Continuous risk reduction and substitution of hazardous substances must be a natural part of companies' environmental and quality efforts and product development. Substances of very high concern must not be present in newly produced articles.

Greater access to information of the chemical contents of articles

Manufacturers and importers of articles must have access to information on the content of hazardous substances in materials and articles. Information must be forwarded in a systematic way to professional buyers, consumers and those involved in waste management to enable risks to be reduced and managed throughout the article's life cycle. Those involved outside the product chain, such as authorities, researchers and organisations, must also be given access to the information they need.

Greater knowledge of flows, risks and management of chemicals in articles

Sufficient knowledge must be built up and disseminated to various actors in society so that environmental and health risks posed by hazardous substances in articles may be assessed and handled. The knowledge that exists needs to be disseminated to a greater extent. Politicians, authorities, the business community and the general public need to have a high level of awareness of the problems associated with hazardous substances in articles and have sufficient knowledge and motivation to be able to assist actively in reducing risks.

How to get there – strategies and instruments

The principal components of the strategy for bringing about reduced risks with hazardous substances in articles are to:

1. Utilise a combination of instruments and drivers

A combination of instruments and drivers should be utilised. The regulatory framework needs to continue to be developed in the EU so that stricter rules are introduced. Knowledge and awareness among importers of articles need to be increased through various knowledge-raising initiatives on the part of sector organisations and authorities, such as information activities and the provision of tools. Policy instruments that can encourage companies to go further than the detailed rules need to be utilised to a greater extent. This may entail authorities promoting requirements regarding chemicals in public procurement and establishing goals to phase out particular substances in dialogue and collaboration. A knowledge centre for substitution could help small companies in their substitution efforts by providing a platform for collaboration and guidance on better alternatives.

2. Utilising synergies with processes outside the area of chemicals

Processes and drivers outside the area of chemicals should be better utilised to intensify work on reducing risks associated with chemicals in articles. Synergies with the areas of resource efficiency/increased recycling and strengthened consumer protection/product safety should be utilised in particular. It is also important to influence the contents of EU strategies at an early stage so that account is taken of chemical risks. A particularly important initiative with possible synergistic benefits is for Sweden to promote an EU strategy for non-toxic and resource-efficient material cycles.

3. Increase communication and collaboration

If success is to be achieved, greater communication is required between responsible authorities and between authorities, the business community and organisations in Sweden, in the EU and globally. There is a need to have continuous dialogue in Sweden and to identify and build alliances with other countries and strategically important actors at as early a stage as possible. This is especially applicable to other Member States of the EU. It is also important to develop closer contacts with strategically important countries and organisations globally at both authority level and political level, for instance by actively participating in projects within SAICM on chemicals in articles. Collaboration with other Nordic authorities may be of assistance, both in EU work and internationally, in order to jointly fund and develop suitable documentation and input.

4. Benefit from interaction between initiatives nationally, in the EU and internationally

Benefit from interaction between initiatives nationally, in the EU and internationally by primarily promoting bans and restrictions in the EU and internationally, considering national initiatives when justified and utilising the experience to drive development in the EU and internationally. Experience and dynamics between processes at the different levels should be utilised to a greater extent through an exchange of experience and close collaboration between those who take part in various processes. Examples of measures are to promote information systems for the chemical contents of articles globally and in the EU and to consider national rules, for instance with regard to which products are built into buildings.

5. Focus the efforts of society on particular groups of articles

The efforts of the authorities should be focused on prioritised groups of articles in order to bring about synergies between policy instruments and between initiatives in Sweden, in the EU and internationally.

In order to protect the population, especially children and adolescents, from potential exposure to hazardous substances, the work should concentrate on

- everyday articles that many people come into contact with daily and that may represent a risk of direct exposure to hazardous substances
- articles with potential exposure for sensitive groups, for example children and adolescents
- articles that generate large volumes of waste and/or represent a risk of hazardous substances being dispersed into the environment and the material cycles, leading both to risks to the environment and of people being exposed to hazardous substances through the environment

On the basis of these aspects of prioritisation and current knowledge, we propose that the following groups of articles should be prioritised in particular in the next few years:

- building products and furnishings
- electrical and electronic products
- clothing and shoes
- toys and other articles intended for children

6. Invest in research and increase knowledge among more actors in society

Improve the prospects of reducing the risks with chemicals in articles by investing in research on risks, flows and risk reduction. Special funds need to be invested in research, and the Swedish Chemicals Agency should take part to a greater extent in research programmes concerned with chemicals in articles. The knowledge that already exists needs to be disseminated and put into

practice so that more people can contribute to reducing risks. This may happen, for example, by authorities and sector organisations conducting information efforts and through knowledge-raising seminars aimed at strategic target groups.

A number of concrete measures can be found in Chapter 5 of the report. Annex 5 contains a list of the proposals.

1 Om rapporten

Riskbegränsning av kemikalier i varor är en komplex fråga som berör hela samhället på så sätt att varor finns och används överallt i människors vardag, hemma, i det offentliga rummet och i yrkeslivet. Frågan omfattar allt från kunskapsbehov till utveckling av styrmedel och åtgärder, i Sverige, inom EU och globalt. Kemikalier i varor berör också flera olika politikområden så som avfallspolitiken, folkhälsopolitiken, konsumentpolitiken och handelspolitiken.

Risker med farliga ämnen i varor uppmärksammas allt mer i olika sammanhang, och många av Kemikalieinspektionens arbetsuppgifter berör problematiken med farliga ämnen i varor. Under de senaste åren har arbete pågått i olika fora för att få acceptans för att frågan om kemikalier i varor är viktig. Nu har frågan mognat i flera sammanhang och Kemikalieinspektionen behöver tydliggöra vad som behöver uppnås den kommande tioårsperioden och överväga hur det varuinriktade arbetet kan bedrivas strategiskt och effektivt nationellt, inom EU och internationellt för att nå en önskvärd förändring. Kemikalieinspektionens ambition är att det varuinriktade arbetet ska intensifieras.

Syftet med rapporten är att från Kemikalieinspektionens perspektiv ge en helhetsbild över problemen med farliga ämnen i varor idag, vilken önskvärd förändring som behövs och vilka möjliga lösningar och strategiska vägar vi ser för att minska riskerna med kemikalier i varor och som kan bidra till att miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö kan nås. Strategin ska kunna utgöra en långsiktig grund för utvecklingen av kemikaliekontrollen avseende varor. Styrmedel och åtgärder behöver inledas och/eller genomföras inom den närmaste femårsperioden för att få på plats önskvärda förändringar som ger förutsättningar för att nå Giftfri miljö 2020. Rapporten kan tjäna som underlag i Miljömålsberedningens arbete med att utveckla åtgärdsstrategier, för regeringens arbete och i genomförandet av Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag², där några av förslagen redan har initierats. Andra förslag kan med fördel genomföras av aktörer på lokal och regional nivå.

Rapporten inleds med grundläggande utgångspunkter för strategin (kapitel 2) och en lägesbeskrivning av situationen så som Kemikalieinspektionen ser den idag (kapitel 3). Därefter presenteras önskvärda förändringar och strategi (kapitel 4) samt åtgärdsförslag inom nio olika områden (kapitel 5).

1.1 Definitioner och avgränsningar

Kemikalier

Kemikalier kan vara kemiska ämnen eller blandningar av ämnen.

Varor

I kemikalielagstiftningen definieras en vara som ”ett föremål som under produktion får en särskild form, yta eller design, vilket i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion”. Det är den definitionen vi utgår ifrån här. Det betyder att kemikalier som t.ex. kosmetika eller läkemedel inte ingår. Exempel på varor är leksaker av trä eller plast, kläder, möbler och bilar.

² Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

Kemikalier i en varas livscykel

I rapporten har vi en bred ansats och betraktar kemikalierna under varornas hela livscykel, dvs. från design och tillverkning av varan, inklusive de olika produktionsstegen med material och delkomponenter, till försäljning och användning av färdiga varor, avfallshantering av uttjänta varor, inklusive återvinning av material. Råvaruframställning, kemikalieproduktion och avfallshantering som sådana har dock inte varit i fokus för denna rapport som främst handlar om hur vi kan förebygga risker genom att minska innehållet av farliga ämnen i varor som sätts på marknaden.

Hållbar konsumtion och produktion av varor

Utvecklingen av en hållbar konsumtion och produktion spänner över många politikområden, och har bl.a. som syfte att åstadkomma miljövinster såsom minskad energianvändning och minskade avfallsmängder. En del i detta är hållbara konsumtionsmönster, inkl. även minskad konsumtion. Från ett kemikalieperspektiv är minskad konsumtion av varor, och därmed av kemikalier, en viktig förändring som skulle bidra till minskad spridning av farliga ämnen totalt sett, och därmed sannolikt minskade risker för människor och miljön. En sådan politik kan dock inte föras enbart ur ett kemikalieperspektiv eftersom det inbegriper hela det nationalekonomiska systemet. Därför presenteras inga förslag till åtgärder för minskad konsumtion.

Substitution

En viktig princip som kemikaliekontrollen utgår ifrån, och som också finns inskrivet i lagstiftningen, är substitution (se nästa avsnitt). Det betyder att farliga ämnen ska bytas ut mot mindre farliga ämnen när det är möjligt (miljöbalkens allmänna hänsynsregler). I det allmänna språkbruket, och i viss EU-lagstiftning, kan begreppet substitution ha en bredare betydelse och avse även utbyte mot annan teknik eller metod. I denna rapport avser vi den bredare betydelsen av substitution, om inte annat framgår av sammanhanget.

Längst bak i rapporten finns en ordlista där ord, förkortningar och begrepp förklaras.

2 Utgångspunkter för strategin

I detta kapitel tar vi avstamp i några av de grundförutsättningar som finns för kemikaliekontrollen, och som även gäller för kemikalier då de återfinns i varor. Det gäller grundläggande principer som försiktighetsprincipen, substitutionsprincipen och företagens ansvar för de produkter som sätts på marknaden. Miljökvalitetsmålen, särskilt Giftfri miljö, är en annan viktig utgångspunkt eftersom de strategier och åtgärder som vi föreslår ytterst syftar till att nå miljökvalitetsmålet. I Giftfri miljö finns angivet vilka ämnen som särskilt bör prioriteras och fasas ut. Även inom EU och globalt finns särskilt utpekade ämnen som bör fasas ut, också från användning i varor. Vilka dessa ämnen är beskrivs i avsnitt 2.3.

2.1 Grundläggande principer för kemikaliekontrollen

2.1.1 Allmänna hänsynsregler i miljöbalken

Kemikalielagstiftningen syftar till att förebygga skador på människors hälsa och i miljön. En viktig utgångspunkt i lagstiftningen är att det är företagen som sätter ut produkter på marknaden som har det huvudsakliga ansvaret för att förebygga eller undanröja kemiska risker.

I miljöbalkens³ andra kapitel finns de allmänna hänsynsreglerna och de försiktighetsmått som ska vidtas för att skador på människors hälsa eller i miljön ska undvikas. Ett försiktighetsmått är att verksamhetsutövare ska ha den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön (2 kap 2§). Miljöbalken slår även fast att alla verksamhetsutövare ska vidta de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga eller undvika skada på människors hälsa eller i miljön (2 kap 3§). Dessutom finns substitutionsprincipen i miljöbalken (2 kap 4 §), se vidare nedan.

2.1.2 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är en sedan länge etablerad princip inom miljöpolitiken, inte bara i miljöbalken. I EU:s fördrag (artikel 191.1) nämns försiktighetsprincipen med avseende på unionens miljöpolitik. Principen tolkas lite olika i olika sammanhang men gemensamt är att *en vetenskapligt grundad misstanke om risk för skada* ska räcka för att det ska vara möjligt att agera och vidta åtgärder för att undanröja risken.

Europeiska kommissionen har uttolkat försiktighetsprincipen⁴ i syfte att klargöra vad som gäller när tvingande åtgärder vidtas inom EU. I meddelandet understryks att försiktighetsprincipen inte får användas som förevändning för protektionism.

Försiktighetsprincipen omnämns även i internationella sammanhang, bl.a. finns den i Riodeklarationen från FN:s miljökonferens 1992⁵ och i Stockholmskonventionen.

2.1.3 Substitutionsprincipen

I miljöbalkens substitutionsprincip slås fast att ”alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter [...] som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter [...] som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt [...]”⁶.

När ett farligt ämne ska ersättas så är det i vissa fall möjligt att uppnå avsedd funktion med annan teknik eller metod, men det innefattas alltså inte i miljöbalkens substitutionsprincip. I vissa regelverk inom EU innebär substitution även utbyte mot annan teknik eller metod, t.ex. i bekämpningsmedelslagstiftningen.

Substitution är en kontinuerlig process där viktiga förutsättningar är kunskap och informationsöverföring i leverantörskedjan⁷.

³ Miljöbalken, SFS 1998:808.

⁴ Meddelande från kommissionen KOM (2000)1 slutlig, 2.2.2000.

⁵ Rio Declaration on Environment and Development, UN Conference on Environment and Development (UNCED), June 1992, Rio de Janeiro.

⁶ SFS 2006:1014 Lag om ändring i miljöbalken.

⁷ Hansson, S-O., Molander, L., Rudén, C. (2011). *The substitution principle*. Regulatory Toxicology and Pharmacology, in press.

2.2 Övergripande mål för den svenska miljöpolitiken

De förnyade miljö kvalitetsmålen som antogs i juni 2010 av Sveriges riksdag⁸ ligger till grund för miljöpolitiken i Sverige. Det övergripande målet, det s.k. generationsmålet, har följande lydelse:

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- *ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,*
- *den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,*
- *människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,*
- *kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,*
- *en god hushållning sker med naturresurserna,*
- *andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön, och*
- *konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.”*

2.2.1 Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

Mål för kemikaliepolitiken finns framför allt samlade under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, men berörs även av flera av de andra miljö kvalitetsmålen, t.ex. Begränsad klimatpåverkan, God bebyggd miljö, Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans.

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö har följande lydelse:

”Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna.”

Riksdagen har tidigare beslutat om nio delmål till Giftfri miljö. Dessa kommer att ersättas med etappmål och preciseringar av miljö kvalitetsmålen. Delmålen gäller tills dess att etappmål har beslutats. Dagens delmål 2-4 berör kemikalier i varor och handlar om information om kemikalieinnehåll i varor, utfasning av särskilt farliga ämnen från nyproducerade varor, samt kontinuerlig riskminskning. De nya etappmålen ska vara kopplade till styrmedel och åtgärder och vara tidsetapper på vägen mot att uppnå förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet år 2020.

⁸ Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Miljömålsberedningen har föreslagit etappmål för Giftfri miljö⁹ (bilaga 1) inom följande tre områden:

- särskilt farliga ämnen
- kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper
- information om farliga ämnen i varor.

Kemikalieinspektionen har föreslagit preciseringar för Giftfri miljö¹⁰ (bilaga 2) inom följande sex områden:

- Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig.
- Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig.
- Användningen av särskilt farliga ämnen har upphört.
- Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är kartlagda och spridningen är mycket liten.
- Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringskällor är inte skadlig för människor eller den biologiska mångfalden.
- Föreområden är åtgärdade.

2.3 Särskilt farliga ämnen som bör fasas ut

I varor används många olika kemiska ämnen med olika funktioner och egenskaper. Datorer kan exempelvis innehålla över tusen olika komponenter och ämnen¹¹. Beroende på de kemiska ämnens inneboende farliga egenskaper, hur ämnena används och hur människor och miljön utsätts för dem kan de innebära olika stora risker i olika delar av en varus livscykel. Vissa ämnen har så farliga egenskaper att de kan anses innebära en hög risk för människors hälsa och för miljön i princip oavsett hur de används. I detta avsnitt beskrivs de ämnen som bör fasas ut (s.k. utfasningsämnen). För andra farliga ämnen behövs en bedömning av risken för att avgöra om och hur de kan användas säkert (s.k. riskminskningsämnen).

Med utfasning av särskilt farliga ämnen menas att användningen så långt som möjligt har upphört, och att återvunnet material så långt som möjligt är fritt från särskilt farliga ämnen och därmed håller likvärdig kvalitet med nyproducerat material med avseende på sådana ämnen¹².

⁹ Miljömålsberedningen (2011). *Etappmål i miljömålssystemet. Delbetänkande av Miljömålsberedningen*. SOU 2011:34.

¹⁰ Naturvårdsverket (2011). *Miljömålen på ny grund*. Rapport 6420. Bilaga 6.

¹¹ Nimpuno, N., Scruggs, C. *et al* (2011). *Information on Chemicals in Electronic Products. A study of needs, gaps, obstacles and solutions to provide and access information on chemicals in electronic products*. TemaNord 2011:524.

¹² Naturvårdsverket (2011). *Miljömålen på ny grund*. Rapport 6420. Bilaga 6 (Kemikalieinspektionens förslag till precisering av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö).

I miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö finns angivet vilka kategorier av ämnen som särskilt bör prioriteras och fasas ut från nyproducerade varor. Även inom EU och globalt finns särskilt utpekade ämnen som bör fasas ut, också från användning i varor.

I reglerna om klassificering och märkning av kemiska ämnen och produkter¹³ finns kriterier för bedömning av ämnens inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper och klassificering i olika farlighetskategorier. Det är grunden för riskbegränsning av kemikalier. För många ämnen saknas dock fortfarande kunskap om deras farliga egenskaper. Det saknas också kunskap om olika ämnens samverkande effekter. Nya rön om ämnens hälso- och miljöegenskaper och effekter kommer kontinuerligt.

2.3.1 Prioriterade ämnen i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

I miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö anges ämnen med vissa farliga egenskaper som inte ska förekomma i nyproducerade varor så långt det är möjligt. Dessa särskilt farliga ämnen är:

- ämnen som är svårnedbrytbara och ansamlas i levande organismer
- ämnen som kan orsaka cancer, förändra arvsmassan eller störa fortplantningen
- ämnen som är hormonstörande
- ämnen som är kraftigt allergiframkallande
- ämnen med egenskaper som utgör motsvarande allvarlighetsgrad, t.ex. kvicksilver, kadmium och bly.

2.3.2 Prioriterade ämnen inom EU

Genom kemikalieförordningen Reach¹⁴ har EU en gemensam grund för att identifiera ämnen som ”inger mycket stora betänkligheter” (*substances of very high concern*, s.k. SVHC-ämnen) på grund av sina inneboende farliga egenskaper. Bland dessa ämnen prioriteras de som endast ska få användas efter en särskild tillståndsprövning, om vissa förutsättningar kan uppfyllas. Målsättningen är att dessa ämnen på sikt ska fasas ut. Ämnena som omfattas stämmer i stort med de ämnen som pekas ut av det svenska miljömålet även om miljömålet i vissa fall är mer långtgående, t.ex. pekas kraftigt allergiframkallande ämnen där ut som en särskild grupp.

De ämnen som omfattas i Reach är:

- ämnen som kan orsaka cancer, förändra arvsmassan eller störa fortplantningen (s.k. CMR-ämnen kategori 1A och 1B enligt klassificeringsförordningen)
- ämnen som är mycket svårnedbrytbara och i hög grad kan ansamlas i levande organismer (s.k. vPvB-ämnen)
- ämnen som är svårnedbrytbara, kan ansamlas i levande organismer och är giftiga (s.k. PBT-ämnen)

¹³ Förordning (EG) 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen och blandningar (CLP).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

- andra ämnen för vilka det finns vetenskapliga belägg för sannolika, allvarliga effekter för människors hälsa eller miljön som inger samma grad av oro. En bedömning ska göras från fall till fall. Exempel på sådana ämnen kan vara hormonstörande ämnen och ämnen med snarlika egenskaper som vPvB och PBT.

I klassificeringsförordningen saknas idag kriterier för klassificering av vPvB-ämnen, PBT-ämnen och hormonstörande ämnen. För vPvB- och PBT-ämnen finns istället kriterier angivna i Reach.

I dagsläget har en handfull ämnen prioriterats för tillståndsprövning inom Reach. Det gäller bl.a. mjukgöraren DEHP och det bromerade flamskyddsmedlet HBCDD som används i varor.

Även andra ämnen, som i vissa fall ligger utanför dessa kriterier, har bedömts innebära oacceptabla risker inom EU och förbjudits för vissa varugrupper. Det gäller t.ex. ett stort antal allergiframkallande doftämnen i leksaker, och det kraftigt allergiframkallande ämnet dimetylfumarat som kan förekomma bl.a. i skor och lädersoffor. I EU:s ramdirektiv för vatten¹⁵ finns en lista över prioriterade farliga ämnen (*priority hazardous substances*) som ska elimineras från vattenmiljön.

2.3.3 Prioriterade ämnen globalt

Globala avtal och överenskommelser om kemikalier pekar hittills ut framförallt svårnedbrytbara, bioackumulerande och giftiga organiska ämnen som kan transporteras långväga i miljön (s.k. POPs-ämnen) och kvicksilver som problemämnen på global nivå. För POPs-ämnen finns särskilda kriterier i Stockholmskonventionen¹⁶. Ett bindande globalt avtal om kvicksilver ska vara färdigförhandlat 2013.

Kvicksilver och vissa av POPs-ämnena används även i varor. Det gäller t.ex. de bromerade flamskyddsmedlen hexabromdifenyleter och tetrabromdifenyleter samt PFOS.

3 Dagens situation

Här följer en beskrivning och analys av situationen idag utifrån hur Kemikalieinspektionen uppfattar de problem som är förknippade med kemikalier i varor. Det handlar dels om ökningen av vår konsumtion av varor och den spridning av kemikalier till miljön och exponering av människor som det innebär, dels om behovet av både giftfria och resurssnåla kretslopp. Vi beskriver också olika roller och ansvar för att minska riskerna och om Sveriges beroende av samarbete med andra länder. Vi diskuterar också hur långt lagstiftningen kommit och hur vi ser på behovet av kompletterande styrmedel för att främja en utveckling mot mindre farliga ämnen i varor. Sist i kapitlet anger vi vilka varugrupper som vi bedömer är viktigast att inrikta samhällets åtgärder mot först bland alla varor som vi har omkring oss.

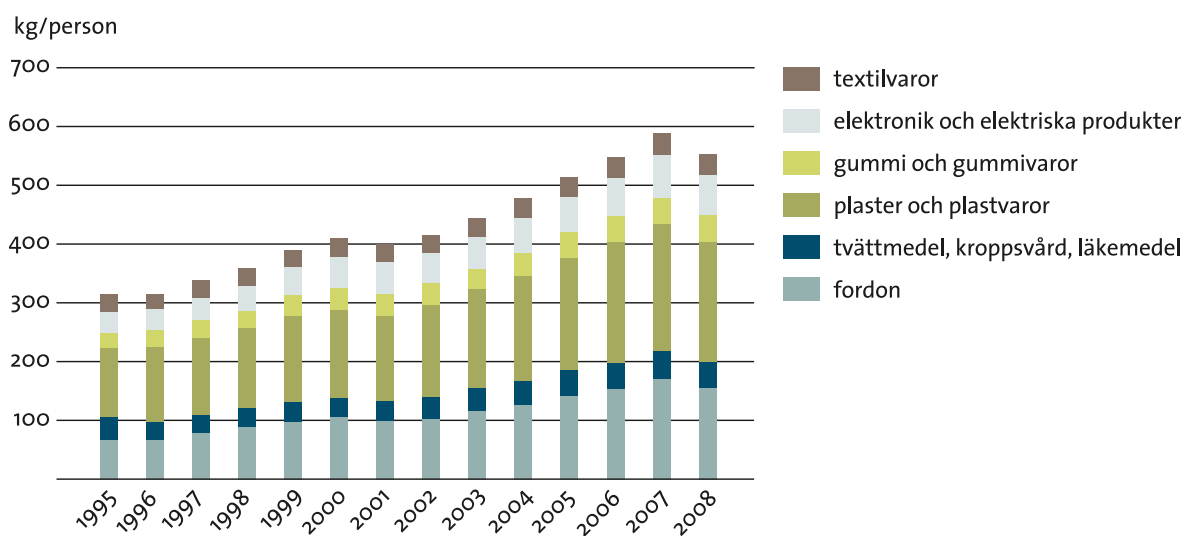
¹⁵ Ramdirektivet för vatten 2000/60/EC.

¹⁶ The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. <http://chm.pops.int/>

3.1 Konsumtionen av varor och kemikalier ökar

Den internationella handeln har tredubblats sedan 1970-talet och allt fler konsumtionsvaror importeras från utvecklingsländer och länder som befinner sig i övergången mellan utvecklingsland och industrialiserat land. Mellan 1995 och 2008 fördubblades importen av elektriska och elektroniska produkter till Sverige och när det gäller textilier ökade importen under samma period från 25 till 35 kilo per person, varav en mycket stor del kommer från Kina¹⁷. År 2005 var nettoflödet av leksaker till Sverige cirka 40 000 ton, vilket motsvarar omkring 30 kg per barn och år¹⁸. Ett barn i femårsåldern i Sverige idag har runt 600 leksaker.¹⁹

Den ökande konsumtionen av varor innebär en ökad användning av råvaror, t.ex. olja, metaller, trä och fibrer, som används för energi-, material- och kemikalieproduktion. Den årliga världproduktionen av kemikalier ökade under andra halvan av 1900-talet från omkring 7 miljoner ton per år till cirka 400 miljoner ton per år. Det motsvarar en ökning med 57 gånger²⁰.



KÄLLA: STATISTISKA CENTRALBYRÅN, UTRIKESHANDEL MED VAROR

Figur 1. Några varugrupper som importerades till Sverige 1995-2008. Importen av de sex varugrupperna har nästan fördubblats på tretton år. Därmed har förmodligen också den svenska konsumtionens avtryck utomlands ökat. Källa: Från rapporten *Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan*. ISBN 978-91-620-1284-7.

FN:s internationella resurspanel uppskattar att den totala resursanvändningen i världen av mineraler, malm, fossila bränslen och biomassa har ökat åtta gånger, från sex miljarder ton år 1900 till 49 miljarder ton år 2000. Nu uppskattas den ligga på 59 miljarder ton, och

¹⁷ Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket (2010). *Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan*. ISBN 978-91-620-1284-7.

¹⁸ Statistiska Centralbyrån (2008). *Konsumentprodukter och produkter speciellt avsedda för barn. Komplexitet och nettoinflöde i Sverige 2005 (ton)*. www.scb.se

¹⁹ Nelson, A. och Nilsson, M. (2002). *Det massiva barnrummet: teoretiska och empiriska studier av leksaker*. Malmö Forskarutbildningen i pedagogik, Lärarhögskolan.

²⁰ Kemikalieinspektionen (2010). *Kemisk industri ur ett ekonomiskt perspektiv - Utvecklingstendenser i världen, EU och Sverige 2010*. Rapport 2/10.

trenden är ökande. Trots vidtagna åtgärder och teknikutveckling ökar förbrukningen på grund av en fortsatt hög konsumtion i västvärlden och en ökande efterfråga på varor särskilt i de växande ekonomierna Kina, Brasilien och Indien. Invånare i utvecklade länder konsumerar i dag igenomsnitt fyra gånger så mycket resurser per person och år som en invånare i Indien. Om inget görs kommer förbrukningen i mitten av århundradet ligga på 140 miljarder ton²¹. Det blir alltmer uppenbart att miljöeffekterna av världens samlade resursutnyttjande inte är hållbar och att konsumtionen av varor, och deras innehåll av farliga ämnen, i hög grad berör resursfrågor och frågor kring livsstil, hållbar utveckling och global rättvisa.

3.1.1 Kemiska ämnen i varor

Kemikalier finns i varor av olika anledningar. Kemiska ämnen används som utgångsämnen vid tillverkning av material, t.ex. plaster. Vissa kemiska ämnen tillsätts för att ge material och varor särskilda funktioner eller egenskaper, t.ex. ämnen som ger vattenavvisande ytor, ämnen som gör plast mjuk, flamskyddsmedel som försvårar antändning eller färgämnen som ger materialet ett önskvärt utseende. Varor kan också ytbehandlas med färger och lacker, och delar av varor kan sammanfogas med t.ex. lim. Varor kan också innehålla rester av ämnen som använts i tillverkningsprocessen men som inte längre har någon funktion att fylla, t.ex. smörjoljor. Det innebär att kemikalier finns i alla varor och så småningom i avfallet när varorna är uttjänta (figur 2).

Varje vecka anmäler något eller några av EU:s medlemsländer till databasen Rapex²² att de funnit konsumentvaror som inte uppfyller lagstiftningen vad gäller innehåll av farliga ämnen. Några exempel på anmälningar i Rapex är ftalater i dockor och uppblåsbara leksaker av PVC-plast, bly i trä- och plastleksaker, krom i färgen på leksaksbilar, nickel i metallsmycken, kadmium i plastförpackningar, nitrosaminer i ballonger, dimetylfumarat i skor och azofärgämnen i sjalar.

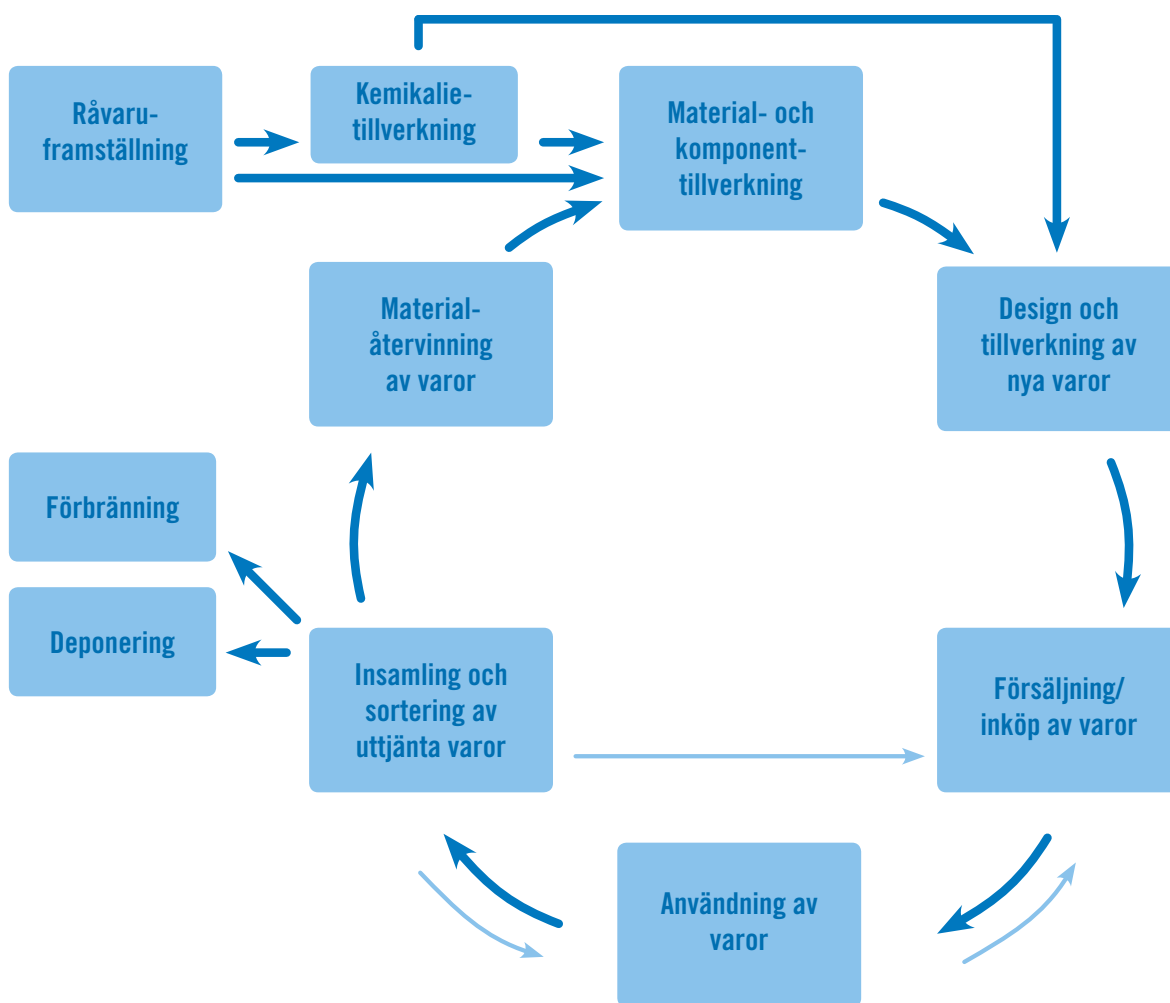
Biocider är kemiska ämnen som är avsedda att ha effekt på levande organismer, oftast för att skydda ett material från angrepp av olika slags skadeorganismer. Till exempel används cirka 5 ton permetrin per år i Europa för att skydda ylle mattor mot mal. Läder behandlas med ett antal olika biocider under tillverkningsprocessen för att förhindra nedbrytning av skinnet. Rester av biociderna finns kvar i konsumentvaror av läder, t.ex. kläder, väskor och skor, och uppskattas uppgå till omkring 50 ton per år i varor som sätts ut på marknaden i Europa²³. Andra exempel på användningar är behandling av textilier för utebruk (tältdukar, presenningar, segel), duschdraperier och tapeter. Under senare år har det blivit allt vanligare att använda biocider för att skydda människor mot oönskade effekter så som dålig lukt som uppstår vid bakteriell nedbrytning av svett i t.ex. sportkläder. Ofta marknadsförs biocidbehandlade varor med att de skulle vara mer hygieniska eller minska smittspridning utan att detta beläggs med undersökningar. Användningen av biocider med detta syfte kan därför ifrågasättas. Exempel på varor som kan vara biocidbehandlade är tandborstar, diskbänkar, mobiltelefoner, tangentbord, kläder och skosulor.

²¹ UNEP (2011). *Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth*, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. Fischer-Kowalski, M., Swilling, M., von Weizsäcker, E.U., Ren, Y., Moriguchi, Y., Crane, W., Krausmann, F., Eisenmenger, N., Giljum, S., Hennicke, P., Romero Lankao, P., Siriban Manalang, A.

²² Rapid alert system for non-food consumer products.

²³ Milieu Ltd and Danish Toxicology Centre (DTC) (2006). *Study on impacts of possible measures to manage articles or materials treated with biocides – in particular when imported*; Final Report for Tasks 2.1 & 2.2 (Study Contract No 07-0402/2005/414388/MAR/B4). Submitted to European Commission, DG Environment.

Nanomaterial²⁴ återfinns idag i ett brett spektrum av både konsumentprodukter och produkter avsedda för yrkesmässig användning. Exempel på användningsområden är ytbeläggningar för skydd och självrengörande effekt på bilar, kakel, sten, glas och textil, sportutrustning som skidor och hockeyklubbor, leksaker och kläder²⁵. Antalet nya produkter på marknaden under kommande år förväntas vara hög. Det finns förhoppningar på att utvecklingen av nanomaterial kan leda till nya tillämpningar och alternativ till ämnen och material som används idag. Kunskapen om hur människor och miljön kan utsättas för nanomaterial, och vilka risker det innebär, är dock sparsam²⁶.



Figur 2. Bilden visar en förenklad livscykel för kemikalier när de ingår i varor. Kemiska ämnen används som utgångsämnen vid tillverkning av material, för att ge material och varor särskilda funktioner och egenskaper, och som hjälpkemikalier i produktionsprocesser. Spridning av kemiska ämnen kan ske vid olika steg av varans livscykel. I bilden syns inte kemikalier som används för underhåll av varor eller för att skydda varor under transport. Källa: Kemikalieinspektionen.

²⁴ Material som helt eller delvis är strukturerat i delar som i minst en dimension är mindre än 100 nanometer (nanomaterial) kan göras från nästan vilket kemiskt ämne som helst och deras egenskaper beror inte bara på deras kemi utan också på deras storlek och struktur.

²⁵ Kemikalieinspektionen (2009). *Användningen av nanomaterial i Sverige 2008 – analys och prognos*. KemI PM 1/09.

²⁶ Kemikalieinspektionen (2010). *Säker användning av nanomaterial*. KemI rapport 1/2010.

3.2 Människor och miljön utsätts för farliga ämnen från varor

Farliga ämnen som ingår i varor kan spridas under olika faser av varans livscykel. Beroende på hur människor och miljön utsätts för ämnena kan de orsaka risker vid tillverkningen, användningen och vid avfallshanteringen. På grund av den internationella handeln med varor kan utsläppen i de olika faserna av livscykeln ske i olika länder och världsdelar. Farliga ämnen finns också upplagrade i samhället genom långlivade material och varor, vilket innebär en spridning över både tid och rum. Genom den omfattande konsumtionen av varor sprids ämnen i samhället och ansamlas på platser där de ursprungligen inte hör hemma.

Produktionen av varor i lågkostnadsländer och utvecklingsländer med dåligt utvecklad kemikaliekontroll innebär att den svenska konsumtionen av varor orsakar utsläpp och kemikalierisker för människor och miljön i dessa länder. I många länder sker utsläpp från produktionen ofta utan rening rakt ut i luft och vattendrag, vilket dels är skadligt för människors hälsa, dels påverkar dricksvattenförsörjning, jordbruksförhållanden, fiske och artrikedom. I utvecklingsländer pågår en okontrollerad avfallshantering och materialåtervinning, bl.a. av elektronik som kasserats i bl.a. Sverige. Hanteringen sker utan ordentlig skyddsutrustning och innebär ofta att delar av varorna bränns öppet vilket orsakar spridning av farliga ämnen till miljön och innebär att människor utsätts för farliga ämnen²⁷.

Under varors användning eller skötsel kan kemiska ämnen frisläppas t.ex. genom att tillsatsämnen läcker ut från plastmaterial, genom tvätt och slitage av varan och genom bildning av små partiklar. Exempel på ämnen som frisätts från varor och som människor kan få i sig är mjukgörande ämnen som exempelvis går över från plastförpackningar till livsmedel eller läcker ut från plastleksaker, metaller från ledningar för dricksvatten och bly som finns i leksaker och i smycken som små barn kan stoppa i munnen. Flamskyddsmedel avges från datorer och TV-apparater till inomhusluften och fastnar i dammpartiklar som människor kan få i sig via inandning²⁸. Särskilt utsatta är barnen som vistas nära golvet. Genom hudkontakt med varor, t.ex. kläder, kan ämnen som frigörs i vissa fall tas upp direkt av huden. Ibland är avsikten att kemiska ämnen ska avges från varor, det gäller t.ex. doftämnen från toalettblock och bläck från bläckpennor. När varor är uttjänta kan farliga ämnen frisläppas och innebära risker vid materialåtervinning, eller orsaka utsläpp vid avfallsförbränning eller från deponier.



Bild 1. Farliga ämnen som ingår i varor kan spridas under olika faser av varans livscykel. En vara kan produceras, användas och slutligen bli till avfall i olika länder och världsdelar.

²⁷ Naturvårdsverket (2011). *Recycling and disposal of electronic waste. Health hazards and environmental impacts*. Report 6417.

²⁸ de Wit, C., Thuresson, K., Björklund, J. (2008). *Brominated Flame Retardants and Perfluorinated Compounds in Air and Dust from Indoor Environment in Stockholm*. Institutionen för Tillämpad Miljövetenskap, Stockholms Universitet. Stockholms stads rapportserie Nya gifter – nya verktyg. ISSN1653-9168.

Kemiska ämnen som frigörs från varor och sedan sprids till luft, mark och vatten leder till att människor utsätts för dem genom att andas, äta eller dricka. Ett exempel på spridning av ämnen från varor som leder till att människor utsätts indirekt via miljön är perfluorerade ämnen som t.ex. förekommer i textila material för att ge dem en vattenavvisande yta. När textilen används och tvättas når ämnena miljön via reningsverken. Där bryts de inte ned utan ansamlas successivt och tas upp av växter och djur, bl.a. av fisk som utgör föda till djur högt upp i näringskedjan, inklusive människor. Generellt sett är kunskapen om mekanismerna kring den diffusa spridningen av ämnen från varor idag bristfällig. Inom forskningsprogrammet Chemitecs²⁹ pågår forskning som syftar till att ta fram ny kunskap om hur organiska ämnen frisläpps från varor genom mätningar i en emissionskammare och teoretiska modelleringar.

Människor och miljön utsätts för en mängd olika ämnen samtidigt och kunskapen om hur människor och miljön påverkas av att utsättas för flera ämnen samtidigt är bristfällig. Sådan exponering kan vara särskilt kritisk för känsliga individer, t.ex. foster och barn som är under utveckling. I analyser av människors blod har man hittat främmande kemiska ämnen som t.ex. DDT, PCB, bromerade flamskyddsmedel, perfluorerade ämnen, syntetisk mysk och bisfenol A. I blodanalyser som Världsnaturfonden låtit genomföra på representanter från tre generationer i tretton EU-länder konstaterades det att några av ämnena, bl.a. bromerade flamskyddsmedel, fanns i större utsträckning i yngre generationers blod jämfört med de äldre generationerna³⁰. Halterna i blod visar på en storskalig spridning i miljön av dessa ämnen, bland annat från varor, och en exponering som vi som individer inte kan värja oss ifrån.

3.2.1 Barn är särskilt känsliga

Undersökningar har påvisat att redan det nyfödda barnet bär på flera hundra främmande kemiska ämnen i sitt blod³¹. Det är ämnen som går över från modern till fostret via moderkakan. Barnet får också i sig oönskade ämnen via bröstmjölken. Regelbundna mätningar utförs för att kontrollera halterna av välkända miljögifter som dioxiner, PCBer och DDE (nedbrytningsprodukt av DDT) och PBDE (bromerat flamskyddsmedel) i bröstmjölk. Trots att flera av dessa ämnen är förbjudna idag så minskar halterna i modersmjölken endast långsamt. Det beror på en fortsatt exponering för dessa ämnen som är svårnedbrytbara och finns kvar mycket länge i byggnader, i varor, i miljön och i levande organismer.

Det finns flera skäl till att barn och ungdomar kan vara mer sårbara än vuxna för påverkan från kemikalier. Deras kroppar är inte färdigutvecklade och under utvecklingen av t.ex. hjärnan och nervsystemet, fortplantningssystemet, immunsystemet, olika organ m.m. kan skador få särskilt stora konsekvenser. En rad olika hormonella system samspelar för att säkra en normal utveckling. Samspelet är mycket komplext. Särskilt känsligt för störningar är den snabba utvecklingen hos det ofödda barnet. Men utvecklingen fortsätter fram till och med puberteten.

²⁹ Chemitecs är ett femårigt forskningsprogram (2007-2012) som finansieras av Naturvårdsverket, www.chemitecs.se

³⁰ Watson, G. (2005). *Detox Campaign, Generation X – Result of WWFs European Family Bio-monitoring Survey*. Världsnaturfonden WWF.

³¹ Åke Bergman, professor i miljökemikemi vid Stockholms universitet, muntlig kommunikation 19 maj 2011.

Barn är också mer sårbara än vuxna eftersom deras biologiska och fysiska aktivitet samt sociala beteende skiljer sig från en vuxen individs. Barn äter, dricker och andas mer än vuxna i förhållande till sin storlek³². Många leksaker och andra varor kan avge små mängder kemikalier när barn suger och tuggar på dem. Barn vistas också nära golvet och i andra marknära miljöer. Vissa kemikalier binds till damm. Allt detta gör att barn i förhållande till sin vikt riskerar att få i sig högre halter av många kemikalier än vad vuxna får. Moderns matvanor, arbetsmiljö och fritidsintressen har betydelse för vilka kemikalier fostret och det lilla barnet utsätts för.

Dagens metodik för riskbedömning av ämnen inom EU tar inte tillräcklig hänsyn till barns särskilda känslighet. Det saknas uppgifter om barns exponering. Det saknas också testmetodik och bedömningskriterier för bl.a. hormonstörande ämnen, nervtoxiska ämnen, allergiframkallande ämnen och ämnens samverkans effekter.

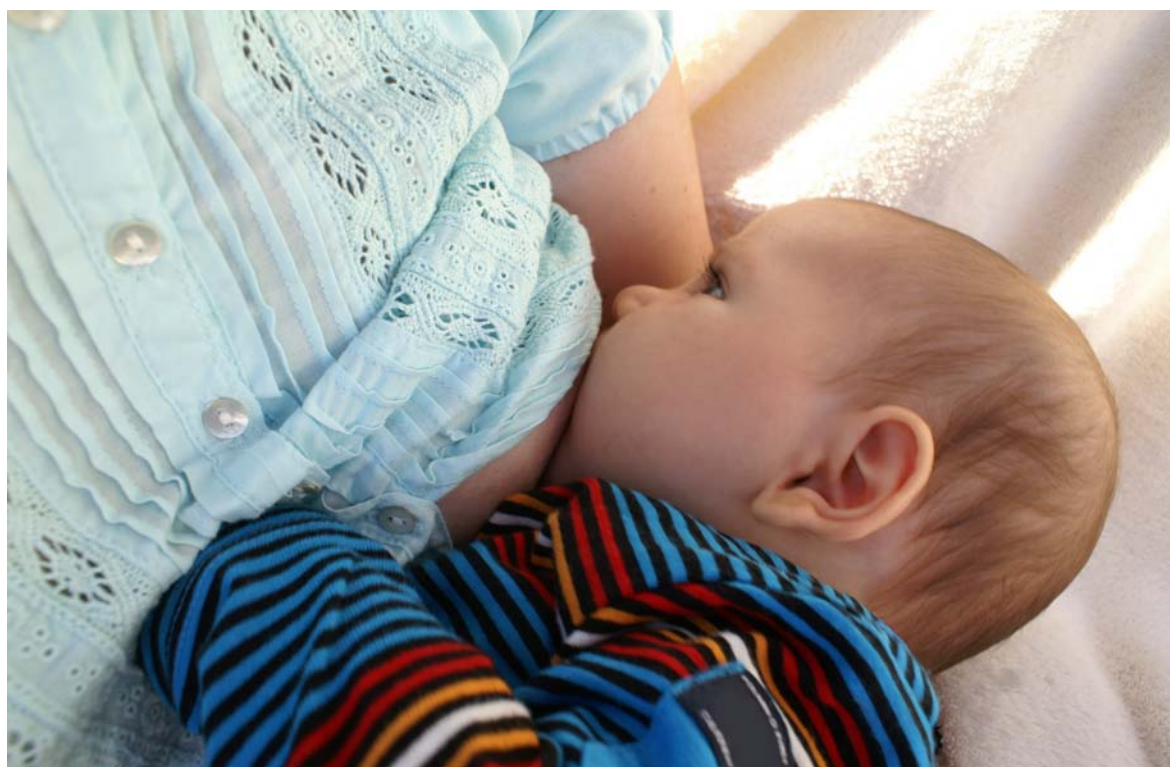


Bild 2. Undersökningar har visat att redan det nyfödda barnet bär på flera hundra främmande ämnen i sitt blod. Barnet får också i sig oönskade ämnen via bröstmjölken.

Hormonstörande ämnen

Allt fler indicier tyder på att vissa kemikalier, s.k. hormonstörande ämnen, kan skada människans fortplantning, påverka det ofödda barnet och även påverka barnets senare utveckling. I studier har man sett att kemikalier, t.ex. bisfenol A, kan orsaka sådana skador på djur. I Danmark har man iakttagit att barn, särskilt flickor, kommer tidigare in i puberteten jämfört med tidigare. Exponering för hormonstörande ämnen misstänks vara en bidragande orsak till detta³³. Undersökningar genomförda i Finland visar att spermie-

³² Kemikalieinspektionen. (2007). *Barn och kemiska hälsorisker – förslag till åtgärder*. Rapport nr 1/07.

³³ Mouritsen, A., Aksglaede, L., Sørensen, K., *et al* (2010). *Hypothesis: exposure to endocrine-disrupting chemicals may interfere with timing of puberty*. International Journal of Andrology 33, 346-359.

kvaliteten har försämrats och att förekomsten av testikelcancer har ökat under de senaste tio åren. Orsaken är inte klarlagd, men den snabba förändringen tyder på att miljöförändringar och hormonstörande ämnen kan ha betydelse³⁴.

Nervtoxiska ämnen

Nervsystemet utvecklas under hela barn- och ungdomsperioden. Hjärnans utveckling är snabbast under de första två levnadsåren. Blod-hjärnbarriären som hindrar främmande ämnen att nå den känsliga hjärnan är inte färdigutvecklad förrän vid sex månaders ålder. Nervsystemet är särskilt känsligt för påverkan av kemikalier p.g.a. sin komplexitet och överordnande betydelse för övriga kroppsfunktioner. Exponering för vissa farliga ämnen kan ge tydliga nervskador men också mer otydliga effekter som nedsatt mental kapacitet, koncentrationssvårigheter och beteendestörningar. Idag finns fem ämnen som har känd påverkan på nervsystemets utveckling hos barn. Det är arsenik, bly, metylkvicksilver, PCB och toluen³⁵. Även om flera av dessa ämnen idag är starkt reglerade i varor så finns de fortfarande i omlopp i samhället, bl.a. genom att de förekommer i vissa konsumentvaror, och påträffas i livsmedel och i dricksvatten. Exponering för dessa ämnen under tidig utveckling kan orsaka hjärnskador vid mycket låga doser. Utöver dessa fem ämnen finns ytterligare cirka 200 ämnen som har visat sig ge akuta nervskador på vuxna människor och ytterligare cirka 1000 ämnen som i djurstudier visar nervtoxiska effekter³⁶.

Allergiframkallande ämnen

Antalet allergiska barn i Sverige har mångdubbats under de senaste årtiondena och idag har drygt vart fjärde barn en symptomgivande allergisjukdom. Det finns många hypoteser till ökningen varav en bidragande orsak kan vara den ökade exponeringen för allergiframkallande ämnen som finns runt omkring oss³⁷. Exempel på ämnen som har allergiframkallande egenskaper och som ibland påträffas i varor är azofärgämnen, formaldehyd, dimetylfumarat och nickel. Nickelallergin har minskat påtagligt hos yngre kvinnor mellan 1999 och 2007 vilket troligen är en effekt av att antalet föremål som avger nickel har minskat till följd av begränsningar som började gälla inom EU år 2000³⁸.

3.3 Kretsloppen är varken giftfria eller resurssnåla

Användningen av råvaror, material och kemikalier som sker idag är inte långsiktigt hållbar. Den leder till att mer råvaror än vad naturen har förmåga att återproducera används, de naturliga kretsloppen störs av ämnen som ansamlas där de inte hör hemma, syntetiskt framställda ämnen som naturen inte har förmåga att bryta ner används och stora mängder avfall produceras. Huvudorsak till detta är den omfattande produktionen och konsumtionen av varor med allt kortare användningstid i samhället. För att minska uttaget av ändliga resurser och effektivisera användningen av energi och material behöver vi skapa hållbara

³⁴ Jørgensen, N., Vierula, M., Jacobsen, R. *et al* (2010). *Recent adverse trends in semen quality and testis cancer incidence among Finnish men*. International Journal of Andrology, 1-12.

³⁵ Grandjean, P., Landrigan, P.J. (2006). *Developmental neurotoxicity of industrial chemicals*. The Lancet epub 8 nov 2006.

³⁶ Grandjean, P., Landrigan, P.J. (2006). *Developmental neurotoxicity of industrial chemicals*. The Lancet epub 8 nov 2006.

³⁷ Socialstyrelsen och Karolinska institutet (2005). *Miljöhälsorapport 2005*.

³⁸ Socialstyrelsen och Karolinska Institutet (2009). *Miljöhälsorapport 2009*.

materialkretslopp. Målet är att den ekonomiska utvecklingen i samhället inte ska vara kopplad till en ständigt ökad resursförbrukning³⁹.

Redan i mitten av 1990-talet arbetade Kretsloppsdelegationen fram en framtidsbild och strategi för kretsloppsamhället och en hållbar resursanvändning⁴⁰. Det var ett ambitiöst arbete och många av delegationens slutsatser och förslag är användbara än i dag. För att nå de nationella miljö kvalitetsmålen antog riksdagen 2004 en åtgärdsstrategi med syftet att samordna avfalls-, kemikalie- och produktpolitiken för att främja giftfria och resurssnåla kretslopp⁴¹. Inför den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2007 konstaterades att en hel del har hänt, men att det behövs ytterligare åtgärder. Områden som särskilt pekas ut är insatser för att åstadkomma giftfria kretslopp, men också att utvecklingen går för sakta, eller till och med åt fel håll när det gäller resursförbrukningen⁴². Utmaningen att genomföra en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp kvarstår, och behovet av motsvarande strategier på EU-nivå och globalt är större än någonsin.

3.3.1 Farliga ämnen i återvunnet material

Användningen av återvunnet material i produktionen av nya varor är ett sätt att effektivisera resursanvändningen och minska klimatpåverkan, vilket är ett viktigt mål för samhället. EU:s ramdirektiv för avfall ska bidra till att EU närmar sig ett återvinningssamhälle som strävar efter att undvika att avfall uppkommer och använder avfall som en resurs⁴³. I direktivet finns en hierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall. Den säger att avfall i första hand ska förebyggas⁴⁴, i andra hand förberedas för återanvändning, i tredje hand materialåtervinnas, i fjärde hand energiutvinnas och i sista hand deponeras. Mål finns också uppsatt för ökad återvinning av olika materialslag samt bygg- och rivningsavfall.

Återvunnet material kan, precis som jungfruligt material, innebära risker för människors hälsa eller miljön på grund av innehåll av farliga ämnen. Det är därför viktigt att kunna avgöra för vilka användningar det är lämpligt respektive olämpligt att använda ett visst material.

I dag saknas i stort sett information om vilka farliga ämnen som finns i nya varor och därmed också i uttjänta varor. Den information som finns vidareförmedlas sällan från tillverkare och importörer till avfallsledet. När användningen av ett farligt ämne har upphört i nya varor kan det finnas kvar i avfall under många år framöver. Kunskapen om vilka farliga ämnen som kan finnas i äldre varor är ofta bristfällig och kunskapen om avfallets innehåll är oftast ännu sämre.

³⁹ Council conclusions on sustainable materials management and sustainable production and consumption: key contribution to a resource-efficient Europe. 3061st ENVIRONMENT Council meeting Brussels, 20 December 2010.

⁴⁰ *Hållbart så klart – en kretsloppsstrategi*. Kretsloppsdelegationens rapport 1997:13.

⁴¹ Prop. 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

⁴² Naturvårdsverket (2008). *Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp, GRK. Underlag till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen*. Rapport 5798.

⁴³ Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet för avfall).

⁴⁴ Alla medlemsländer ska ta fram program för förebyggande av avfall (artikel 29). Med förebyggande inkluderas i direktivet även åtgärder som innebär en minskning av halten skadliga ämnen i material och produkter (artikel 3, punkt 12).

Det förebyggande kemikaliearbetet är avgörande för att på sikt åstadkomma ett långsiktigt hållbart kretsloppssamhälle. Utfasning av särskilt farliga ämnen måste gå hand i hand med strävanden att uppnå resurssnåla kretslopp. Kemikalie-, produkt- och avfallslagstiftningarna behöver samverka och komplettera varandra för att se till att farliga ämnen inte finns i återvunna material. För att materialåtervinning ska kunna ske säkert för människor och miljön måste utfasningen av de farligaste ämnena snabbas på, så att de inte cirkulerar i materialkretsloppen. Tillverkare och importörer av varor behöver därför information om var farliga ämnen finns så att nya varor utan de farligaste ämnena kan tillverkas och säljas. Återvinningsföretag behöver få information om var farliga ämnen finns så att återvinningen kan ske säkert, för att möjliggöra utsortering av material med särskilt farliga ämnen som inte lämpar sig för materialåtervinning och för att kunna kommunicera till tillverkare av nya varor om innehållet av farliga ämnen i återvunnet material. Kunskap och information om farliga ämnen är nödvändig genom varans hela livscykel för att möjliggöra en säker hantering som inte orsakar negativa effekter på människor och miljön.

Förtroendet för återvunna materials kvalitet är avgörande för en hög återvinning. Om det visar sig att ett återvunnet material inte håller samma kvalitet som jungfruligt riskerar det att slå inte bara mot återvinningen av det aktuella materialet utan på sikt mot återvinning generellt vilket vore en utveckling i fel riktning. Ett konkret exempel som belyser risker som kan uppstå är användning av uttjänta bildäck som kan innehålla ämnen som är långlivade, bioackumulerande, cancerframkallande, fortplantningsstörande och arvsmassepåverkande, dvs. ämnen som ska fasas ut från nyproducerade varor och inte återcirkuleras i kretsloppet. Gamla bildäck används i en rad olika tillämpningar, t.ex. som odlingskärl och som fyllnads-material i konstgräs för fotbollsplaner. Läckage av zink och fenoler från gummigranulaten kan medföra lokala miljörisker för intilliggande vattendrag. Hälsorisker för fotbollsspelare är sannolikt liten, men endast ett fåtal begränsade studier finns⁴⁵. Ett annat exempel som belyser risker som kan uppstå är matförpackningar tillverkade av återvunnen kartong⁴⁶.

Det finns några exempel på lagstiftningsbeslut där man valt att ställa lägre krav på återvunnet material för att gynna det, men som på sikt kan riskera att få motsatt effekt. Det gäller t.ex. införandet av olika gränsvärden för kadmium i PVC i vissa byggprodukter inom EU⁴⁷. Beslutet innebär att mängden kadmium i byggprodukter i Sverige sannolikt kommer att öka och att materialflödet kommer att innehålla högre halter kadmium. I de fall återvinning riskerar att leda till att särskilt farliga ämnen sprids kan ett säkert omhändertagande genom förbränning eller deponering vara det bästa alternativet för att uppnå giftfria och resurssnåla kretslopp.

Återvinning/återanvändning av material används ibland i pedagogisk verksamhet som syftar till att utveckla barns miljömedvetenhet genom att de tillverkar leksaker och konst av restprodukter från industrin. Restmaterial som hanteras av barn bör klara samma kemikaliekrav som gäller för leksaker. Exempel på restmaterial som används är plaster, metaller, gummi och textilier⁴⁸. För att skydda barnen mot kemiska hälsorisker behöver de som ansvarar för

⁴⁵ Kemikalieinspektionen (2006). *Konstgräs ur ett kemikalieperspektiv*. PM 2/06.

⁴⁶ www.bbc.co.uk/news den 9 mars 2011. *Food sold in recycled cardboard packaging 'poses risk'*.

⁴⁷ Kommissionens förordning (EU) nr 494/2011 av den 20 maj 2011 om ändring av bilaga XVII (kadmium) till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

⁴⁸ www.sodertalje.se/en/Barn_Utbildning/dolda-sidor/Remida--ett-kreativt-ateranvandningscenter/, den 5 april 2011. *Remida – ett kreativt återanvändningscenter*.

verksamheten försäkra sig om att materialet inte innehåller farliga ämnen som kan orsaka hälsorisker för barnen, t.ex. bromerade flamskyddsmedel, mjukgörare eller tungmetaller.

3.3.2 Kretslopp inom EU och internationellt

Resurseffektivitet är högt på dagordningen inom EU, inte minst genom Europeiska kommissionens arbete med att ta fram en strategi för resurseffektivitet⁴⁹ inom ramen för EU:s strategi för grön tillväxt och jobb (Europe 2020)⁵⁰. Viktiga drivkrafter är minskad klimatpåverkan, och att säkra tillgången till råmaterial, t.ex. vissa sällsynta metaller.

I december 2010 antog EU:s miljöministrar rådsslutsatser om hållbar materialhantering och hållbar konsumtion och produktion⁵¹ som understryker vikten av att kommissionens resurseffektivitetsstrategi inte endast behandlar energi utan även inkluderar material och åtgärder för ökad materialåtervinning. Miljöministrarna uppmanade även till minskad användning av farliga ämnen, och att återcirkulation av farliga ämnen i kretsloppen ska undvikas. Det är ett viktigt första steg för att framtida åtgärder som syftar till resurseffektivitet även ska ta hänsyn till kemikalierisker, och kan hjälpa till att öka trycket på substitution av farliga ämnen i varor och även utveckling av informationssystem för ämnen i varor.

Även andra regioner, bl.a. USA, Japan och Kina, prioriterar arbete med hållbar materialhantering och kretslopp. Den amerikanska miljömyndigheten publicerade 2009 rapporten ”Sustainable Materials Management: The Road Ahead”⁵² med ledorden *use less, reduce toxicity, recover more*. I rapporten förespråkas ett livscykelperspektiv där kemikalierna ingår som en integrerad del för att åstadkomma hållbara produkter och hållbara materialcykler. Japan driver tillsammans med G8-länderna⁵³ konceptet 3R (*reduce, reuse, recycle*) och har tillsammans med Sverige bidragit till att lyfta frågan om informationssystem för kemikalier i varor inom den globala kemikaliestrategin SAICM. Kina uttryckte i sin elfte femåriga utvecklingsplan en strävan om att uppnå en ”circular economy”⁵⁴.

3.4 Ansvar och roller för minskade risker

Alla i samhället kan på ett eller annat sätt beröras av farliga ämnen i varor; de som är involverade i tillverkningskedjan från råvara till färdig vara, importörer, försäljare och inköpare, privatpersoner och professionella användare av varor samt avfallsledets olika aktörer (figur 2). Många är dock omedvetna om riskerna, hur de kan undvikas och vem som ansvarar för de åtgärder som behöver vidtas. Kemikalieinspektionens erfarenhet är att det är vanligt att man inte vet om att varor innehåller kemiska ämnen som kan vara farliga

⁴⁹ COM(2011) 21. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*.

⁵⁰ www.ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm den 5 april 2011.

⁵¹ Council of the European Union. *Council conclusions on sustainable materials management and sustainable production and consumption: key contribution to a resource-efficient Europe*. 3061st ENVIRONMENT Council meeting Brussels, 20 December 2010.

⁵² USEPA (2009). *Sustainable Materials Management: The Road Ahead*.

⁵³ I G8 ingår USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Kanada, Italien, Japan och Ryssland.

⁵⁴ Commission on Sustainable Development, May 2010 (CSD18). *Review of implementation of Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation (JPOI): Waste Management - Report of the Secretary-General*.

och innebära risker. Många tror dessutom att de varor som finns till försäljning är kontrollerade och säkra, och man utgår från att det som är farligt är förbjudet. Erfarenheten från tillsynen är att många företag, särskilt varuimportörer, har en låg kunskap om kemikalier och vet ofta inte om att de träffas av kemikalielagstiftning.

Resultatet blir att de riskminskande åtgärder som krävs för att skydda människors hälsa och miljön inte vidtas i tillräckligt stor utsträckning och att tillämpningen av försiktighetsprincipen uteblir.

Tillverkare och importörer av varor har enligt lagstiftningen det yttersta ansvaret för att varor är säkra för människor och miljön. Företag som tillverkar varor kan välja bort och byta ut farliga ämnen och kan på så sätt få kontroll över kemikalieinnehållet. Företag som importerar varor som tillverkats i andra länder kan ställa kemikaliekrav på sina leverantörer, både i fråga om vad varorna får innehålla, men även för att få veta vad de innehåller. Både tillverkare och importörer av varor har en nyckelroll i att vidareförmedla information om varors innehåll av farliga ämnen till andra aktörer, inklusive till avfallsledet. Genom att redan i produktutvecklingen beakta varans hela livscykel kan varorna designas så att de är enklare att separera och innehåller mindre farliga ämnen vilket innebär ökade möjligheter för materialåtervinning och effektivt utnyttjande av resurser.

Regering, riksdag och myndigheter har ansvar för att ta fram mål, strategier och olika styrmedel för att påverka samhällsutvecklingen mot minskade risker. Myndigheterna följer upp och utvärderar utvecklingen mot de mål som finns uppsatta, bl.a. miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, samt kontrollerar att företagen efterlever regler. Genom att stödja forskning, ta fram statistik och generera annan generell kunskaps- och erfarenhetsuppbyggnad skapas en övergripande och samlad bild av risker med kemikalier i varor. Myndigheterna ansvarar för att sprida erfarenhet och kunskap på en generell nivå till andra aktörer.

Offentliga och privata inköpare och upphandlare samt *privatkonsumenter* har möjlighet att göra aktiva val avseende kemikalier om information om farliga ämnen som ingår i varor görs tillgänglig. Informationen behöver vara användarvänlig och ”tolkad”, aktörerna behöver ha en viss kunskapsnivå och erfarenhet. Det behöver också finnas tillgång till bättre alternativ och aktörerna behöver vara motiverade att göra dessa val. Samhället kan öka drivkrafterna mot ökade kemikalielaterade krav genom att främja t.ex. miljömärkning och utveckling av kemikaliekrav för offentlig upphandling, men också genom att bidra till att höja den allmänna kunskapsnivån i samhället om kemikalier i varor.

Avfallshanterare har en viktig roll i att identifiera och sortera ut material som inte lämpar sig för materialåtervinning på grund av innehåll av särskilt farliga ämnen, något som kan vara svårt så länge kunskapen om innehåll i varor är bristfällig. Återvinningsföretagen har ansvar för att informera om innehållet i återvunnet material till tillverkare av nya varor. *Branschorganisationer* och *branschinstitut* är viktiga för att tillhandahålla information, verktyg och mötesplatser som kan stärka medlemsföretagens kemikaliearbete. *Banker, finansinstitut* och *försäkringsbolag* som investerar i, lånar ut kapital till och försäkrar verksamheter skulle kunna ställa krav relaterat till kemikalierisker, vilket i sin tur skulle gynna ansvarsfulla företag⁵⁵. Försäkringsbolagen skulle också kunna ställa kemikalielaterade krav i sin skaderegleringsverksamhet. *Skolan/utbildningsväsendet* har en viktig roll i att utbilda elever och studenter på olika nivåer i frågor som rör kemikalierisker, även kopplat till material och varor, och *forskare* att sprida kännedom om resultat från sin forskning.

⁵⁵ Kemikalieinspektionen (2010). *Förstudie: Bank- och finansinstitut - en aktör för Giftfri Miljö?* Dnr: H10-00675-17.

3.4.1 Drivkrafter och hinder för företagens kemikaliearbete

Krav och efterfrågan från kunder är en stark drivkraft för företags kemikaliearbete⁵⁶. Kunderna kan utgöras av andra företag som ställer krav på sina leverantörer, bl.a. utifrån sitt miljöledningssystem, statliga organisationer som ställer krav vid offentliga upphandlingar, eller konsumenter som efterfrågar miljömärkta produkter eller innehållsdeklARATIONER på varorna de köper. När massmedier larmar om risker med farliga ämnen kan man se att medvetna konsumenter reagerar, framförallt när det gäller den egna eller barnens hälsa, genom att välja bort dessa ämnen om det finns tillgängliga och jämförbara alternativ. Lagstiftning och krav från myndigheterna är andra starka drivkrafter för företag att byta ut farliga ämnen⁵⁷, vilket också är vad som driver företagens miljöarbete i stort. Forskning visar att de sektorer som är utsatta för flest krav, både lagstiftning och andra krav, är de som kommit längst med att utveckla mer miljöanpassade produkter⁵⁸.

Andra viktiga drivkrafter för företagen att byta ut farliga ämnen är minskade kostnader och förbättrad arbetsmiljö. När varorna tillverkas i andra världsdelar saknas ofta fackföreningar och arbetsmiljölagstiftning vilket varit viktiga drivkrafter för substitutionsarbetet i svensk industri. Det blir också allt vanligare att företag vill förbättra sin image genom en tydlig miljöprofil, och i vissa fall ingår kemikaliefrågan i detta.

I en studie om substitutionsarbete som Internationella miljöinstitutet i Lund gjorde på uppdrag av Kemikalieinspektionen, kunde man utifrån intervjuer och tidigare erfarenhet dela in företagen i passiva, aktiva och proaktiva företag⁵⁹. De passiva företagen saknade ofta kunskap, de hade inte information om vilka kemiska ämnen som användes och det fanns få krav från ägare eller kunder som brydde sig om företagets miljöarbete. Attityden var att det är svårt, dyrt och riskfyllt med förändringar. För sådana företag är lagkrav en särskilt viktig drivkraft och det behövs tillsyn och information för att öka medvetenheten och kompetensen. Branschorganisationer som inbjuder till nätverkande kring olika fokusområden kan ha en betydande roll.

Aktiva företag ser däremot möjligheter, är intresserade och söker kunskap. De har dessutom fungerande miljöledningssystem som skapar förutsättningar för ett kontinuerligt förbättringsarbete. Det som kännetecknade deras arbete var kartläggning av ingående ämnen och deras farlighet, kontroll mot databaser, vissa prioriteringar och inköpsrutiner. För dessa företag är det viktigt att det finns stöd att hämta hos bl.a. myndigheter, t.ex. genom databaser för att prioritera farliga ämnen. Dessa företag kan också vara intresserade av att delta i dialoger som myndigheter startar med uppsatta mål och kanske att ingå åtaganden om att fasa ut farliga ämnen. Dessa företag behöver återkoppling på att de arbetar i rätt riktning och att deras arbete syns och belönas genom kundernas val/inköp.

⁵⁶ Kemikalieinspektionen (2008). *Att arbeta med produktval i praktiken. Erfarenhet från några företags arbete med utbyte av farliga kemiska ämnen samt hur lokala tillsynsmyndigheter och andra aktörer kan verka pådrivande i detta arbete*. Rapport 2/08.

⁵⁷ Institutet för Vatten och Luftvårdsforskning (1999). *Substitutionsarbete vid svenska företag*. IVL Rapport B1316.

⁵⁸ Dahlhammar, Carl (2007). *An emerging product approach in environmental law. Incorporating the life cycle perspective*. IIIIEE dissertations 2007:3. The International Institute for Industrial Environmental Economics. Lunds Universitet.

⁵⁹ Kemikalieinspektionen (2008). *Att arbeta med produktval i praktiken. Erfarenhet från några företags arbete med utbyte av farliga kemiska ämnen samt hur lokala tillsynsmyndigheter och andra aktörer kan verka pådrivande i detta arbete*. Rapport 2/08.

Proaktiva företag ser vinstmöjligheter med att ligga i framkant, de har ledningens stöd, aktiva kunder som ställer krav och ser att förebyggande arbete minskar risker för obehagliga överraskningar och dålig uppmärksamhet i massmedier. Dessa företag arbetar aktivt med att välja mindre farliga ämnen och att ställa krav på underleverantörer om innehåll. De vet till stor del vad deras varor innehåller och informerar sina kunder om detta. De avsätter resurser för att arbeta integrerat och systematiskt och har klara prioriteringar och strategier för att fasa ut farliga ämnen. Dessa företag är viktiga som föregångare och behöver få uppmärksamhet och återkoppling för sitt arbete, exempelvis genom att de får konkurrensfördelar i den offentliga upphandlingen. De kan vara goda förebilder och visa att det är möjligt att åstadkomma förändringar. De har ofta varit avgörande i utveckling av nya regler eftersom de har tagit fram en teknik eller metod som leder utvecklingen.

Företag kan genom egna initiativ påverka samhällsutvecklingen. Fyra stora byggföretag bidrog exempelvis till att bygga upp BASTA⁶⁰, en databas för byggprodukter som är fria från vissa farliga ämnen. Inköpare av byggprodukter behöver därmed inte samma detaljkunskap om vilka farliga ämnen de ska undvika, utan kan utnyttja de produkter som finns i databasen och som då är kontrollerade av en tredje part.

3.5 Dagens regler är otillräckliga för att skydda människor och miljön

Generella krav i miljöbalken⁶¹ och produktsäkerhetslagen⁶² lägger ett tydligt ansvar på företag att skaffa sig information och vidta den försiktighet som krävs för att skydda människors hälsa och miljön, och att endast sätta ut konsumentprodukter på marknaden som är säkra för människors hälsa. Generella regler som är opreciserade ger ett stort tolkningsutrymme, och myndigheter kan agera med stöd av dessa regler endast när risken är uppenbar. Behovet av mer preciserade regler för farliga ämnen i varor är därför stort.

Lagstiftning som gäller kemikalier och kemikalier i varor berör handel och är därför harmoniserad inom EU, vilket betyder att samma regler gäller i alla EU:s medlemsländer. Det är svårt för enskilda EU-länder att införa särregler på kemikalieområdet, men det förekommer i enstaka fall. Exempel på det är det svenska generella förbudet för kvicksilver, och Danmarks förbud för bly och bisfenol A i vissa användningar.

Under de senaste tio åren har ett flertal lagstiftningar vuxit fram som reglerar ämnen i varor. Det är dels EU:s kemikalieförordning Reach, dels olika EU-direktiv som gäller vissa varugrupper, t.ex. elektriska och elektroniska produkter och leksaker. Inom ett par år kommer nya regler att träda ikraft som gäller biocider i varor. Framväxten av preciserade regler för kemikalier i varor har skett gradvis vart efter problem för antingen hälsa eller miljön har uppmärksamats. Det har gjort att lagstiftningen inom EU är spretig och svåröverskådlig. I bilaga 3 finns en översikt över lagstiftningar som gäller farliga ämnen i varor.

⁶⁰ www.bastaonline.se, den 6 maj 2011.

⁶¹ Miljöbalken SFS 1998:808, kap 2 om allmänna hänsynsregler.

⁶² Produktsäkerhetslagen SFS 2004:451.

Trots att mycket har hänt de senaste tio åren finns det bara ett fåtal regleringar av farliga ämnen i varor i förhållande till det mycket stora antalet ämnen⁶³ och varor som finns på marknaden. Många ämnen som är farliga och innebär risker för människor eller miljön är inte förbjudna. Det gäller även ämnen som anses vara särskilt farliga, t.ex. cancerframkallande ämnen, ämnen som kan skada arvsmassan eller störa fortplantningen, hormonstörande ämnen och kraftigt allergiframkallande ämnen.



Bild 3. Vi omges av mängder av varor i vår vardag. Dagens regler är otillräckliga för att skydda människor och miljön från att utsättas för farliga ämnen i varor.

3.5.1 Kemikalieförordningen Reach

EU:s kemikalieförordning Reach kommer genom krav på registrering att generera mycket ny grundläggande kunskap om ämnens farliga egenskaper och hur ämnena används, även i varor. Registreringskravet innebär dessutom att användningen i varor måste beaktas i den kemikaliesäkerhetsbedömning som tillverkare och importörer av ämnen måste göra för ämnen i volymer över tio ton. I den bedömningen måste tillverkaren och importören av ämnen ange vad som krävs för en säker användning av ämnet och avråda från användningar som inte bedöms säkra. Varutillverkare kan därför behöva informera ämnesleverantören om ämnets användning. Om varutillverkaren använder ämnet på ett sätt som inte finns med i kemikaliesäkerhetsbedömningens exponeringsscenario så måste de anmäla detta till EU:s kemikaliemyndighet, Echa och dessutom, om volymen överstiger ett ton, göra en egen säkerhetsbedömning.

⁶³ Det används uppskattningsvis mellan 30 000 till 100 000 ämnen i volymer över 1 ton per år inom EU. Det angivna spannet speglar olika uppskattningar och beror bl.a. på att ett ämne som i ett sammanhang räknas som ett enskilt ämne i ett annat sammanhang kan ingå i en grupp som betraktas som ett ämne. Det saknas underlag för att uppskatta hur många av dessa ämnen som ingår i varor.

Säkerhetsdatablad om ämnet, tillsammans med exponeringsscenarioer, måste lämnas vidare till tillverkare inom EU som använder ämnet, t.ex. infogar det i en vara. Däremot finns inget krav på att denna information ska följa ämnet i leverantörskedjan när det ingår i komponenter och varor.

Genom Reach har EU en gemensam grund för vilka ämnen som ska anses vara särskilt farliga, s.k. SVHC-ämnen⁶⁴ (avsnitt 2.3.2). En s.k. kandidatförteckning uppdateras löpande med ämnen som uppfyller kriterierna för att vara ett SVHC-ämne. Från denna lista prioriteras ämnen för tillståndsprövning. Många varor tillverkas utanför EU, och dessa påverkas inte av tillståndskravet. För ämnen där tillståndskrav införts men tillstånd inte beviljats måste därför Echa vid behov föreslå begränsningar för att förhindra att varor som importeras till EU innehåller sådana ämnen.

Av de begränsningar som hittills finns i Reach gäller ett trettiotal användningar i vissa varor, t.ex. kvicksilver i mätinstrument och vissa mjukgörare (ftalater) i plastleksaker och barnavårdsartiklar.

Alla leverantörer av varor måste informera sina kunder om något av ämnena på kandidatförteckningen finns i varan i en halt över 0,1 viktprocent. Konsumenter har rätt att få samma information inom 45 dagar, men måste fråga efter den.

Tillverkare och importörer av varor måste dessutom för alla ämnen på kandidatförteckningen som ingår i deras varor göra en anmälan till Echa om ämnena överstiger ett ton sammanlagt i varorna, men bara om ämnet inte redan är registrerat för den användningen eller om exponering av människor eller miljö inte kan uteslutas.

De ovan nämnda kraven i Reach som indirekt eller direkt gäller ämnen i varor bör stimulera samverkan mellan leverantörer och kunder i leverantörskedjorna.

I Reach introduceras en ännu oprövad möjlighet att förbjuda användning av CMR-ämnen i konsumentvaror med en liknande förenklad procedur som sedan länge har använts för CMR-ämnen i kemiska konsumentprodukter. Det är endast Europeiska kommissionen som har möjlighet att lägga fram förslag och det finns ännu inga principer för användning av proceduren. Kemikalieinspektionen bedömer att kommissionen troligen kommer att använda denna möjlighet endast i särskilt angelägna fall och att kriterier behöver utvecklas för att tydliggöra när den bör användas.

Utöver att identifiera ämnen till tillståndsprövningen så är kandidatförteckningen ett viktigt verktyg som har stor betydelse för företagens produktutveckling, både i fråga om att vara en prioriteringslista för substitution, men även för att öka informationen om innehållet av särskilt farliga ämnen i varor, framförallt i leverantörskedjan. Eftersom många leverantörskedjor är globala har kandidatförteckningen effekter även utanför EU:s gränser. Kandidatförteckningen uppdateras regelbundet med nya ämnen vilket ytterligare ökar behovet av ett proaktivt arbetssätt hos företagen, och flera svenska företag arbetar därför aktivt med att ta reda på innehållet i sina varor.

Reach lägger grunden till en säkrare kemikaliehantering och innebär en hel del möjligheter till minskade risker, men förordningen saknar också viktiga komponenter. Det gäller t.ex. ett generellt skydd för särskilt känsliga grupper så som barn och drivkrafter för att fasa ut särskilt farliga ämnen för att kunna öka materialåtervinningen och resurseffektiviteten i samhället. Brister finns också när det gäller informationsöverföring i hanteringskedjan för

⁶⁴ *Substances of very high concern, SVHC.*

varor. Beroende på om haltgränsen på 0,1 viktprocent beräknas på hela varan, eller på delar av varan, så får det stora konsekvenser för om information vidareförmedlas i hanteringskedjan eller inte⁶⁵. Reach innehåller inte heller något krav på att information om innehållet i varor ska vidareförmedlas till avfallsledet.

Det är ett omfattande arbete att göra riskbedömningar för ett stort antal ämnen med farliga egenskaper och att ta fram underlag för begränsningsåtgärder i olika exponeringssituationer. Som ett komplement kan därför också mer generella angreppssätt och andra drivkrafter behöva utnyttjas för att snabbare öka skyddet för allmänhetens exponering av särskilt farliga ämnen från varor och skyddet för miljön.

3.5.2 EU-direktiv som gäller vissa varugrupper

Utöver den grundläggande kemikalielagstiftningen finns ett antal olika EU-direktiv som berör kemikalier i vissa varugrupper. Direktiven har ofta antingen kommit till för att skydda människors hälsa från direkt exponering, eller för att skydda miljön och hantera avfallet. Det här gör att kemikaliekraV som gäller för en och samma vara kan återfinnas i ett antal olika regelverk.

EU:s produktsäkerhetsdirektiv⁶⁶ är ett generellt direktiv som gäller konsumentvaror. Det säger att endast produkter som är säkra för människors hälsa får sättas på marknaden. Direktivet lägger ett tydligt ansvar på industrin, samtidigt som det i praktiken kan vara svårt för både företag och myndigheter att tolka den generella lagstiftningen i enskilda fall och kontrollera efterlevnaden. Om inte risken är uppenbar är det svårt att agera med stöd av produktsäkerhetsdirektivet. Produktsäkerhetsdirektivet ger möjlighet att relativt omgående införa generella förbud, på EU-nivå eller svensk nivå, för konsumentprodukter som visar sig innehålla hälsofarliga ämnen. Ett exempel på detta är förbudet 2009 mot dimetylfumarat i konsumentvaror⁶⁷, ett starkt allergiframkallande ämne som förekommit i bl.a. möbler, skor och ridhjälm. Nu pågår en process för att införa ett permanent förbud i Reach. Liknande tidsbegränsade förbud har tidigare införts för hälsofarliga ftalater tills ett förbud infördes för vissa ftalater (t.ex. DEHP) i begränsningsdirektivet (nu överfört till Reach).

För batterier, elektriska och elektroniska produkter, fordon, förpackningar och leksaker finns särskilda direktiv med begränsningar för vissa ämnen, främst metallerna kvicksilver, kadmium och bly. Leksaksdirektivets⁶⁸ nya kemikalierregler som ska tillämpas senast 20 juli 2013, innehåller därtill begränsningar för ytterligare metaller samt cancerframkallande ämnen, ämnen som kan skada arvsmassan eller störa fortplantningen (CMR) samt vissa allergiframkallande doftämnen. Det finns även krav på märkning av ett antal doftämnen som inte är förbjudna.

Direktivet om leksakers säkerhet är ett exempel på ett ”nya metoden”-direktiv, vilket betyder att väsentliga säkerhetskrav ofta är generellt formulerade i direktivet varefter de preciseras genom standarder som tas fram av standardiseringsorganisationen CEN efter mandat från Europeiska kommissionen. Det kan t.ex. gälla tekniska frågor så som mät- och

⁶⁵ Nordiska ministerrådet (2010). *REACH Trigger for Information on Substances of Very High Concern (SVHC) – An Assessment of the 0.1% Limit in Articles*. TemaNord 2010:514.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet (Produktsäkerhetsdirektivet).

⁶⁷ Beslut 2009/251/EG.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG om leksakers säkerhet (Leksaksdirektivet).

analysmetoder som anges för att säkerställa att reglerna följs. Kemikalieinspektionen anser att risker för effekter som uppstår efter lång tid eller indirekta samhällsövergripande risker bör regleras i direktiven och inte hanteras av standardiseringsorgan eftersom det krävs en helhetsbedömning samt ett politiskt ställningstagande då kopplingen mellan exponering och effekter för en enskild produkt inte alltid är direkt och uppenbar. Denna syn delades även av Kommerskollegium i en utredning 2002⁶⁹.

Standarderna blir i praktiken starkt styrande för företagen och har betydelse även för tillsynen. De berörda företagen är ofta väl representerade vid utvecklingen av standarderna. I de fall de väsentliga kraven rör kemiska risker som preciseras i standarder kan det vara strategiskt för Kemikalieinspektionen att delta. Sedan 2011 deltar Kemikalieinspektionen i arbetsgrupper för standardisering som rör leksaker och byggprodukter. Byggproduktförordningen⁷⁰ innehåller inga förbud för farliga ämnen i byggprodukter, men kan indirekt påverka vilka byggprodukter som kan säljas och användas för att de grundläggande kraven som anges i förordningen ska uppfyllas avseende hälsa, miljö och naturresurser/återvinning.

När det gäller elektronik så har direktivet om förbud för vissa ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS)⁷¹ haft stor betydelse för produktutvecklingen och flera liknande lagstiftningar har införts i andra delar av världen. En översyn av omfattningen av begränsade ämnen ska göras år 2012.

Energirelaterade varor, d.v.s. energianvändande varor som elektriska och elektroniska produkter samt varor som t.ex. fönster, isoleringsmaterial m.m. omfattas av EU:s ekodesigndirektiv⁷², vilket syftar till att sätta upp krav för utformning av varor för att minska deras miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv, s.k. ekodesign. Flera EU-länder anser att detta direktiv, som ska ses över 2012, är ett viktigt verktyg för att åstadkomma ökad resurseffektivitet och hållbar konsumtion och produktion. Det är troligt att direktivet på sikt kommer att utvidgas till att omfatta fler varugrupper än i dag. Hittills har främst energiåtgång i användningsfasen av varorna varit i fokus, medan andra delar av livscykeln och andra miljöaspekter, t.ex. kemikalierisker, har beaktats i mycket begränsad omfattning, men det kan komma att ändras.

3.5.3 Nya regler för biocider i varor

Biocidprodukter är produkter som är till för att bekämpa levande organismer. Dessa produkter måste förhandsgranskas och godkännas av Kemikalieinspektionen innan de får säljas. För biocider som finns i varor, t.ex. silver som antibakteriellt medel i sportkläder eller tvättmaskiner, finns idag inte tillräckliga verktyg i lagstiftningen för att bedöma och kontrollera användningen. I den nya biocidförordningen, som förväntas träda ikraft 2013, kommer krav att införas så att varor som sätts på EU-marknaden endast får innehålla biocidämnen som är godkända för den användningen inom EU. Varor ska också märkas med att de har behandlats med en biocidprodukt. Om avsikten är att biociden ska avges från varan ska biocidämnet framgå av märkningen.

⁶⁹ Kommerskollegiums yttrande till Utrikesdepartementet 2002-11-27: *Kemikalielagstiftningen och den fria rörligheten på den inre marknaden*. Dnr 100-109-2002.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG (Byggproduktförordningen).

⁷¹ Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/65/EU om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (omarbetning) (RoHS-direktivet).

⁷² Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (Ekodesigndirektivet).

3.5.4 Tillsyn över varor kräver nya metoder och samverkan

Tillsyn över reglerna om ämnen i varor kräver metoder som är anpassade till den mångfald av varor och verksamheter som finns på marknaden. Den globala handeln med varor, många gånger med komplexa leverantörskedjor, gör dessutom att det är svårt att veta hur produktionen av varorna går till och att kontrollera att varorna som importeras inte innehåller farliga kemikalier som är förbjudna här. Antalet varuleverantörer och varor på marknaden är mycket stort och hela tiden tillkommer nya tillsynsobjekt och varor, och det är därför viktigt att utveckla metodik för identifiering och prioritering av angelägna tillsynsobjekt och varugrupper för tillsynsinsatser.

Regler som rör ämnen i varor måste vara utformade så att utrymmet för olika tolkningar blir så litet som möjligt. Det måste vara tydligt för företag och kontrollmyndigheter vilka hanteringsled som träffas av reglerna och vilka varor som omfattas. I samband med tillsyn får tillsynsmyndigheterna värdefulla erfarenheter från tillämpningen av reglerna och dessa bör beaktas vid regelutvecklingen.

Regler som rör ämnen i varor kan i vissa fall överlappa varandra och det finns också luckor i lagstiftningen. Tillsynsansvaret för olika överlappande lagstiftningar kan ligga på flera myndigheter och det ställs därför krav på samordning av nationella myndigheter och departement för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt. Enligt den nya miljötillsynsförordningen som trädde i kraft den 1 mars 2011 har Kemikalieinspektionen fortsatt ansvar för tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer som släpper ut varor på marknaden⁷³. De lokala tillsynsmyndigheterna i kommunerna har ansvar för tillsyn över varuleverantörer förutom primärleverantörer.

Varor rör sig fritt inom unionen, men medlemsstaterna bestämmer själva över sin tillsyn. Sanktioner för att driva rättelse av överträdelse kan bara riktas mot företag i det egna landet och för en effektiv tillsyn behöver därför tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna inom EU samverka.

3.6 Informationsöverföringen om varors kemikalieinnehåll är otillräcklig

Att aktörerna i hanteringskedjan av en vara har tillgång till information om innehållet av farliga ämnen är en nyckelfråga. Utan sådan information går det inte att bedöma eller hantera risker och inte heller att undvika varor som innehåller oönskade farliga ämnen. Informationen är viktig för såväl tillverkare som importörer av varor, distributörer, inköpare, konsumenter som avfallshanterare. Informationen kan också behöva finnas tillgänglig för andra aktörer i samhället, exempelvis organisationer, myndigheter, forskare m.fl. Tillgång till information och fungerande informationsöverföring är generellt sett viktiga delar av väl fungerande marknader, och kan sägas vara ett grundelement i en marknads ekonomi. För att information till konsumenter ska leda till medvetna val behövs dock även kompletterande styrmedel⁷⁴.

Idag finns krav på säkerhetsdatablad för kemiska produkter som informerar yrkesmässiga användare om ingående kemiska ämnen, faroklassificeringar och risk- och skyddsanvisningar m.m. När samma ämnen ingår i material och varor så finns inte motsvarande krav

⁷³ Miljötillsynsförordningen 2011:13.

⁷⁴ Naturvårdsverket (2008). *Hållbara hushåll: Miljöpolitik och ekologisk hållbarhet i vardagen. Slutrapport till Naturvårdsverket från forskningsprogrammet SHARP*. Rapport 5899.

på informationsöverföring. Genom Reachförordningen har informationskrav införts inom EU om att alla leverantörer av varor i hanteringskedjan ska vidareförmedla information om vissa särskilt farliga ämnen. Ytterligare åtgärder behövs dock för att säkerställa att alla aktörer under hela livscykeln får tillgång till den hälso- och miljöinformation som de behöver, även avfallsledet.

När det gäller grundläggande system för överföring av information om farliga ämnen i varor i hanteringskedjan är Kemikalieinspektionens bedömning att lagstadgade krav är det viktigaste och effektivaste styrmedlet. Eftersom ett stort antal varor tillverkas i länder utanför EU är det nödvändigt att ett sådant krav även inkluderar varor som importeras till EU. Kravet bör därför gälla alla leverantörer av varor, oavsett om varan är tillverkad inom EU eller om den har importerats till EU. En harmonisering internationellt skulle på sikt underlätta informationsflödet på en global marknad.

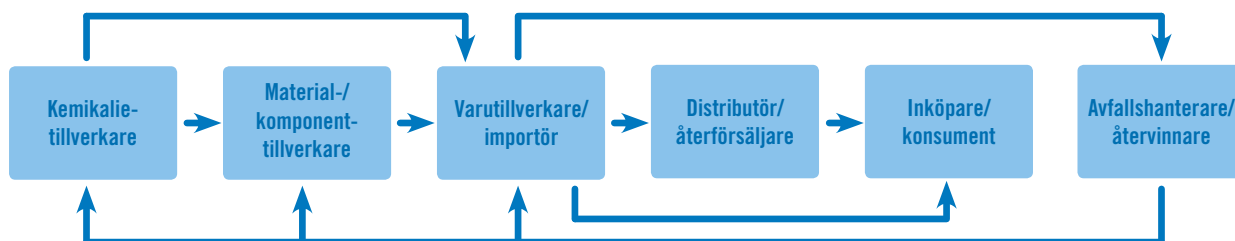
Informationskravet för ämnen i varor i Reach är en viktig grund som omfattar alla varor och några av de allra farligaste ämnena. Räckvidden av regeln beror till stor del på hur haltgränsen för innehåll av ämnet i varan tillämpas. Hittills har Europeiska kommissionen och Echa valt att tolka regeln så att det gäller hela varans vikt trots att Sverige och flera andra medlemsländer inte håller med eftersom det leder till stora informationsluckor och att kravet träffar varor slumpmässigt eller missar delar av varor som kan utgöra risker⁷⁵. Fortsatta insatser krävs för att kravet i sin nuvarande utformning ska tillämpas på en vara längs hela leverantörskedjan, även på delar av sammansatta varor.

För att möjliggöra regelefterlevnad, miljöanpassad produktutveckling, substitution av farliga ämnen och informerade val behöver information om betydligt fler ämnen överföras i varukedjan än endast de särskilt farliga ämnen som upptagits på kandidatförteckningen i Reach. För vissa varugrupper finns krav i andra regelverk än Reach som gör att behovet av information är större. Ett exempel är nya begränsningsregler för leksaker som omfattar CMR-ämnen, 55 allergiframkallande doftämnen, ett stort antal metaller som t.ex. arsenik, kadmium, sexvärt krom, bly, kvicksilver och organiskt tenn. För ytterligare 11 allergiframkallande doftämnen införs märkningskrav. Företagen ska dessutom säkerställa en teknisk dokumentation som även inkluderar kemikalier. Det här gör naturligtvis att företagets behov av information om vilka ämnen som ingår i deras leksaker kommer att öka avsevärt.

Idag finns lagstadgat informationskrav för cirka en promille av alla ämnen som används kommersiellt (dvs. ämnen upptagna på Reach kandidatförteckning⁷⁶). Det finns inget underlag för att uppskatta hur många av alla ämnen på marknaden som används i varor. Många företag försöker få reda på innehållet, åtminstone delar av det, genom att ställa frågor till sina leverantörer, med varierat resultat. Utan ett lagkrav kan det vara svårt att hävda rätten att få reda på innehållet. Ibland genomförs istället kostsamma kemiska analyser för att åtminstone säkerställa att förbjudna ämnen eller andra kända problemämnen inte finns i varan. Störst problem har handelsföretag som importerar varor som är producerade utanför EU, vilket är en stor del av de varor som konsumeras i Sverige. Därför är det av stor vikt att informationssystem utvecklas för varor även globalt, och att detta standardiseras så långt som möjligt.

⁷⁵ Nordiska ministerrådet (2010). *REACH Trigger for Information on Substances of Very High Concern (SVHC) – An Assessment of the 0.1% Limit in Articles*. TemaNord 2010:514.

⁷⁶ http://echa.europa.eu/chem_data/authorisation_process/candidate_list_table_en.asp



Figur 3. Bilden visar ett önskvärt flöde av information om innehållet av farliga ämnen i varor i en förenklad aktörskedja. Tillverkare och importörer av varor är centrala aktörer för att samla och vidareförmedla information om innehållet i varor. Dagens regler är otillräckliga för att alla aktörers behov av information ska tillgodoses. Källa: Kemikalieinspektionen

3.6.1 Information behövs om alla hälso- och miljöfarliga ämnen i varor

Fortlöpande kommer nya rön om ämnens farliga egenskaper. Särskilt med tanke på ämnen som används i långlivade varor, t.ex. byggprodukter, kan det vara ett problem om det senare upptäcks att ämnena har farliga egenskaper. I synnerhet om ämnena är långlivade och kan ansamlas i levande organismer kan det vara problematiskt om de redan är spridda i samhället. Information om vilka ämnen som finns i vilka material och varor är då ovärderlig för att kunna sätta in kostnadseffektiva åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön. Kemikalieinspektionens bedömning är dock att det skulle vara mycket svårt att få gehör för ett lagstadgat krav på att information om alla ämnen ska vidareförmedlas, både på grund av företagets svårigheter att klara ett sådant krav och på grund av handelsregler.

Det är önskvärt att information om alla hälso- och miljöfarlighetsklassificerade ämnen som ingår i varor ska göras tillgängligt av alla leverantörer av material, delkomponenter och färdiga varor för att möjliggöra riskbedömning och riskhantering under varans hela livscykel, inklusive avfallsledet. I likhet med principen om att den som förorenar ska betala, kan en princip om producentens och importörens informationsansvar vara användbar för att visa på att den som producerar, eller sätter en vara på marknaden, har ett ansvar för att möjliggöra informerade val och möjliggöra riskhantering genom varans livscykel. På samma sätt som tillverkare och importörer av kemiska ämnen ska tillhandahålla kunskap och information om ämnens egenskaper ("no data - no market"), skulle tillverkare och importörer av varor tillhandahålla information om innehållet av farliga ämnen i sina varor ("no information - no market").

Informationen skulle underlätta regelefterlevnad, bidra till minskade affärsrisker för tillverkare och importörer av varor, möjliggöra miljöanpassad produktutveckling, substitution av farliga ämnen och en effektivare och säkrare återvinning och avfallshantering. En anpassad och användarvänlig information till konsumenter och upphandlare skulle i kombination med andra instrument kunna leda till informerade val och att de företag som säljer varor med mindre farliga ämnen också gynnas.

Även om målet bör vara att alla farliga ämnen och alla varor ska omfattas av ett lagstadgat informationskrav kan det behöva införas stegvis, både när det gäller vilka ämnen som omfattas och för vilka varugrupper.

3.7 Styrmedel som kompletterar begränsningar och förbud

Styrningen mot minskade kemikalierisker i samhället har framförallt skett med regler vilket är en viktig drivkraft för många företag att agera. Andra styrmedel som kan komplettera och samverka med reglerna har hittills inte använts i någon större omfattning i jämförelse med t.ex. andra miljöpolitiska områden. För att åstadkomma en snabbare förändring och utveckling av varor som innehåller mindre farliga ämnen kan även andra styrmedel än regler utnyttjas i kemikaliekontrollen. Det kan handla dels om att främja regelefterlevnaden genom att informera varuimportörer om deras ansvar, dels underlätta för företag som vill gå längre än vad detaljreglerna kräver. Styrmedel kan också användas för att öka efterfrågan på bättre varor från kemikaliesynpunkt genom att främja ett ökat tryck från inköpare, offentliga upphandlare och konsumenter.

3.7.1 Information som styrmedel

Kemikalieinspektionens erfarenhet är att kunskapen och medvetenheten i samhället om kemikalierisker, i synnerhet om kemikalier i varor, är generellt låg. Genom att använda information som styrmedel kan kunskapsnivån och medvetenheten höjas, och förutsättningarna för förändrade attityder och förändrade handlingar kan öka. Exempel på informativa styrmedel kan vara att genomföra riktade informationssatsningar och utbildningsinsatser för utvalda målgrupper eller att genomföra branschdialoger.

Information riktad till företag kan ha ett värde genom att öka medvetenheten och kunskapsnivån så att de kan ta sitt ansvar för att fasa ut farliga ämnen och på andra sätt minska riskerna med farliga ämnen i varor. Information är dock ett kravfritt styrmedel som sällan är tillräckligt för att nå en önskad förändring utan det behövs oftast en kombination av styrmedel. Många gånger behöver företagen även praktiskt användbara verktyg och goda förebilder för att kunna arbeta med kemikaliefrågorna på ett systematiskt och effektivt sätt. Även om informationen inte direkt leder till ändrade beteenden kan den ändå öka kunskaper och påverka attityder så att acceptansen för framtida beslut, t.ex. regler, ökar.

Genom riktad information och anpassade informationssystem, som t.ex. positiv miljömärkning, kan kunskapen hos inköpare, offentliga upphandlare och konsumenter öka så att de i större utsträckning än i dag kan ställa kemikaliekrav och göra medvetna kemikalieval i sina inköp av varor. Informationen till konsumenter kan riktas till specifika målgrupper och bör innehålla konkreta råd om hur man kan gå tillväga för att minska risker. Ett ökat konsumenttryck kan bidra till att sätta press på tillverkare och återförsäljare att utveckla nya lösningar, nya varor och tjänster som är mer hållbara ur ett resurs- och kemikalieperspektiv. För att information till konsumenter ska leda till medvetna val behövs dock även kompletterande styrmedel⁷⁷.

Information kan också vara lämpligt att använda för de delar av samhället som har stor påverkan på människors medvetenhet och beteende, som t.ex. politiker, massmedier, intresseorganisationer och utbildningsväsendet. Om dessa får ökad kunskap om risker med farliga ämnen i varor kan de utifrån sina respektive positioner medverka till en önskvärd förändring och omställning till mer säkra och hållbara varor.

⁷⁷ Naturvårdsverket (2008). *Hållbara hushåll: Miljöpolitik och ekologisk hållbarhet i vardagen. Slutrapport till Naturvårdsverket från forskningsprogrammet SHARP*. Rapport 5899.

3.7.2 Frivilliga åtaganden genom dialog

När lagstiftningen inte räcker till för att uppnå önskvärda förändringar kan samarbete som leder till bindande åtaganden och överenskommelser vara en väg att gå. Sådana samarbeten kan ske i olika former och på olika nivåer, internationellt, inom EU och nationellt. De kan initieras av regeringen och hållas samman av myndigheter. Deltagande i ett sådant samarbete är frivilligt och deltagarna bör gemensamt sätta upp mål och strategi för arbetet.

Frivilliga åtaganden kan användas för att skapa en gemensam plattform för preciserade krav i de fall lagstiftningen endast ställer generella krav och på så sätt användas parallellt och som ett komplement till lagstiftning. De kan också användas för att bereda vägen för kommande lagkrav och därmed ge näringslivet möjlighet att bidra till utformning av regler. Dialog som styrmedel kan kombineras med information till aktuella målgrupper.

Ett exempel på dialogprojekt som initierades av regeringen och genomfördes 2004-2006 är Framtida handel. Det övergripande målet för Framtida handel var att handeln med dagligvaror skulle utvecklas på ett hållbart sätt. Deltagande företag och kommuner skrev bl.a. under att de skulle ställa kemikaliekrav i upphandling av varor och att de skulle följa upp försäljningen av miljömärkta och ekologiska varor. I en utvärdering⁷⁸ av projektet konstaterades att dialogen i stora drag fungerat som det var tänkt och att det finns ett stort engagemang att driva frågorna vidare inom denna arbetsform. Samtidigt redovisades att både myndigheter och företag ansåg att Framtida handel varit underfinansierat. Majoriteten av deltagarna konstaterade att projektet måste tilldelas egna medel för att kunna drivas vidare. Utvärderingen visar att Framtida handel har bidragit till ökat samarbete och ökad förståelse mellan den offentliga och den privata sektorn och lett till insikter som inte skulle ha kunnat uppnås på annat sätt.

Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag av regeringen⁷⁹ att etablera branschdialoger i syfte att stärka kemikaliekunskapen hos prioriterade branscher och följa upp branschernas åtaganden för att identifiera, minska riskerna med och substituera farliga ämnen. Detta arbete har påbörjats av Kemikalieinspektionen.

3.7.3 Ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel har i vissa fall visat sig vara en effektiv metod för att nå miljöpolitiska mål. Denna grupp av styrmedel har använts på en hel del områden inom miljöpolitiken, men i relativt liten omfattning för att minska risker med kemikalier. Det finns få inslag av ekonomiska styrmedel inom kemikaliepolitiken i Sverige. Ett exempel är skatt på bekämpningsmedel⁸⁰, ett annat avskaffande av ersättning från tandvårdsförsäkringen för amalgamfyllningar.

Utgångspunkten är att miljö- och hälsoproblem orsakas av marknadsmisslyckanden, dvs. det som är privat- eller företagsekonomiskt lönsamt, sammanfaller inte med det som är samhällsekonomiskt lönsamt. Målet för samhällets åtgärder kan då vara att komplettera eller korrigera marknadens prissignaler så att kostnaden för de negativa miljöeffekterna som ett visst beteende eller konsumtion ger upphov till avspeglas i priset. Att införa ekonomiska styrmedel i större utsträckning än vad som sker idag kan vara ett sätt att

⁷⁸ Naturvårdsverket (2007). *Dialogprojektet Framtida Handel 2004-2006, En samlad utvärdering*. Naturvårdsverkets Rapport 5660.

⁷⁹ Regeringsbeslut (2010-12-22) om uppdrag till Kemikalieinspektionen om framtagande och genomförande av handlingsplan för en giftfri vardag (M2010/4986/Kk).

⁸⁰ Kemikalieinspektionen (2007). *Kan ekonomiska styrmedel bidra till en giftfri miljö?* KemI rapport 7/07.

driva på utvecklingen mot hållbara och kemikaliesäkra varor, men det behöver utredas på vilka områden och under vilka omständigheter sådana styrmedel har förutsättning att vara effektiva. Dessa styrmedel kan fungera som komplement till förbud eller begränsningar för att på så sätt minska riskerna med farliga ämnen i varor. Det kan handla om skatter eller avgifter på varugrupper med innehåll av ett visst farligt ämne. Det kan också handla om utsläppsrätter, subventioner eller pantsystem för att öka incitamenten för säker avfallshandling och ökad återvinning.

Internationell användning av ekonomisk styrning på kemikalieområdet gäller främst avfall, förpackningar och enskilda ämnen. För ozonförstörande ämnen och kemikalierelaterat avfall, bl.a. farligt avfall, däck och batterier, finns styrmedel i flest länder. De länder som infört ekonomiska styrmedel på flest kemikalierelaterade områden är Danmark och Kanada. Danmark har t.ex. infört avgifter för att reglera användningen av mjukgörare, ftalater, i plaster och olika typer av konsumentprodukter⁸¹.

Styrning inriktad på farliga ämnen i varor är mer komplicerad än styrning inriktad på ämnen som sådana, förutsatt att det ska ske en differentiering avseende i vilka varor eller typer av varor ämnena används. Svårigheterna består i att få fram kunskap om vilka varor som innehåller ett farligt ämne och hur mycket av det farliga ämnet varorna innehåller. Exponeringen från olika varor kan också se olika ut. I ett regeringsuppdrag överlämnat 2008 föreslog Kemikalieinspektionen en skatt på bly i ammunition.⁸² Skatter som motiveras av hälso- eller miljöskäl bör vara lika för producenter/distributörer oberoende av ursprungsland för att inte stöta på juridiska hinder.

Kemikalieinspektionen har påbörjat en analys av om ekonomiska styrmedel kan användas i större utsträckning inom kemikaliekontrollen för att bl.a. skydda konsumenters hälsa, och om så är fallet lämna förslag till ekonomiska styrmedel⁸³.

3.8 Ökat fokus internationellt på kemikalier i varor

Den globala handeln med varor ökar behovet av internationellt samarbete och globala begränsningar. EU:s lagstiftning som berör handel får visserligen ofta global effekt eftersom EU utgör en stor och viktig marknad. Men när produktionen av varor sker utanför Sverige och EU minskar möjligheten att veta hur produktionen går till och att kontrollera att varorna verkligen är fria från farliga ämnen. EU kan inte heller självt lösa alla problem som förknippas med farliga ämnen i varor utan det behövs samarbete och åtgärder även globalt.

PFOS är ett konkret exempel på ett ämne som måste fasas ut globalt för att inte fortsatt handel med varor som innehåller ämnet ska riskera människors hälsa och miljö. År 2003, dvs. samma år som PFOS-användningen för vatten- och smutsavstötande textilier upphörde i EU och USA, startade produktion av PFOS i Kina eftersom efterfrågan på vatten- och smutsavstötande kläder var fortsatt stor runt om i världen.

Kina är en stor varuproducent. Exempelvis produceras cirka 80 procent av alla leksaker i Kina och flera incidenter med leksaker som inte uppfyller kraven i EU och USA har inträffat under

⁸¹ Kemikalieinspektionen (2011). *Internationell förekomst av ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet*. KemI PM. Manuskript.

⁸² Kemikalieinspektionen (2008). *Ekonomiska styrmedel för bly i ammunition. Rapport från ett regeringsuppdrag*. KemI rapport 4/08.

⁸³ Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

senare år. År 2007 återkallades miljontals leksaker som målats med blyfärg och frågan om olagliga och farliga leksaker orsakade spänningar mellan Kina och EU på hög politisk nivå.

En ökad marknadskontroll och större möjligheter att spåra produkter i hanteringskedjan tillbaka till importörer och tillverkare står i dag högt på den internationella agendan. Europeiska kommissionen träffar regelbundet myndigheter och tillverkare i Kina, och ett särskilt Kina-Rapex etablerades 2006⁸⁴. USA etablerade nyligen ett särskilt kontor i anslutning till ambassaden i Peking för att försöka arbeta mer proaktivt och förebygga att farliga varor som inte klarar amerikanska krav tillverkas och exporteras till USA⁸⁵.

Det behövs även mer av globala och gemensamma spelregler när det gäller hur kemikalieriska ska hanteras och begränsas. Under de senaste fem åren har mycket hänt när det gäller att se kemikalier i varor som ett globalt och gemensamt problem, och flera processer pågår. Det gäller bl.a. nya beslut i Stockholmskonventionen om utfasning av produktion och användning för vissa svårnedbrytbara organiska ämnen (POPs) som förekommer i varor och förhandlingar om en ny global kvicksilverkonvention inom ramen för FN:s miljöprogram, UNEP, som även kommer att innehålla begränsningar för varor. Inom den globala kemikaliestrategin, SAICM, pågår sedan 2009 ett antal initiativ, s.k. "emerging policy issues", som har bäring på varor. Ett av dessa initiativ syftar till att främja åtgärder för genomförandet av SAICM:s mål om information om kemikalier i varor under hela livscykeln och till alla aktörer. I samtliga dessa processer är kopplingen mellan kemikalier och avfallshantering aktuellt.

Allt fler länder ser idag ett behov av att samordna de befintliga konventionerna på global nivå bättre och också att skapa möjligheter för en framtida reglering på global nivå av andra metaller än kvicksilver och kanske även organiska ämnen utöver POPs. Det skulle t.ex. kunna handla om hormonstörande ämnen och nanomaterial. För det krävs en global process för att identifiera och prioritera ämnen och man måste även enas om kriterier för vad som ska anses vara ett globalt problem, utöver långväga och gränsöverskridande transport i miljön. Det finns i dagsläget flera tänkbara möjligheter och forum för ett sådant arbete. De senaste årens uppvaknande internationellt av att farliga ämnen i varor genom handel kan utgöra ett globalt problem, t.ex. bly i leksaker och uttjänt elektronik, är av intresse i detta sammanhang.

3.9 En prioritering av varugrupper

Alla omges vi av mängder med olika varor; i hemmet, i yrkeslivet och i det offentliga rummet. För att åstadkomma minskade kemikalieriska behöver myndigheterna prioritera vilka varugrupper som är viktigast att inledningsvis fokusera insatserna och åtgärderna på.

För att underlätta en prioritering mellan olika varugrupper avseende kemikalieriska behövs bl.a. uppgifter om:

- vilka volymer och flöden av varor som omsätts
- vilka farliga ämnen som varorna innehåller
- hur ämnena kan frisläppas från varorna
- hur människor och miljön riskerar att exponeras för ämnena

⁸⁴ European Commission (2007). *Keeping European Consumers Safe -2006 Annual Report on the operation of the Rapid Alert System for non-food consumer products*. Directorate-General for Health and Consumer protection.

⁸⁵ www.salon.com den 10 januari 2011. *US sets up product safety office in China*.

Den varustatistik som finns i dag är otillräcklig med avseende på bl.a. indelning av varugrupper och saknar uppgifter om kemiskt innehåll. Erfarenhetsmässigt finns dock viss generell kunskap om var farliga ämnen kan finnas, och i vilka material tillsatssämnen är vanligt förekommande. I Kemikalieinspektionens Varuguide⁸⁶ finns information om vilka ämnen som kan förekomma i plast, textil och gummi i cirka 1000 olika varugrupper. Dessa tre materialslag har bedömts som särskilt viktiga att bevaka eftersom de innehåller många tillsatssämnen varav en del kan avges vid användning och andra kan utgöra problem vid återvinning.

Mer kunskap behövs om hur kemiska ämnen kan frisläppas från material under olika omständigheter och under tidsperioder för att kunna göra en kvantitativt baserad prioritering mellan emissioner av farliga ämnen från olika varugrupper. Det pågår forskning som förväntas ge värdefull kunskap inom detta område⁸⁷.

En prioritering av varugrupper kan göras utifrån olika aspekter och viktningen av dessa aspekter kan variera beroende på syftet och i vilket sammanhang prioriteringen görs. I tabellen nedan finns exempel på aspekter som kan ha betydelse vid prioritering av varugrupper.

Tabell 1. Exempel på viktiga aspekter vid prioritering av varugrupper med avseende på kemikalieriska. Viktningen av dessa aspekter kan variera beroende på syftet och i vilket sammanhang prioriteringen görs.

Prioriteringsaspekter	Förklaring/precisering
Känd eller trolig förekomst av farliga ämnen i varor inom varugruppen	
Varornas spridningsmönster i samhället	<ul style="list-style-type: none"> - används av många eller i vissa grupper (t.ex. konsumenter eller i yrkeslivet) - stora volymer - stor geografisk spridning - spridning i tiden (kort- eller långlivade varor)
Varornas användningsmönster	<ul style="list-style-type: none"> - varor som förslits eller förbrukas vid användning och genererar spridning av ämnen eller partiklar - kroppsnära användning med hudkontakt, direkt exponering av människor
Varor avsedda för känsliga grupper	<ul style="list-style-type: none"> - gravida och ammande kvinnor (foster) - växande individer (nyfödda barn t.o.m. puberteten) - sjuka - gamla
Potential för att farliga ämnen kan läcka ut (fysikaliskt) från materialet i varorna under användningsfasen	
Varor som kan orsaka kemiska hälsoproblem i arbetsmiljön	<ul style="list-style-type: none"> - tillverkning - handel - avfallshantering/återvinning
Varor som innehåller farliga ämnen som sprids vid avfallshantering, försvarar avfallshantering eller materialåtervinning	

⁸⁶ Kemikalieinspektionens Varuguide. <https://webapps.kemi.se/varuguiden>, den 17 maj 2011.

⁸⁷ Naturvårdsverket finansierar det femåriga forskningsprogrammet Chemitecs som avslutas 2012 www.chemitecs.se

Kemikalieinspektionen beställde år 2008 en studie från Statistiska centralbyrån för att få hjälp att identifiera vilka varugrupper som huvudsakligen används av konsumenter och vilka av dessa som speciellt är avsedda för barn⁸⁸. I rapporten identifierades 294 varugrupper för konsumentbruk. Många av de som används i störst mängd är per definition kemiska produkter, t.ex. petroleumprodukter, träoljor och tvätt- och rengöringsmedel. Varugrupper med störst volymer är virke, förpackningar av papp och plast, toalettpapper, däck, rör och slangar av plast, skruvar, bultar och beslag. För varor med flera ingående material dominerade datorer och TV-apparater, presenningar, markiser, sänglinne m.m. hemtextilier, cement och betong. Andra varor som säljs i stora mängder är leksaker, verktyg, kläder, skor, mattor och gardiner. Varor särskilt avsedda för barn dominerades av leksaker, blöjor, idrottsredskap, barnvagnar och babykläder.

Vid en prioritering av varugrupper avseende kemikalierisker är volymer en viktig aspekt, men inte den enda (tabell 1). För att skydda befolkningen, särskilt barn och unga, från potentiell exponering av farliga ämnen bör arbetet inriktas på

- vardagsvaror som många dagligen kommer i kontakt med och som kan utgöra en risk för direkt exponering av farliga ämnen
- varor med potentiell exponering av känsliga grupper, t.ex. barn och unga
- varor som genererar stora avfallsmängder och/eller utgör en risk för att farliga ämnen sprids till miljön och kretsloppen vilket både leder till risker för miljön och för att människor utsätts för farliga ämnen via miljön

Baserat på dessa prioriteringsgrunder och nuvarande kunskap om bl.a. förekomst av farliga ämnen bedömer vi att de viktigaste varorna att inrikta samhällets insatser på de närmaste åren är:

- byggprodukter⁸⁹ och inredningar
- elektriska och elektroniska produkter
- kläder och skor
- leksaker och andra varor avsedda för barn

Kemiska risker förekommer även i arbetsmiljön och genom utsläpp vid produktion av varor som ofta sker i utvecklingsländer. Även dessa förhållanden påverkas positivt av minskad användning av farliga ämnen i de prioriterade varugrupperna.

⁸⁸ Statistiska centralbyrån (2008). *Konsumentprodukter och produkter speciellt avsedda för barn. Komplexitet och nettoinflöde i Sverige 2005 (ton)*. www.scb.se

⁸⁹ I begreppet byggprodukter ingår både byggvaror så som fönster och isolering, och kemiska produkter så som målarfärg och fogmassa.



Bild 4. För att skydda befolkningen, särskilt barn och unga, från kemikalierisker bör samhällets insatser de närmaste åren inriktas på byggprodukter och inredningar, elektriska och elektroniska produkter, kläder och skor samt leksaker och andra varor avsedda för barn.

3.9.1 Byggprodukter och inredningar

I begreppet byggprodukter⁹⁰ ingår både byggvaror så som fönster och isolering, och kemiska produkter så som målarfärg och fogmassa. Byggprodukter används i mycket stora volymer och byggnation och renoveringar genererar dessutom stora avfallsmängder. Byggindustrin står för 27 procent av Sveriges totala mängd avfall och nästan 40 procent av landets farliga avfall⁹¹. Byggprodukter innebär dessutom en särskild problematik eftersom de byggs in i byggnader och anläggningar ofta för mycket lång tid. Hus som byggts för länge sedan kan innehålla farliga ämnen vars farliga egenskaper inte var kända när de byggdes in.

Eftersom människor vistas en stor del av sin tid inomhus, särskilt i kallare klimat, så kan emissioner från byggprodukter ge upphov till betydande exponering via inomhusmiljön. Exponering för farliga ämnen från byggprodukter sker även till stor del i arbetsmiljön men även privatpersoner använder byggprodukter i relativt stor omfattning.

⁹⁰ Enligt EU:s byggproduktförordning ((EU) nr 305/2011) är en byggprodukt varje produkt eller byggsats som tillverkas och släpps ut på marknaden för att varaktigt ingå i byggnadsverk eller delar därav och vars prestanda påverkar byggnadsverkets prestanda i fråga om de grundläggande kraven för byggnadsverk.

⁹¹ Boverket (2009). *Bygg- och fastighetssektorns miljöpåverkan*.

Jämfört med de andra prioriterade varugrupperna så är byggprodukter i högre grad tillverkade i Sverige och övriga EU, men leverantörskedjorna är även globala. Byggprodukter omfattas av särskilda EU-regler som inte innehåller några specifika begränsningar för farliga ämnen.

Exempel på inredningar är köksinredningar, hemtextilier (gardiner, sänglinne, mattor) och möbler. Hushållens konsumtion av möbler, hushållsartiklar m.m. ökade mellan 1999 och 2009 med 76 procent⁹². Under denna tioårsperiod har nettoinflödet till Sverige av sänglinne, bordslinne och handdukar nästan dubblats från drygt ett kilo per person och år till två kilo per person och år⁹³.

För inredningar finns inga produktspecifika regler förutom för enstaka ämnen som är begränsade i viss användning genom kemikalielagstiftningen Reach.

3.9.2 Elektriska- och elektroniska produkter

Elektriska och elektroniska produkter har en bred användning i samhället och ökar på många områden. Produktutvecklingen är snabb och många typer av elektronik har kort livslängd. Det leder därför till stora avfallsmängder. Hantering av elektronikavfall har blivit ett globalt problem som orsakar miljö- och hälsorisker framförallt i utvecklingsländer. Elektriska produkter så som elinstallationer och vitvaror har ofta längre livslängd än många elektroniska produkter. Mellan år 1995-2008 fördubblades importen av elektriska och elektroniska produkter till Sverige från cirka 35 kg till 70 kg per person.⁹⁴

Största andelen elektronik tillverkas utanför Sverige, främst i Asien. Den årliga tillförseln av elektroniska varor på den svenska marknaden är hög, för datorer nästan 5 kg per person och år och för tv-apparater 2,5 kg per person och år (2008)⁹⁵. Nettoinflödet till Sverige av LCD-skärmar ökade från 260 000 stycken år 2004 till 1,1 miljoner stycken år 2009⁹⁶.

Det finns EU-regler om att vissa ämnen inte får förekomma i elektriska och elektroniska produkter och även regler om hantering när produkterna är uttjänta.

3.9.3 Kläder och skor

Kläder och skor är varugrupper som används av alla i samhället och som kan leda till en direkt hudexponering för kemiska ämnen eftersom de används nära kroppen. Övervägande delen tillverkas i länder utanför EU och kan där orsaka stora miljö- och hälsoproblem. De flesta varorna har relativt kort livslängd. Försäljningen av kläder och skor i Sverige ökade med 53 procent mellan 1999 och 2009⁹⁷.

⁹² Göteborgs universitet (2010). *Konsumtionsrapporten 2010*. Centrum för Konsumtionsvetenskap, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

⁹³ Data från Statistiska centralbyrån, Utrikeshandeln, 2011-06-08.

⁹⁴ Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket (2010). *Den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan*. ISBN 978-91-620-1284-7.

⁹⁵ Statistiska Centralbyrån (2008). *Konsumtprodukter och produkter speciellt avsedda för barn. Komplexitet och nettoinflöde i Sverige 2005 (ton)*. www.scb.se

⁹⁶ Brolinsson, H. och Carlsson, A. (2011). *Material flows for some products – LCD-monitors, tires, jackets and bridge foundations in concrete*. Chemitecs report P4-D3b.

⁹⁷ Göteborgs universitet (2010). *Konsumtionsrapporten 2010*. Centrum för Konsumtionsvetenskap, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Det finns en stor andrahandsmarknad för kläder, men återvinningen av textila material är ännu inte särskilt utbredd. En grov uppskattning som omfattar både kläder och andra textilier indikerar att de åtta större välgörenhetsorganisationerna i Sverige år 2008 samlade in omkring 26 000 ton textilier, medan i storleksordningen 70 000 ton textilier slängdes i hushållssoporna ⁹⁸.

Det finns inga produktspecifika kemikaliereregler för kläder och skor men för enstaka ämnen finns begränsningsregler i kemikalielagstiftningen Reach. Produktsäkerhetsdirektivet kan ge grund för ingripanden i tillsynen i enskilda fall. Som stöd till företagens arbete med att följa de generella reglerna utvecklas standarder, bl.a. för textilier och skor.

3.9.4 Leksaker och andra varor avsedda för barn

Leksaker har en mycket spridd användning i samhället och de flesta har en relativt kort livslängd. År 2005 tillfördes det svenska samhället cirka 40 000 ton leksaker. Det motsvarar så mycket som 30 kg leksaker per barn och år ⁹⁹. Leksaker kan bestå av många olika material och innehåller inte sällan elektronik och batterier. Förutom direkta risker för barnen kan leksaker även vara av intresse från avfallssynpunkt. Leksaker omfattas av särskilda EU-regler med begränsningar för vissa farliga ämnen. Produktgruppen definieras där som produkter avsedda för barn under 14 år.

Andra varor särskilt avsedda för barn är t.ex. barnvagnar, nappflaskor, matkärn och blöjor. År 2005 tillfördes det svenska samhället 25 000 ton blöjor. I Reach finns begränsningar för vissa ämnen i produkter som är avsedda att användas av barn.

4 Strategi för att minska riskerna med kemikalier i varor

För att uppnå minskade risker med kemikalier i varor behövs förändringar inom en rad områden utifrån den situation som råder i dag. Det övergripande och långsiktiga målet i den svenska miljöpolitiken (generationsmålet) beslutades av riksdagen sommaren 2010¹⁰⁰. Målet är att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och miljöpolitiken inriktas bl.a. på följande:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ påverkan.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

⁹⁸ Carlsson, A., Hemström, K., Edborg, P., Stenmarck, Å., Sörme, L. (2011). *Kartläggning av mängder och flöden av textilavfall*. SMED rapport nr. 46 2011.

⁹⁹ Statistiska Centralbyrån (2008). *Konsumentprodukter och produkter speciellt avsedda för barn. Komplexitet och nettoinflöde i Sverige 2005 (ton)*. www.scb.se

¹⁰⁰ Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Nedan presenteras vilken utveckling som Kemikalieinspektionen anser är önskvärd och vilka strategiska vägval som myndigheter och politiker behöver göra för att nå dessa mål och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

4.1 Önskvärd utveckling

Ökad substitution av farliga ämnen i varor

För att minska risken för att människor utsätts för farliga ämnen via miljön och för att skydda miljön måste den diffusa spridningen av farliga ämnen från varor minska genom att kraftfulla insatser görs för att fasa ut dem från nyproducerade varor och förhindra att de återcirkulerar i kretsloppet. Kontinuerlig riskminskning och substitution av farliga ämnen måste ingå som en naturlig del av företagets miljö- och kvalitetsarbete och produktutveckling.

Människor, särskilt barn, ska inte utsättas för hälsofarliga ämnen som riskerar att påverka deras mentala eller fysiska utveckling eller på sikt skulle kunna leda till sjukdom eller annan ohälsa. Ämnen som är särskilt farliga¹⁰¹ ska inte förekomma i nyproducerade varor.

Återvunnet material ska så långt möjligt vara fritt från särskilt farliga ämnen och hålla likvärdig kvalitet med nyproducerat material avseende innehåll av farliga ämnen.

Ökad tillgång till information om kemikalieinnehåll i varor

Tillverkare och importörer av varor måste ha tillgång till information om innehållet av farliga ämnen som ingår i materialen från sina leverantörer för att kunna göra aktiva val och uppfylla lagstiftning.

Information om bl.a. ingående farliga ämnen måste vidareförmedlas systematiskt till professionella inköpare, konsumenter och avfallsledets aktörer för att möjliggöra riskminskning och riskhantering under varans hela livscykel. Även berörda utanför varukedjan, så som myndigheter, forskare och organisationer, måste få tillgång till den information de behöver.

Ökad kunskap om flöden, risker och hantering av kemikalier i varor

Tillräcklig kunskap måste byggas upp och spridas till olika aktörer i samhället för att dessa ska kunna bedöma vilka miljö- och hälsorisker som farliga ämnen i varor medför. Den kunskap som finns behöver spridas i ökad utsträckning.

Politiker, myndigheter, näringsliv och allmänheten behöver ha en hög medvetenhet om problemen med farliga ämnen i varor och ha tillräcklig kunskap och motivation för att aktivt kunna medverka till minskade risker.

4.2 Övergripande strategi

En strategi för att minska risker med kemikalier i varor är att så långt som möjligt stödja positiva drivkrafter och undanröja de hinder och målkonflikter som finns. För att en förändring ska kunna bli möjlig krävs att många olika aktörer tar sitt ansvar.

¹⁰¹ Med särskilt farliga ämnen avses här de ämnen som anges i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (se avsnitt 2.3.1).

Kemikalieinspektionen anser att det är särskilt viktigt att skydda barn och unga från skador av kemikalier. I detta ingår också att skydda människans fortplantning. Åtgärder som gör att barn och unga skyddas innebär ofta att också vuxna skyddas från kemiska risker i vardagen.

Åtgärder som minskar den diffusa spridningen av farliga ämnen och den indirekta exponeringen via miljön behöver genomföras. Samtidigt behövs åtgärder inriktade mot farliga ämnen i varor som kan orsaka en direkt exponering genom t.ex. hudkontakt eller inomhusmiljön. Viktiga åtgärder är dels att skärpa reglerna för varor som är avsedda att användas av barn eller som barn utsätts för i stor utsträckning och dels att motivera företag som tillverkar och säljer dessa varor att gå längre än vad detaljreglerna kräver.

Kemikalieinspektionen anser att det inte är acceptabelt att överlåta på konsumenter att själva skydda sig mot ämnen som är särskilt hälsofarliga då det kräver stor kunskap och medvetenhet om kemikalierisker. Även om varor skulle vara märkta med innehåll eller varningsmärkning, så är det inte rimligt att ställa sådana krav på befolkningen, i synnerhet inte för produkter som barn och ungdomar kommer i kontakt med. Information till konsumenter är nödvändigt men inte tillräckligt för att åstadkomma medvetna val. För att åstadkomma en hög skydds nivå för konsumenter måste utgångspunkten vara att samhället vidtar åtgärder som leder till säkrare varor och en minskad exponering för farliga ämnen. Innan detta är verklighet fullt ut, och för att undvika risker med de varor som även fortsättningsvis kommer att finnas i vår omgivning, behöver vuxna få tillräcklig kunskap och information om risker och konsekvenser för att kunna göra medvetna val och möjlighet att bidra till att skydda barn och unga.

Huvudkomponenterna i en strategi för hur minskade risker med farliga ämnen i varor ska åstadkommas bör vara att:

1. utnyttja en kombination av styrmedel och drivkrafter
2. utnyttja synergier med processer utanför kemikalieområdet
3. öka kommunikationen och samverkan
4. dra nytta av samspel mellan insatser nationellt, inom EU och internationellt
5. inrikta samhällets insatser på vissa varugrupper
6. satsa på forskning och öka kunskapen hos fler aktörer i samhället

4.2.1 Utnyttja en kombination av styrmedel och drivkrafter

En kombination av styrmedel och drivkrafter bör utnyttjas för att:

- påverka fortsatt regelutveckling inom EU
- öka varuimportörernas kunskap och medvetenhet
- stimulera företag att gå längre än lagstiftningen

Lagstiftning är en viktig drivkraft för företag att fasa ut farliga ämnen, därför är fortsatt regelutveckling och genomförande av regler viktigt. Särskilt bör ansträngningar göras för att påverka den fortsatta implementeringen och vidareutvecklingen av EU:s kemikalieförordning Reach och likaså utnyttja de möjligheter som direktiv inriktade mot vissa varugrupper ger. Det kan handla om att prioritera ämnen som används i varor till kandidatförteckningen och för begränsningsförslag i Reach, och att föreslå utökade begränsningar för ämnen i prioriterade varugrupper så som leksaker och elektronik vid översyn av

produktdirektiven. Det kan även handla om att stärka krav på informationsöverföring om innehållet av farliga ämnen i varor.

Utöver regler bör även andra styrmedel och drivkrafter utnyttjas dels för att öka kunskapen om de regler som gäller på kemikalieområdet, och därmed förbättra möjligheterna till regelefterlevnad, och dels stimulera företagens produktutveckling mot varor som innehåller mindre farliga ämnen.

Kemikalieinspektionens erfarenhet från framförallt tillsynen visar att varuimportörer ofta har en låg medvetenhet och kunskapsnivå när det gäller kemikalier. De känner i många fall inte till att varorna kan innehålla farliga ämnen som kan orsaka risker för människors hälsa eller miljön och att ämnena omfattas av begränsningsregler eller andra kemikaliereregler. Därför är det strategiskt viktigt att kombinera regelutveckling och tillsyn med informationsinsatser riktade till olika branscher, särskilt till varuimportörer. Branschorganisationer, företagsnätverk och myndigheter har en central roll att fylla, särskilt för att nå ut till mindre företag. Verktyg som kan hjälpa företagen att prioritera ämnen, få grepp om lagstiftningen och ställa relevanta frågor till sina leverantörer är av stor vikt och behöver utvecklas ytterligare.

Flera svenska företag ligger redan i dag långt framme när det gäller att substituera farliga ämnen utöver vad detaljreglerna kräver. Efterfrågan på säkrare och återvinningsbara varor kommer sannolikt att fortsätta öka. Kemikalieinspektionen bedömer därför att ett sådant förebyggande förhållningssätt är en strategiskt viktig fråga som kan gynna svenska företags konkurrenskraft på sikt. Dialog och samverkan mellan näringslivet och myndigheter är en möjlighet att motivera företag inom olika branscher till ökad substitution och för myndigheterna att få närmare kunskap om förutsättningarna inom olika branscher. Ett sådant arbete har initierats genom Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag. Metoder för att utvärdera effekter av dialog och information som styrmedel behöver utvecklas. Ett annat förslag är att skapa ett svenskt kunskapscenter för substitution som skulle kunna främja särskilt små företag i deras substitutionsarbete genom att utgöra en plattform för samverkan och vägleda till bättre alternativ. Genom att främja kemikaliekraV vid offentlig upphandling och att fortsatt utveckla positiv miljömärkning som underlättar medvetna kemikalieval hos inköpare och konsumenter kan bättre varor gynnas på marknaden framför varor som innehåller farligare ämnen.

4.2.2 Utnyttja synergier med processer utanför kemikalieområdet

Processer och drivkrafter utanför kemikalieområdet bör utnyttjas bättre, framförallt genom att:

- utnyttja synergier inom områdena resurseffektivisering/ökad materialåtervinning och stärkt konsumentskydd/säkra produkter
- påverka EU-strategier för att på sikt uppnå skärpt lagstiftning och andra åtgärder

Så långt som möjligt bör drivkrafter utanför de traditionella kemikaliesammanhangen utnyttjas för att snabba på utfasning av särskilt farliga ämnen i varor, öka informationen om ämnen som ingår i varor och öka den allmänna kunskapsnivån om risker med farliga ämnen i varor. Synergier med andra pågående processer som berör varor bör utnyttjas för att driva på kemikaliefrågorna. Att påverka utvecklingen av strategier på EU-nivån är strategiskt viktigt för att på sikt kunna uppnå en skärpt lagstiftning och andra åtgärder som kan leda till minskade risker med kemikalier i varor. Det kan handla om strategier

och processer som syftar till en hållbar konsumtion och produktion, bättre avfallshantering samt en ökad medvetenhet om hälsofrågor och utbildning.

De två starkaste drivkrafterna utanför kemikalieområdet som är av störst intresse bedömer vi vara arbetet för resurseffektivisering och ökad materialåtervinning, samt ökade krav på stärkt konsumentskydd och säkra produkter. Förtroendet för återvunna materials kvalitet är avgörande för en hög återvinning. Om det visar sig att ett återvunnet material inte håller samma kvalitet som jungfruligt riskerar det att slå inte bara mot återvinningen av det aktuella materialet utan mot återvinning generellt. För att materialåtervinning ska kunna ske säkert för människor och miljön måste utfasningen av de farligaste ämnena snabbas på, så att de inte cirkulerar i materialkretsloppen. För att undvika att farliga ämnen som slutat användas återförs till kretsloppet genom återvinning bör samma krav ställas på nya varor oavsett om de är tillverkade av återvunna eller jungfruliga råvaror. Det samma bör gälla i fråga om gränsvärden och informationskrav.

Exempel på åtgärder med möjliga synergier är att verka för en EU-strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp, och att pröva möjligheterna att utöka informationskravet för ämnen i vissa varor genom Ekodesigndirektivet¹⁰² eller Produktsäkerhetsdirektivet¹⁰³.

4.2.3 Öka kommunikationen och samverkan

Frågan om kemikalier i varor är komplex och berör många olika aktörer. För att nå framgång krävs:

- ökad kommunikation mellan myndigheter och mellan myndigheter, näringsliv och organisationer i Sverige
- ökad samverkan med aktörer och beslutsfattare i andra länder

Riskbegränsning av farliga ämnen i varor är en fråga som är djupt integrerad i hela samhället och berör många olika aktörer och flera olika politikområden. Varor har också en mycket tydlig global dimension genom att en vara kan tillverkas, säljas, användas och bli till avfall i olika länder och i olika världsdelar. En ökad kommunikation och samverkan mellan olika aktörer och beslutsfattare är därför nödvändig, i Sverige, inom EU och globalt. Det handlar om både ökad kommunikation mellan myndigheter men också mellan myndigheter, näringsliv och organisationer.

Kemikalieinspektionen är expertmyndighet när det gäller kemiska hälso- och miljörisker (om inte någon annan myndighet pekats ut som ansvarig). Olika myndigheter och departement har huvudansvaret för olika produkt direktiv och angränsande lagstiftningar som är av betydelse för riskminskning av kemikalier i varor. En nära kontakt och samverkan mellan Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter och departement är därför strategiskt viktigt.

För att lyckas påverka utvecklingen mot minskade risker är det också nödvändigt att identifiera och bygga allianser med andra länder och strategiskt viktiga aktörer i ett så tidigt skede som möjligt. Det gäller inte minst andra medlemsländer inom EU. Det är också viktigt att utveckla närmare kontakter med strategiskt viktiga länder och organisationer

¹⁰² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter.

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet.

globalt, bl.a. genom att delta aktivt i projekt inom SAICM om kemikalier i varor. Den nordiska samverkan kan vara en hjälp både i EU-arbetet och internationellt för att gemensamt finansiera och ta fram lämpliga underlag och inspel.

4.2.4 Dra nytta av samspel mellan insatser nationellt, inom EU och internationellt

Dra nytta av samspel mellan insatser nationellt, inom EU och internationellt genom att:

- i första hand verka för förbud och begränsningar inom EU eller internationellt
- överväga nationella insatser när det är befogat och utnyttja erfarenheten för att driva på utvecklingen inom EU och internationellt
- utnyttja erfarenhet och dynamik mellan processer nationellt, inom EU och internationellt

Förbud inom EU eller internationellt är att föredra om det bedöms vara en framkomlig väg, därför att det ger större miljömässig utväxling på insatserna och är mindre problematiskt ur t.ex. handelssynpunkt.

EU-regler gällande förekomst av farliga ämnen i varor har stor betydelse eftersom de påverkar innehållet i varor som importerats till EU, inklusive Sverige. Detta får stor betydelse för förekomsten av farliga ämnen i importerade varor på EU-marknaden, men skapar också en dynamik som leder till att användningen av farliga ämnen fasas ut i andra delar av världen där varorna produceras. Eftersom en allt större del av de varor som konsumeras inom EU produceras i andra delar av världen är detta betydelsefullt.

Det är dock av största vikt att Sverige fortsatt utvecklar miljömål och strategier och vidtar åtgärder även nationellt när det är befogat. En lång rad exempel visar att de erfarenheter som Sverige har är viktiga för att driva frågor och nå framgång så väl inom EU som internationellt. Miljömålet Giftfri miljö har fungerat som modell för många av idéerna bakom Reach och SAICM. Substitutionsprincipen vid prövning av växtskyddsmedel och biocider har införts inom EU och svensk policy och erfarenhet från begränsningsarbete av kvicksilver har påverkat utvecklingen både inom EU och globalt.

På alla större globala möten krävs att EU talar med enad röst. Ett intensivt arbete pågår därför med att utveckla EU:s ståndpunkter inför och under internationella förhandlingsmöten. På så vis pågår EU-förhandlingar parallellt med de internationella förhandlingarna. Ofta utgår ståndpunkterna från befintlig EU-lagstiftning, EU-strategier och rådsslutsatser. I vissa fall kan utvecklingen av en fråga internationellt dessutom leda till att behovet av en mer preciserad EU-ståndpunkt aktualiseras inom ett område som kanske inte kommit lika långt inom EU. På så sätt kan en växelverkan ske mellan hur en fråga drivs inom EU respektive internationellt och olika fora kan fungera som hävstång för varandra.

Erfarenhet och dynamik mellan processer nationellt, inom EU och internationellt bör utnyttjas i större utsträckning genom erfarenhetsutbyte och nära samverkan mellan de som deltar i olika processer. Exempel på åtgärder är att verka för informationssystem för kemikalieinnehåll i varor globalt och inom EU, och överväga nationella regler bl.a. när det gäller vilka byggprodukter som byggs in i byggnader.

4.2.5 Inriktade insatser på vissa varugrupper

Myndigheternas insatser bör kraftsamlas genom att:

- prioritera vissa varugrupper för att åstadkomma synergier mellan styrmedel och mellan insatser i Sverige, inom EU och internationellt

Farliga ämnen kan förekomma i alla slags varor, och det är därför nödvändigt inom alla branscher att kontinuerligt arbeta med riskminskning. Från ett myndighetsperspektiv finns det skäl att inrikta insatserna på vissa prioriterade varugrupper för att åstadkomma minskade kemikalierisker eftersom mångfalden av olika varor är enormt stor. Genom att fokusera insatserna på vissa varugrupper kan samverkans effekter uppnås mellan olika styrmedel och mellan insatser i Sverige, inom EU och internationellt.

För att skydda befolkningen, särskilt barn och unga, från potentiell exponering av farliga ämnen bör arbetet inriktas på

- vardagsvaror som många dagligen kommer i kontakt med och som kan utgöra en risk för direkt exponering av farliga ämnen
- varor med potentiell exponering av känsliga grupper, t.ex. barn och unga
- varor som genererar stora avfallsmängder och/eller utgör en risk för att farliga ämnen sprids till miljön och kretsloppen vilket både leder till risker för miljön och för att människor utsätts för farliga ämnen via miljön

Utifrån dessa prioriteringsaspekter och nuvarande kunskap föreslår vi att följande varugrupper prioriteras särskilt de närmaste åren:

- byggprodukter och inredningar
- elektriska och elektroniska produkter
- kläder och skor
- leksaker och andra varor avsedda för barn

4.2.6 Satsa på forskning och öka kunskapen hos fler aktörer i samhället

Öka möjligheterna att minska riskerna med kemikalier i varor genom att:

- öka samhällets grundläggande kunskap om flöden, risker och riskbegränsning
- öka medvetenheten och kunskapen hos fler aktörer för att de ska bidra till minskade risker

Forskningens roll är central för att öka kunskapen i samhället om risker med farliga ämnen i varor och hur dessa risker bäst kan undvikas. En stärkt svensk forskning inom området skulle kunna gynna både möjligheterna för Sverige att vara drivande inom EU och internationellt, men även svenska företags utveckling av varor med mindre farliga ämnen. Som underlag för prioritering av riskbegränsande åtgärder behövs även tillräcklig kunskap om hur farliga ämnen, material och varor flödar i samhället, förekomst av farliga ämnen i material och varor och hur farliga ämnen sprids från material och varor.

Den kunskap som redan finns behöver spridas och omsättas för att fler ska kunna bidra till minskade risker. Det är en nyckel för att åstadkomma en snabbare förändring så att varor tillverkas, används, återanvänds och återvinns på ett mer hållbart sätt från kemikaliesynpunkt. Det huvudsakliga ansvaret för att varor är säkra och uppfyller lagstiftningen ligger

på de varutillverkande och importerande företagen, och de är därför naturliga målgrupper för information om kemikaliehantering och kemikalierisker. Det finns också anledning att öka medvetenheten och kunskapsnivån generellt i samhället eftersom en långsiktig utveckling i rätt riktning kräver att beslut fattas av en rad olika aktörer i olika sammanhang.

Information och utbildningsinsatser riktade till strategiska målgrupper kan öka den grundläggande förståelsen för problemen och lösningar som behövs, och bidra till att skapa en ökad efterfråga på varor som innehåller mindre farliga ämnen. Det kan handla om olika yrkesgrupper och sektorer eller konsumentgrupper. Barn och unga är morgondagens beslutsfattare, företagare och konsument. En god investering för att uppnå Giftfri miljö är därför att ge dem grundläggande kunskap om och förståelse för kemikaliesamhället och dess konsekvenser så att de kan göra medvetna och kloka val i framtiden.

5 Förslag till styrmedel och åtgärder inom nio områden

I detta kapitel presenteras förslag till styrmedel och åtgärder inom nio olika områden som syftar till att påverka utvecklingen mot minskade risker med kemikalier i varor och därigenom bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Redan idag pågår ett antal viktiga insatser med fokus framförallt på regelutvecklingen i EU och globalt konventionsarbete. Det handlar bl.a. om begränsningsarbete inom befintliga och pågående processer i Reach, produktdirektiv, Stockholmskonventionen och en ny kvicksilverkonvention. Det arbetet är grundläggande och viktigt och har inte lyfts som särskilda förslag i detta kapitel. Här presenteras åtgärder som ytterligare skulle kunna intensifiera arbetet med att minska riskerna med kemikalier i varor genom att bredda styrmedlen, arbetssätten och möjliga fora för att driva frågor som skulle kunna leda till minskade risker med kemikalier i varor.

En del förslag ska ses som idéer som behöver utvecklas vidare och konsekvensanalyseras innan de kan beslutas och genomföras. Andra förslag kan genomföras utan större hinder, och med en relativt liten resursinsats. Många förslag, framförallt de som rör utveckling av lagstiftning och globalt arbete, faller naturligt på Kemikalieinspektionen och andra berörda myndigheter och departement. Förslagen kan tjäna som underlag i genomförandet av Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag¹⁰⁴ och för Miljömålsberedningen i arbetet med att utveckla åtgärdsstrategier. Vissa insatser kan med fördel genomföras även av andra aktörer, t.ex. på den lokala eller regionala nivån, så som informationsinsatser och dialog mellan myndigheter och näringslivet.

Vissa förslag är strategiska och betydelsefulla på längre sikt men viktiga att redan nu förbereda för.

Förslagen är sorterade efter vad de syftar till att uppnå eftersom det i flera fall kan finnas möjlighet att använda olika styrmedel och göra insatser inom olika fora nationellt, inom EU och internationellt. En översikt över förslagen finns i bilaga 5. Förslagen handlar om att

¹⁰⁴ Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

1. verka för en EU-strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp
2. verka för förbud och begränsningar för särskilt farliga ämnen i varor
3. utveckla en effektiv varutillsyn
4. verka för ökad informationsöverföring om innehåll i varor under hela livscykeln
5. främja utvecklingen av varor med mindre farliga ämnen
6. utöka dialogen och samverkan mellan intressenter i Sverige och internationellt
7. genomföra informations- och utbildningsinsatser
8. stärka forskningen om risker och riskbegränsning av farliga ämnen i varor
9. utveckla statistik och uppföljning

5.1 Verka för en EU-strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp

Att påverka redan vid utveckling av strategier på EU-nivå är strategiskt och viktigt för att på sikt kunna uppnå stärkt lagstiftning och andra åtgärder som kan leda till minskade risker med farliga ämnen i varor. Syftet med förslaget är att försöka dra nytta av de starka drivkrafter som finns för ökad materialåtervinning och resurseffektivitet för att stärka det förebyggande kemikaliearbetet. Risken är annars att det förebyggande arbetet istället försvagas på grund av en ensidig hänsyn till andra angelägna miljömål.

Förslag

Bidra aktivt till pågående strategiutveckling inom EU

– Sverige bör fortsatt bidra aktivt i den pågående strategiutvecklingen i EU om resurseffektivitet, och ett eventuellt sjunde miljöhandlingsprogram, så att framtida åtgärder styr mot giftfria och resurssnåla materialkretslopp. Sverige bör särskilt lyfta nyckelfrågorna om ökad substitution av farliga ämnen i varor och ökad överföring av information om kemikalieinnehåll i material och varor under hela livscykeln. En viktig fråga är samordning av EU:s kemikalie-, produkt- och avfallslagstiftning.

5.1.1 Bidra aktivt till pågående strategiutveckling inom EU

En samlad strategi inom EU som beaktar både samhällets strävan efter att minska resursförbrukningen och behovet av att samtidigt skydda människor och miljön från kemiska risker behövs. Avsaknaden av gemensamma mål och en sådan strategi blir tydlig när beslut fattas som leder i rakt motsatt riktning. Exempel på det är beslut om ett tio gånger högre gränsvärde för kadmium i återvunnen PVC¹⁰⁵ än vad som är tillåtet i nyproducerad PVC, och svårigheter att få tillstånd effektiva informationskrav som kan öka möjligheterna till en hållbar materialhantering och resursanvändning.

Europeiska kommissionen har i sitt strategiarbete om resurseffektivitet, inom ramen för den övergripande strategin för grön tillväxt och jobb (EU 2020), visionen att avfall ska

¹⁰⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 494/2011 av den 20 maj 2011 om ändring av bilaga XVII (kadmium) till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

ses som och användas som en resurs¹⁰⁶. Sverige bör fortsatt bidra aktivt i den pågående strategiutvecklingen i EU om resurseffektivitet, så att framtida åtgärder styr mot både giftfria och resurssnåla materialkretslopp. Sverige bör särskilt lyfta nyckelfrågorna om ökad substitution av farliga ämnen i varor och ökad överföring av information i produktkedjan, inklusive till avfallsledet, om innehållet av ämnen i material och varor. En viktig fråga är samordning av EU:s kemikalie-, produkt- och avfallslagstiftning. Om ett sjunde miljöhandlingsprogram för EU ska tas fram bör Sverige även där föra fram kemikaliefrågorna. För att lyfta frågan inom EU skulle Sverige även kunna överväga möjligheten att erbjuda Europeiska kommissionen nationella experter, arrangera workshops i Bryssel och ha ytterligare kontakter med andra medlemsländer.

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att i samarbete med andra berörda centrala myndigheter göra en bred genomgång av EU:s lagstiftning och andra styrmedel på EU-nivå med betydelse för kemikaliehantering¹⁰⁷. Övergripande förslag ska lämnas till hur dessa kan ändras och tillämpas effektivt. I uppdraget ingår bl.a. att utreda och identifiera behovet av samordning av lagstiftningsområden för att hantera kemikalier i ett livscykelperspektiv, t.ex. Reach och avfallslagstiftningen. Denna genomgång bör kunna vara ett användbart underlag för att Sverige ska kunna vara fortsatt drivande för en EU-strategi om giftfria och resurssnåla kretslopp.

Även på global nivå är policyfrågor om kemikalier, avfall och resurseffektivitet aktuella. Sverige har under 2010-2011 verkat för att FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD) skulle uppmärksamma betydelsen av ökad substitution och överföring av information om ämnen som ingår i varor för att uppnå mål inom kemikalie- och avfallsområdet och en hållbar utveckling. FN:s möte om grön ekonomi 2012 är ytterligare en möjlighet att lyfta dessa frågor på policynivån globalt.

5.2 Verka för förbud och begränsningar för särskilt farliga ämnen i varor

En effektiv lagstiftning är en grundpelare i arbetet med att minska riskerna med farliga ämnen i varor. Ämnen med särskilt farliga egenskaper ska inte förekomma i nyproducerade varor. Varor handlas på en global marknad och för att förenkla för de som ska tillämpa reglerna bör vi eftersträva begränsningar på global nivå åtminstone för särskilt farliga ämnen och skapa likartade förutsättningar. Reglerna får då än större genomslag. EU-regler kan bereda väg för globala regler, men kan också i egen kraft ha stor påverkan globalt. I vissa fall kan det vara strategiskt att införa nationella regler.

¹⁰⁶ COM(2011) 21. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*.

¹⁰⁷ Regeringsbeslut (2011-06-22) om uppdrag till Kemikalieinspektionen att genomföra en bred genomgång av EU:s lagstiftning och andra styrmedel på EU-nivå som en del av genomförandet av handlingsplanen för en giftfri vardag.

Förslag

Analysera möjligheterna för ett generellt angreppssätt inom EU för särskilt farliga ämnen i konsumentvaror

– Kemikalieinspektionen avser att analysera möjligheterna för ett generellt angreppssätt för att begränsa särskilt farliga ämnen* i konsumentvaror, i ett första steg för ämnen som är cancerogena, mutagena och reproduktionsstörande (CMR). Möjliga vägar kan vara Reach (artikel 68:2) eller Produktsäkerhetsdirektivet.

Verka för begränsningar inom EU för särskilt farliga ämnen i prioriterade varugrupper

– Sverige bör verka för att särskilt farliga ämnen* begränsas för prioriterade varugrupper genom de olika produktlagstiftningarna, exempelvis RoHS och leksaksdirektivet. Kemikalieinspektionen bör överväga medverkan i standardiseringsarbete från fall till fall.

Utred nationella begränsningar för farliga ämnen i byggprodukter

– Kemikalieinspektionen överväger att i samråd med Boverket utreda behov och möjligheter till nationella begränsningar för farliga ämnen i byggprodukter. Nationella regler kan behövas för att uppfylla Byggproduktförordningens grundläggande krav om hygien, hälsa och miljö samt hållbar användning av naturresurser i Sverige.

Verka för globala begränsningar för särskilt farliga ämnen

– Sverige bör vara drivande för att skapa möjligheter att i framtiden kunna begränsa särskilt farliga ämnen*, utöver POPs och kvicksilver, som utgör globala problem, t.ex. genom att ämnena sprids globalt genom handel med varor. För att kunna göra detta behövs ett prioriteringsarbete av ämnen och ett kriteriearbete inom Kemikalieinspektionen.

* Med särskilt farliga ämnen avses här de ämnen som anges i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö (se 2.3.1).

5.2.1 Analysera möjligheterna för ett generellt angreppssätt inom EU för särskilt farliga ämnen i konsumentvaror

I enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö ska särskilt farliga ämnen inte förekomma i nyproducerade varor. För att uppnå regeringens mål om en giftfri vardag behövs mer generella angreppssätt än att enbart arbeta med att begränsa ett ämne i taget. Kemikalieinspektionen avser att analysera hur det går att verka för att särskilt farliga ämnen, i första hand ämnen som är cancerframkallande, som kan skada arvsmassan eller störa fortplantningen (CMR), inte ska få förekomma i varor avsedda för konsumenter. På sikt bör även andra särskilt farliga ämnen som anges i miljömålet omfattas. Möjliga regelverk för ett sådant generellt krav skulle främst vara kemikalieförordningen Reach eller Produktsäkerhetsdirektivet.

I Reach (artikel 68:2) finns en möjlighet för begränsningar av CMR-ämnen i konsumentprodukter genom att de förs upp på bilaga XVII i Reach, dvs. begränsas, genom att Europeiska kommissionen lägger fram förslag direkt till den föreskrivande kommittén utan att genomgå den normala proceduren i Reach med förslag till Echa, riskbedömningskommittén (RAC) och den socioekonomiska kommittén (SEAC). Detta generella angreppssätt är i dagsläget tillämpat för kemiska produkter och skulle enligt artikel 68:2 även kunna gälla för varor. Det är endast kommissionen som har möjlighet att lägga fram förslag och

ännu finns inga kriterier för när proceduren kan användas. Kemikalieinspektionen avser att ta fram ett diskussions-underlag för utveckling av sådana kriterier.

Ämnen med dessa allvarliga egenskaper innebär stora risker och ska endast undantagsvis få användas under strikta förhållanden. Utgångspunkten är att de ska fasas ut. Det finns därför anledning att ha ett likartat skyddsnät för varor som för kemiska produkter, även om den direkta exponeringen för människor kan se annorlunda ut. En minskad användning i konsumentvaror skulle leda till en minskad diffus spridning av dessa ämnen till miljön, och en minskad indirekt exponering. Det kan därför finnas skäl att även omfatta ämnen som är svårnedbrytbara och kan ansamlas i miljön (vPvB och PBT). I dagsläget är det dock inte möjligt i Produktsäkerhetsdirektivet som endast omfattar hälsoaspekter.

Generella krav riktade mot en eller flera grupper av ämnen kommer att ses som ingripande mot den fria handeln med varor och i dagsläget är det inte troligt att kommissionen kommer att vilja lägga fram breda förbud. I ett första steg finns därför anledning att delta i utveckling av kriterier för när artikel 68:2 kan användas för varor och därefter verka för att kriterierna tillämpas.

Möjliga inriktningar behöver övervägas, så som att endast omfatta varugrupper där exponering är mer sannolik (inandning, hudkontakt) eller produkter särskilt avsedda för barn och unga, t.ex. barnvårdsartiklar. Det kan vara lämpligt att prioritera konsumentvaror som inte regleras genom produktspecifik lagstiftning.

5.2.2 Verka för begränsningar för särskilt farliga ämnen i prioriterade varugrupper

Produktlagstiftning kan vara ett sätt att komma framåt på vissa specifika områden, särskilt för de prioriterade varugrupperna leksaker och elektriska och elektroniska produkter som har sina egna direktiv som möjliggör begränsningar av farliga ämnen. Sverige bör därför verka för förbud för särskilt farliga ämnen inom de olika produktlagstiftningarna, framförallt i RoHS-direktivet som reglerar vissa ämnen i elektriska och elektroniska produkter och leksaksdirektivet. Kommande översynstillfällen av dessa direktiv bör utnyttjas för att verka för förbud som kan komplettera eventuella generella förbud i Reach eller Produktsäkerhetsdirektivet. Den nyligen reviderade byggproduktförordningen ger vissa möjligheter för nationella begränsningar som bör undersökas.

Det reviderade RoHS-direktivet kommer att omfatta fler produkter än tidigare och produkter som förut hamnade i en gråzon kommer att omfattas tydligare. Det gäller t.ex. leksaker och fasta installationer som inte räknas som storskaliga. Inför kommande revideringar 2012 och 2021 finns anledning att förbereda underlag för ytterligare begränsningar, och särskilt lyfta fram behovet av att göra elektriska- och elektroniska produkter mer återvinningsbara genom att ytterligare begränsa innehållet av farliga ämnen. Det bör övervägas om det även här kan finnas öppningar för att införa ett mer generellt angreppssätt för begränsning av särskilt farliga ämnen som anges i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Leksaksdirektivet innehåller nya specifika begränsningar för hälsofarliga ämnen, bl.a. CMR-ämnen, vissa allergiframkallande doftämnen samt ett antal metaller. För metallerna begränsas migration, dvs. det finns gränsvärden för hur mycket som får frisläppas från leksaken. En gräns införs för vilken mängd CMR-ämnen som får finnas i de delar av leksaken som barnet kommer åt. Några CMR-ämnen, t.ex. nickel i rostfritt stål, är undantagna från förbudet. Kemikalieinspektionen anser att det inte är acceptabelt att ämnen med så farliga

egenskaper som CMR-ämnena har ska få förekomma i leksaker, en varugrupp som särskilt riktar sig till och används av barn. Innehåll av särskilt hälsofarliga ämnen i leksaker bör förbjudas helt, inkluderat hormonstörande, giftiga och starkt allergiframkallande ämnen. På lite längre sikt bör även återvinningsbarhet övervägas som en aspekt i direktivet vilket skulle möjliggöra att även miljöfarliga ämnen beaktas.

Direktivet om leksakers säkerhet är ett exempel på ett ”nya metoden”-direktiv, vilket betyder att väsentliga säkerhetskrav ofta är generellt formulerade i direktivet varefter de preciseras genom standarder som tas fram av standardiseringsorganisationen CEN efter mandat från Europeiska kommissionen. Det kan t.ex. gälla tekniska frågor så som mät- och analysmetoder som anges för att säkerställa att reglerna följs. Kemikalieinspektionen anser att risker för effekter som uppstår efter lång tid eller indirekta samhällsövergripande risker bör regleras i direktiven och inte hanteras av standardiseringsorgan eftersom det krävs en helhetsbedömning samt ett politiskt ställningstagande då kopplingen mellan exponering och effekter för en enskild produkt inte alltid är direkt och uppenbar. Denna syn delades även av Kommerskollegium i en utredning 2002¹⁰⁸.

Standarderna blir i praktiken starkt styrande för företagen och har betydelse även för tillsynen. De berörda företagen är ofta väl representerade vid utvecklingen av standarderna. I de fall de väsentliga kraven rör kemiska risker som preciseras i standarder kan det vara strategiskt för Kemikalieinspektionen att delta. Sedan 2011 deltar Kemikalieinspektionen i arbetsgrupper för standardisering som rör leksaker och byggprodukter.

5.2.3 Utred nationella begränsningar för farliga ämnen i byggprodukter

Trots en harmoniserad EU-förordning om byggprodukter är byggregler inom EU i allt väsentligt nationella. I förordningen finns ett antal gemensamma grundläggande krav på byggnadsverk och utifrån de tekniska specifikationer som tas fram inom ramen för förordningen ska medlemsländerna utforma nationella krav. Produkter som uppfyller de ställda kraven kan CE-märkas, och får därefter säljas fritt inom och mellan länderna i EU. För att kunna bedöma om byggprodukter lever upp till de nationella byggnormerna ska byggprodukternas prestanda, enligt vissa givna kriterier, deklarerats i s.k. prestandadeklara-tioner som ska medfölja byggprodukten när produkten släpps ut på marknaden.

Ett grundläggande krav i förordningen omfattar hygien, hälsa och miljö. Emissioner av farliga ämnen från byggprodukter har betydelse för att kunna uppfylla kravet. I Sverige finns det få svenska begränsningar av emissioner av farliga ämnen jämfört med t.ex. i Tyskland och Holland som har omfattande regelverk. Kemikalieinspektionen överväger att i samråd med Boverket utreda behov och möjligheter till fler nationella regler kopplat till de grundläggande kraven för att uppfylla Byggproduktförordningens grundläggande krav om hygien, hälsa och miljö i Sverige, bl.a. genom att jämföra med hur andra länder lagstiftat. I detta sammanhang kan övervägas emissionsbegränsningar för farliga ämnen, som skulle begränsa användningen av vissa farliga ämnen i byggprodukter. Ett nytt grundläggande krav i förordningen handlar om hållbar användning av naturresurser, inklusive möjlighet till återanvändning och återvinning av byggprodukter. Möjligheter att nationellt begränsa farliga ämnen som försvårar återvinning är därför också av intresse att undersöka.

¹⁰⁸ Kommerskollegiums yttrande till Utrikesdepartementet 2002-11-27: *Kemikalielagstiftningen och den fria rörligheten på den inre marknaden*. Dnr 100-109-2002.

5.2.4 Verka för globala begränsningar för särskilt farliga ämnen

Sverige bör vara drivande för att skapa möjligheter att i framtiden kunna begränsa särskilt farliga ämnen, utöver POPs¹⁰⁹ och kvicksilver, och som utgör globala problem, t.ex. genom att ämnena sprids genom global handel med varor. För att kunna göra detta behövs ett prioriteringsarbete av ämnen och ett kriteriearbete inom Kemikalieinspektionen.

Parallellt med förhandlingarna om en kvicksilverkonvention pågår informella diskussioner om möjligheterna att öppna för reglering av andra ämnen. De senaste årens uppvaknande internationellt av att kemikalier i varor genom handel kan utgöra ett globalt problem, t.ex. bly i leksaker och uttjänt elektronik, är av intresse i detta sammanhang. Behovet av synergier mellan de befintliga konventionerna, och av att skapa möjligheter för framtida reglering av organiska ämnen utöver POPs, gör att det finns ett behov av en ramkonvention för kemikalier. En global process för att identifiera och prioritera ämnen och enas om kriterier för vad som ska anses vara ett globalt problemämne behöver etableras.

Stockholmskonventionen, som reglerar POPs, innebär möjligheter att driva på utfasning av ämnen som är mycket svårnedbrytbara och som ansamlas i levande organismer globalt. Även om vi redan har förbjudit flera av dessa ämnen så krävs globala begränsningar för att stoppa spridningen i miljön. Sverige bör fortsätta att driva på inom EU för nomineringar till Stockholmskonventionen för globala begränsningar av POPs-ämnen i varor. För att kunna göra det behöver Kemikalieinspektionen fortsatt arbeta aktivt inom konventionens expertkommitté samt inleda ett prioriteringsarbete vad gäller olika ämnen.

5.3 Utveckla en effektiv varutillsyn

Det övergripande målet för varutillsyn och marknads kontroll är att företagen följer reglerna och att varor på den svenska marknaden inte innehåller farliga ämnen som är förbjudna eller kan utgöra en hälsorisk. Genom tillsyn minskar risken för ojämn konkurrens mellan företag. Tillsyn bidrar även till att utveckla praxis i regeltolkningen som kan användas i regelutvecklingen.

Tillsyn över reglerna om ämnen i varor kräver metoder som är anpassade till den mångfald av varor och verksamheter som finns på marknaden. System för att mäta och utvärdera olika metoder för varutillsyn behöver utvecklas som kan användas som underlag för att bedöma och utveckla tillsynens effektivitet. Effektiviteten i varutillsynen kan öka på flera sätt, t.ex. genom strategiska prioriteringar, samverkan mellan myndigheter och genom samordning med andra styrmedel.

¹⁰⁹ *Persistent Organic Pollutants, POPs.*

Förslag

Verka för ökad tillsynssamverkan inom EU

– Sverige bör verka för att det skapas ett sekretariat som ger stöd och resurser för långsiktig tillsynssamverkan om kemikalier i varor där tillsynsmyndigheter från alla medlemsstater måste medverka. Det bör även övervägas om tillsynssamverkan bör regleras i EU:s produktdirektiv och förordningar när dessa utvecklas eller revideras.

Beakta erfarenheter från tillsynen i ökad utsträckning vid regelutveckling

– Sverige bör återföra erfarenheter från tillsynen till utvecklingen av nya regler om begränsningar av ämnen i varor i ökad utsträckning. Detta bör t.ex. vara en uppgift för samverkansfora för varutillsyn inom EU.

5.3.1 Verka för ökad tillsynssamverkan inom EU

Kemikalieinspektionen föreslår att Sverige bör verka för ökad formaliserad tillsynssamverkan när det gäller kemikalier i varor inom EU. Med Reach Forum¹¹⁰ som förebild bör det samarbete som förutsätts i det s.k. varupaketet (EU förordning nr (EG) 765/2008) formaliseras och det bör skapas ett sekretariat som ger stöd och resurser för långsiktig tillsynssamverkan. Vi anser att det även bör övervägas om tillsynssamverkan om kemikalier även bör regleras i EU:s produktdirektiv och förordningar när dessa utvecklas eller revideras. Dessutom bör Kemikalieinspektionen initiera och delta i gemensamma tillsynsprojekt inom EU för att skapa kontakter och utbyta erfarenheter med tillsynsmyndigheter i andra medlemsländer.

Lagstiftningen för produkter och varor är harmoniserad inom EU och varor rör sig fritt inom unionen. Medlemsstaterna bestämmer dock själva över sin tillsyn och marknadskontroll och sanktioner för att driva rättelse av överträdelser kan bara riktas mot företag i det egna landet.

När myndigheterna upptäcker en farlig vara på marknaden så är det effektivast att ingripa mot det företag som först sätter ut produkten på EU-marknaden. Krav mot importören kan bara ställas av tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där varan först satts ut på EU-marknaden. För en effektiv tillsyn behöver därför tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsstaterna samverka.

Marknadskontrollförordningen ställer krav på samarbete mellan myndigheter inom EU men det finns inget krav på formaliserad tillsynssamverkan. Däremot finns flera frivilliga initiativ, t.ex. ProSafe¹¹¹ som syftar till samverkan i tillsynen över produktreglerna, och som skulle kunna utvecklas avseende kemikaliets tillsynen. Fler samordnade tillsynsprojekt skulle kunna ge ökad uppmärksamhet om reglerna och leda till bättre regelefterlevnad och i förlängningen till minskade risker för hälsa och miljö.

I den nationella tillsynen kan tillsynsansvaret för olika överlappande lagstiftningar ligga på flera myndigheter och det ställs därför krav på samordning av myndigheter och

¹¹⁰ Reach (EG förordning 1907/2006) föreskriver att det ska finnas ett Forum för informationsutbyte om tillsyn och att alla medlemsstater måste vara representerade där. Reach Forum är inrättat vid Echa och har formella uppgifter.

¹¹¹ Product Safety Enforcement in Europe (ProSafe) är en organisation som etablerades 1990 för att underlätta och öka marknadskontrollen avseende produktsäkerheten i EU.

departement för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt. Enligt marknadskontrollförordningen är myndigheterna skyldiga att samverka i tillsynen och Kemikalieinspektionen bör verka aktivt inom Marknadskontrollrådet för att den nationella varutillsynen för vissa varugrupper samordnas. Samverkan mellan tillsynsmyndigheterna innebär främst informationsutbyte om pågående regelutveckling och tillsynsaktiviteter men även gemensamma tillsynsprojekt har genomförts. Samverkan mellan Kemikalieinspektionen och de kommunala tillsynsmyndigheterna om varutillsyn är idag begränsad. Med anledning av den nya Miljötillsynsförordningen utreder Kemikalieinspektionen på regeringens uppdrag hur denna samverkan kan öka och vilka varugrupper som bör prioriteras¹¹².

5.3.2 Beakta erfarenheter från tillsynen vid regelutveckling

Erfarenheter från tillsynen bör i ökad utsträckning återkopplas till regelutvecklingen av nya begränsningar av farliga ämnen i varor. Detta bör t.ex. vara en uppgift för samverkansfora för varutillsyn inom EU.

Regler måste vara så tydliga att det står klart för företagen vad som gäller och att det ges så litet utrymme som möjligt för olika tolkningar av tillämpningen. Det underlättar också myndigheternas kontroll. Reglernas utformning bestämmer förutsättningarna för detta och erfarenheter från tillsynen behöver därför beaktas i regelutvecklingen.

Det behövs tillförlitliga analysmetoder som kan användas av både företag och tillsynsmyndigheter för analys av ämnen som omfattas av regler om begränsningar. För att minimera risken för att analysresultat ska ifrågasättas i ett tillsynsärende eller en rättslig prövning behöver samma analysmetoder användas, och de bör vara utvecklade av t.ex. den europeiska standardiseringsorganisationen CEN eller den internationella standardiseringsorganisationen ISO.

5.4 Verka för ökad informationsöverföring om innehåll i varor under hela livscykeln

Information om vilka kemiska ämnen som ingår i material och varor behövs för att kunna bedöma och hantera risker, substituera farliga ämnen eller välja en annan vara. Informationen behövs även i avfallsledet för att kunna hantera uttjänta varor på ett så hälso- och miljömässigt bra sätt som möjligt. Ökad information om farliga ämnen i material skulle kunna bidra till en säkrare återvinning, och därmed bidra till en ökad resurs-effektivitet i samhället.

Kemikalieinspektionens bedömning är att det informationskrav för ämnen i varor som finns idag inte räcker för att täcka de behov som finns hos olika aktörer under en varas livscykel. Åtgärder behövs som säkerställer att information lämnas om fler ämnen än enbart vissa av de särskilt farliga. Information om kemikalieinnehåll behöver också nå avfallsledet för att hantering och materialåtervinning ska kunna ske på ett säkert sätt. Många varor tillverkas utanför EU och många leverantörskedjor är idag globala, därför är det av stor vikt att informationssystem utvecklas för varor även globalt, och att systemen standardiseras så långt som möjligt.

¹¹² Kemikalieinspektionen ska senast den 31 december 2011 redovisa en strategi för regeringen för prioriteringar i varutillsynen och för hur Kemikalieinspektionen och andra tillsynsmyndigheter kan samverka för att säkerställa en effektiv varutillsyn som inte orsakar onödiga kostnader för företagen.

Förslag

Verka för skärpta informationskrav för ämnen i varor inom EU

- Kemikalieinspektionen avser att analysera bl.a. juridiska möjligheter och hinder att utöka dagens informationskrav om farliga ämnen som ingår i varor. Kravet i Reach (artikel 33) bör jämföras med tänkbara kompletterande krav i andra regelverk, framförallt Ekodesigndirektivet som ses över 2012.
- Sverige bör, när möjligheter till det ges, verka för utökade informationskrav för ämnen i varor i lämpliga regelverk inom EU.*
- Sverige bör vid översyn av Reach försöka påverka utformningen av artikel 33 avseende haltgränsen och verka för att konsumenterna ska ha rätt att få information om innehållet av särskilt farliga ämnen tidigare än inom 45 dagar, helst vid köptillfället.

Verka för globalt ramverk för informationsöverföring för ämnen i varor

- Sverige bör fortsatt delta aktivt i projektet inom den globala kemikaliestrategin SAICM och verka för att SAICM:s högnivåmöte 2012 beslutar att utveckla ett globalt ramverk för informationsöverföring för ämnen i varor till 2015. Ramverket bör medge flexibilitet för särskilda behov inom olika varugrupper, så som byggprodukter, elektronik, kläder, leksaker och skor.*

Utred ”loggbok” för byggnader och anläggningar i Sverige

- Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda hur krav på en ”loggbok” för byggnader och anläggningar skulle kunna införas som säkerställer att information finns tillgänglig så att bygg- och rivningsavfall kan sorteras och återvinnas på ett hållbart sätt.

* Ingår redan tidigare i Kemikalieinspektionens Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014.

5.4.1 Verka för skärpta informationskrav för ämnen i varor inom EU

Sverige bör verka för utökade informationskrav för ämnen i varor i lämpliga regelverk inom EU. Det viktigaste strategiska vägvalet som behöver göras är att försöka utveckla informationskravet för varor i Reach (artikel 33), eller att försöka få tillstånd informationskrav som går längre i andra aktuella regelverk. Bedömningen är att informationskravet i Reach troligen kan utvecklas avseende omfattningen av ämnen först tidigast 2014, kanske så sent som 2019. Det är därför en bra strategi att argumentera för utökade kompletterande informationskrav för vissa varugrupper i andra aktuella regelverk särskilt för de prioriterade varugrupperna byggprodukter och inredningar, elektriska- och elektroniska produkter, kläder och skor samt leksaker och andra varor avsedda för barn. Insatser har identifierats i handlingsplanen för en giftfri vardag.

Ett generellt krav som täcker in alla eller så många varugrupper som möjligt är mest effektivt, men produktspecifika krav och även frivilliga branschinitiativ är viktiga steg på vägen eftersom de kan visa på goda exempel och ge värdefulla erfarenheter. Det kan även finnas skäl att gå längre inom vissa varugrupper beroende på att behoven av information kan skilja sig åt, något som kan vara svårare att hantera i ett generellt krav.

Ett ökat fokus inom EU på resurseffektivitet och materialåtervinning, samt hållbar konsumtion och produktion, är troligen viktiga drivkrafter för ökad överföring av information om farliga ämnen. Översynen av Ekodesigndirektivet 2012 är av intresse eftersom dess syfte

är att minska miljöpåverkan från energianvändande och energirelaterade varor (inkl. vissa byggprodukter) under hela livscykeln, inklusive avfallsledet. Europeiska kommissionens avsikt är att direktivet på sikt ska omfatta även varor som inte har någon energikoppling i användningsfasen. För konsumentvaror skulle även Produktsäkerhetsdirektivet kunna vara tänkbart för utökade krav.

Kemikalieinspektionen avser att göra en juridisk analys av möjligheter och hinder att utöka dagens informationskrav om farliga ämnen som ingår i varor. Kravet i Reach (artikel 33) bör jämföras med tänkbara kompletterande krav i andra regelverk, framförallt Ekodesigndirektivet. I den mån öppningar ges för att påverka andra aktuella produktregelverk så kan det vara strategiskt att göra insatser även där. Det gäller framförallt Produktsäkerhetsdirektivet där initiativ i denna riktning redan tagits, samt WEEE-direktivet (artikel 11).

Sverige bör vid översyn av Reach försöka påverka utformningen av artikel 33 avseende haltgränsen och verka för att konsumenter ska ha rätt att få information om innehållet av särskilt farliga ämnen tidigare än inom 45 dagar, helst vid köptillfället. För att få erfarenhet och underlag för att driva frågorna vid en översyn behöver insatser som visar hur det gällande kravet fungerar utvärderas. Därför är tillsynsinsatser riktade mot artikel 33 angelägna under de närmaste åren, liksom att informera konsumenter om deras rätt till information, vilket har identifierats i handlingsplanen för en giftfri vardag. Tillsynsinsatser kan även leda till fall som tas upp i EG-domstolen, exempelvis hur haltgränsen ska beräknas på en sammansatt vara och hur företagens ansvar ser ut. Domar kan klargöra hur regeln ska tolkas och tillämpas i praktiken.

5.4.2 Verka för globalt ramverk för informationsöverföring för ämnen i varor

Sverige bör fortsatt delta aktivt i projektet inom den globala kemikaliestrategin SAICM och verka för att SAICM:s högnivåmöte 2012 beslutar att utveckla ett globalt ramverk för informationsöverföring för ämnen i varor till 2015¹¹³. Ramverket bör medge flexibilitet för särskilda behov inom olika varugrupper, så som byggprodukter, elektronik, kläder, leksaker och skor. Utvecklingen av ramverket bör ske i samverkan mellan industri, regeringar och organisationer. Ramverket bör tydliggöra ansvarsroller och vilken information som bör överföras och på vilket sätt. För att främja utveckling och genomförande av ett ramverk kan det vara strategiskt att insatser görs även på politisk nivå riktat mot nyckelländer, t.ex. Kina och USA, men även gentemot varutillverkande industri.

Informationssystem som utvecklas på global nivå kan öka förutsättningarna för att tillverkare och importörer av varor till Sverige får reda på vilka farliga ämnen som ingår i varorna, och även bidra till en säkrare kemikaliehantering i andra länder. En global process, och frivilliga branschstandarder som utvecklas, har även möjlighet att på sikt påverka EU:s policy och regelutveckling avseende informationssystem för kemikalier i varor.

Processen inom SAICM bedöms vara strategisk både för att den innebär en möjlighet att åstadkomma internationell acceptans och konkreta resultat ifråga om ökad informationsöverföring i varukedjan globalt, men också för att det utgör en möjlig arena för att diskutera andra närliggande frågor om kemikalier i varor på global nivå (t.ex. prioritering av ämnen, substitution, kunskapsförande insatser, kopplingen till resursfrågor/hållbar materialåtervinning).

¹¹³ Insatsen ingår i Kemikalieinspektionens Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014.

5.4.3 Utred ”loggbok” för byggnader och anläggningar

Byggsektorn står för en stor andel av resursanvändningen i samhället och material byggs in för lång tid. Ny kunskap om ämnens farliga egenskaper kommer kontinuerligt, vilket gör att det finns ett särskilt behov av att dokumentera hur byggnader och anläggningar är konstruerade för framtida riskbegränsningsinsatser. EU:s regler för byggprodukter överlämnar reglering av byggnader till medlemsländerna vilket möjliggör införandet av vissa regler på nationell nivå till skydd för människors hälsa och för miljön. Medlemsländerna kan t.ex. införa bestämmelser om nationella begränsningar för vissa ämnen i byggprodukter och införande av ett system som dokumenterar inbyggda byggprodukter (se avsnitt 5.2.2).

Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen bör ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda hur krav på en ”loggbok” för byggnader och anläggningar skulle kunna införas som säkerställer att information finns tillgänglig så att bygg- och rivningsavfall kan sorteras och återvinnas på ett hållbart sätt. Utredningen bör se över möjligheterna att utveckla ett system där information sammanställs om ingående byggprodukter i nya byggnader och anläggningar och som kompletteras vid om- och nybyggnation. Informationen behöver förvaras så att den är tillgänglig genom byggnadsverkets hela livscykel. Kemikalieinspektionen har tidigare i samråd med Boverket och Naturvårdsverket lagt fram ett liknande förslag i samband med regeringsuppdraget om bättre information om farliga ämnen i byggmaterial¹¹⁴.

Enligt ramdirektivet för avfall ska 70 procent av bygg- och rivningsavfallet återvinnas senast år 2020. En ”loggbok” skulle innebära ett viktigt bidrag i arbetet med att förebygga avfall. Informationen skulle också kunna användas för att spåra eventuella problem i inomhusmiljön som kan kopplas till kemiska ämnen i byggprodukter eller andra byggnadsrelaterade miljö- eller hälsoproblem. Tillgång till relevant information kan minska kostnaderna för att åtgärda problem. Hade information om ingående byggprodukter varit tillgänglig vid identifiering och sanering av PCB¹¹⁵ skulle arbetet troligen ha förenklats och varit mindre resurskrävande. För broar finns information samlad om konstruktion och material vilket varit till stor hjälp vid PCB-inventeringen¹¹⁶.

När det gäller hur informationen ska förvaras behöver det utredas i detalj. Mycket av de byggrelaterade handlingarna är numera elektroniska vilket öppnar för möjligheten att bygga på med moduler om inbyggda produkter och att spara sådan information. Utredningen bör se över möjligheten att förvara informationen centralt genom att koppla den till befintliga system för t.ex. fastighetsregister hos Lantmäteriet eller Boverkets register för energideklarationer för byggnader.

Eftersom information om innehållet av farliga ämnen i byggprodukter är bristfällig idag är det svårt att samla ihop tillfredsställande underlag. Vid ett möte¹¹⁷ på Kemikalieinspektionen med företrädare för branschen, myndigheter och forskare som syftade till att ringa in problem och vägar framåt, föreslogs att ett informationssystem införs etappvis. I ett första steg kan det

¹¹⁴ Kemikalieinspektionen (2007). *Bättre information om farliga ämnen i byggmaterial – rapport från ett regeringsuppdrag*. KemI rapport 2/07.

¹¹⁵ Enligt Nordiska Ministerrådets rapport *Cost of late action- the Case of PCB* (Tema Nord 2004:556) är enbart kostnaden att byta ut all PCB-haltig fogmassa samt tätningssmassa i isolerglasfönster i Sverige cirka 840 miljoner SEK. Den totala kostnaden för samhället med att åtgärda PCB samt de miljö- och hälsoskador som PCB orsakar beräknas i samma rapport motsvara cirka 3-5 miljarder SEK.

¹¹⁶ Muntlig information från Åsa Lindgren, Vägverket, 2010-03-15.

¹¹⁷ 2010-03-15.

räcka med att produkterna dokumenteras på artikelnivå och att systemet åtminstone skulle kunna innehålla information om de ämnen som finns upptagna på kandidatförteckningen i Reach och som därmed omfattas av lagstadgat informationskrav. Kandidatförteckningen utvecklas kontinuerligt vilket gör att ”loggboken” inte kommer att vara helt uppdaterad med dessa ämnen. Därför vore det önskvärt att inkludera alla ämnen med särskilt farliga egenskaper, alternativt alla klassificerade hälso- och miljöfarliga ämnen, men det skulle kunna innebära problem så länge leverantörer av byggprodukter inte är tvingade att tillhandahålla denna information.

För att kunna återvinna de stora mängderna bygg- och rivningsavfall behövs på sikt information om alla kemiska ämnen eftersom vi förväntar oss betydligt större kunskap om ämnens farlighet i framtiden, men ett sådant omfattande system är troligen svårt att införa på kort sikt. I den föreslagna utredningen finns anledning att analysera konsekvenser där kostnad och nytta ställs mot varandra, där exempel från bl.a. inventering och sanering av PCB och förorenad mark är lämpliga delunderlag.

I ett första steg skulle ”loggboken” till att börja med kunna införas för offentliga lokaler såsom skolor, förskolor och sjukhus, för att sedan etappvis få utökad omfattning till förslagsvis alla anläggningar och byggnader som har offentliga ägare. För att få full effekt vad gäller återvinning av bygg- och rivningsavfall bör en ”loggbok” finnas för alla byggnader på sikt.

5.5 Främja utvecklingen av varor med mindre farliga ämnen

Kemikalieinspektionen bedömer att substitution av farliga ämnen är en strategiskt viktig fråga och att det kan gynna svenska företags konkurrenskraft att arbeta förebyggande i stället för att reagera på att ämnen förbjuds eller begränsas genom regler eller blir föremål för uppmärksamhet i media. Flera svenska företag ligger redan i dag långt framme vad gäller en hållbar produktutveckling och bedriver ett aktivt arbete med att substituera farliga ämnen. Insatser behövs för att många fler svenska företag ska motiveras att utveckla varor som innehåller mindre farliga ämnen. Det är en stor utmaning att hitta alternativ till farliga ämnen och särskilt mindre företag kan behöva stöd på olika sätt. Svenska företags försprång har ofta fungerat som goda exempel till nytta för regelutvecklingen i EU och globalt och den utvecklingen bör uppmuntras.

Förslag

Utred svenskt kunskapscentrum för substitution

– Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur ett svenskt kunskapscentrum kan etableras i syfte att stimulera och främja företagens arbete med substitution av farliga ämnen i varor.

Utöka möjligheten att ställa kemikaliekraV vid offentlig upphandling

– Kemikalieinspektionen överväger att verka för nya upphandlingsregler med kemikaliekraV, med förebild från reglerna om utsläpp vid upphandling av fordon.

Utarbeta en handlingsplan för hållbar användning av biocider i varor

– Kemikalieinspektionen överväger att utarbeta en nationell handlingsplan för hållbar användning av biocidprodukter. Ett prioriterat område bör vara biocidanvändning i vissa varugrupper för att minska riskerna eller fasa ut dessa från olika konsumentvaror.

Utveckla PRIO och Varuguiden

– Kemikalieinspektionen överväger att tillsätta en utvecklingsgrupp med representanter från olika intressenter, bl.a. näringslivet för att utreda möjliga utvecklingsvägar för PRIO och Varuguiden som ett stöd för varutillverkande och varuimporterande företags substitutionsarbete.

Analysera möjligheter till stärkta drivkrafter för bl.a. substitution i Ekodesigndirektivet

– Kemikalieinspektionen avser att inför översynen av Ekodesigndirektivet 2012 analysera hur kemikalieaspekter för produkter som omfattas av direktivet bör hanteras, inklusive mekanismer som skulle kunna driva på substitution utöver de grundläggande begränsningskraven i Reach och produktdirektiven.

5.5.1 Utred ett svenskt kunskapscentrum för substitution

Många företag som tillverkar och köper in varor behöver stöd i substitutionsarbetet. För att tillverkare ska byta ut ett farligt ämne behöver det finnas ett alternativt ämne eller en lösning som uppfyller samma funktion. Ett hinder för substitution är företagens brist på medvetenhet om att farliga ämnen förekommer i varorna och vilka risker användningen av dessa medför för människors hälsa eller miljön. Detta har visat sig särskilt tydligt vid Kemikalieinspektionens tillsynsinsatser av företag som importerar varor. Att skapa plattformar för informations- och kunskapsutbyte som kan främja företagens substitutionsarbete är därför viktigt. Exempelvis menar Miljöstyrningsrådet att det finns många substitut till farliga ämnen, men att de inte används i den utsträckning de skulle kunna göra eftersom alternativen inte kommuniceras tillräckligt väl till upphandlare.¹¹⁸

Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur ett svenskt kunskapscentrum kan etableras i syfte att stimulera och främja företagens arbete med substitution av farliga ämnen i varor. Vi bedömer att ett sådant behov finns särskilt för små- och medelstora tillverkare och importörer av varor. I utredningen bör bl.a. ingå att analysera och lämna förslag till organisatoriska lösningar, t.ex. genom att etablera ett nytt kunskapscentrum i anslutning till något befintligt institut eller om det

¹¹⁸ Miljöstyrningsrådet 2011-03-21. <http://www.msr.se/sv/Aktuellt/Pressreleaser/Krav-kan-minska-kemikalier-i-skolor-och-daghem/>

är lämpligt att bilda ett självständigt kunskapscentrum. I samband med den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2007 föreslog Kemikalieinspektionen¹¹⁹ att regeringen borde ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att inrätta ett forskningsinstitut för hållbar produktion och användning av kemikalier. Kemikalieinspektionen tycker fortfarande att det är ett intressant förslag, men det är inte specifikt inriktat på varor. Ett kunskapscentrum skulle ge konkret vägledning och kunna vara det stöd som varutillverkande och importerande företag behöver i substitutionsarbetet, och inte i första hand vara inriktat på forskning.

Kunskapscentrumets viktigaste uppgifter skulle vara att ha tät kontakt med industri och forskning och fungera som en länk och plattform för möten mellan olika intressenter. Centrumet skulle förmedla kunskap, verktyg och kontakter, bl.a. till kända leverantörer av alternativ till tillverkande och importerande företag.

Kunskapscentrumet skulle också kunna bidra till tillståndsprocessen enligt Reach genom att ta fram underlag som visar vilka alternativa ämnen som finns tillgängliga för en viss användning. Från kunskapscentrumet kan signaler skickas om vilka områden som är i behov av teknikutveckling och forskning med avseende på substitution av farliga ämnen.

5.5.2 Utöka möjligheten att ställa kemikaliekrav vid offentlig upphandling

Kundernas krav och önskemål är viktiga för leverantörerna, och när upphandlare och inköpare ställer miljö- och kemikaliekrav kan detta vara en drivkraft för offererande företag att förändra sitt utbud. Det finns flera exempel på att krav som ställs vid offentlig upphandling varit betydelsefulla för inköp av varor med mindre miljöbelastande egenskaper. Ett exempel är Stockholms läns landsting som i sin nya upphandling av persondatorer ställer krav på att fasa ut bly, kvicksilver, halogenerade flamskyddsmedel och PVC. Stockholms läns landsting köper in 40 000 persondatorer och med en uppskattning om att varje dator innehåller 2 hg av dessa ämnen blir minskningen 8000 kg farliga ämnen¹²⁰. Offentlig upphandling har lyfts fram av såväl FN, EU och den svenska regeringen som ett viktigt styrmedel i arbetet för en hållbar konsumtion och produktion. Dessvärre är upphandlingsreglerna komplicerade och många upphandlare upplever att det generellt är svårt att ställa miljöanpassade krav.¹²¹

Regeringen har i skrivelsen ”Miljöanpassad offentlig upphandling” framhållit att miljökrav inte ställs vid offentlig upphandling i den utsträckning som är möjlig och beslutade mot den bakgrunden år 2007 om en treåring handlingsplan för miljöanpassad upphandling¹²². I december 2010 tillsatte regeringen en särskild utredning om offentlig upphandling. Utredaren ska enligt sina direktiv ta ställning till om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning gör det möjligt för upphandlande myndigheter att göra goda ekonomiska affärer och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag¹²³.

¹¹⁹ http://www.miljomal.se/Global/24_las_mer/rapporter/miljomalsradet/fu-08/underlagsrapporter-malansvariga/underlagsrapport-fu08-giftfri-miljo.pdf, den 23 maj 2011.

¹²⁰ Stockholms läns landsting 2011-03-21. <http://www.sll.se/sll/templates/PressReleasePage.aspx?id=55943>

¹²¹ Naturvårdsverket (2010). *Miljöanpassad upphandling. En fråga om att vilja, kunna och förstå*. NV Rapport 6326.

¹²² Regeringen 2011-03-21. <http://www.regeringen.se/sb/d/8972/a/79834>

¹²³ Regeringen 2011-03-21. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/13416/a/152228>

Enligt nya regler som gäller inom EU från december 2010 måste offentliga upphandlare vid upphandling av vägfordon ställa vissa miljö- och energirelaterade krav som går utöver reglerna¹²⁴. De tillverkare som vill lämna anbud måste numera redogöra för fordonens energiförbrukning och utsläpp av bl.a. koldioxid vid drift under fordonets hela livscykel. Upphandlingskraven är mer långtgående än motsvarande lagstadgade krav och därmed kommer de tillverkare att gynnas som har prioriterat dessa miljöaspekter i sin produktutveckling. I enlighet med dessa nya regler borde det inte vara i strid med EU:s lagstiftning att i en upphandling även ställa kemikaliekrav som går utöver lagstiftningen. Kemikalieinspektionen överväger därför att verka för nya upphandlingsregler för kemikaliekrav, med förebild från reglerna om utsläpp vid upphandling av fordon. En viktig bransch som i första hand bör övervägas är byggsektorn. Där finns dessutom redan ett antal verktyg att tillgå, t.ex. BASTA¹²⁵, system för miljöbedömningar av byggprodukter samt byggvarudeklarationer som gör det möjligt att ställa mer långtgående krav än nuvarande lagstiftning, t.ex. att upphandla byggprodukter som innehåller mindre farliga ämnen än de som redan är begränsade inom unionen.

Miljöstyrningsrådet arbetar löpande med att ta fram kriterier för miljökrav i offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet har en kemikaliestrategi som utgår från Reach och delmål 3 och 4 i Giftfri miljö om att särskilt farliga ämnen inte ska förekomma i nyproducerade varor och att andra farliga ämnen ska begränsas i varor¹²⁶. Kemikaliefrågor är ofta komplexa och Miljöstyrningsrådet efterfrågar Kemikalieinspektionens expertstöd. Även för att driva frågan om en ny lagstiftning om upphandlingskrav för kemikalier i varor finns anledning att öka samarbetet med Miljöstyrningsrådet.

5.5.3 Utarbete en handlingsplan för hållbar användning av biocider i varor

Kemikalieinspektionen överväger att utarbete en nationell handlingsplan för hållbar användning av biocidprodukter. Ett prioriterat område bör vara en plan för minskade risker med biocidanvändning i vissa varugrupper för att minska riskerna eller fasa ut dessa från olika konsumentvaror.

I det nya ramdirektivet om en hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EEG) finns krav på att alla EU:s medlemsstater ska ta fram planer som kan stimulera förebyggande riskminskningsarbete och föreslå åtgärder som går längre än lagstiftningen. I den svenska implementeringen av direktivet ingår även till viss del biocider. För växtskyddsmedel har det under många år tagits fram handlingsprogram och ett liknande arbetssätt skulle vara värdefullt även för biocider i varor. Europeiska kommissionen har bl.a. initierat en studie för att ge underlag till insatser även för hållbar användning av biocider på EU-nivå¹²⁷. En nationell plan skulle även kunna tjäna som inspiration för andra medlemsländer och till kommissionens arbete med en framtida ramlagstiftning som Sverige ska verka för att få tillstånd¹²⁸.

¹²⁴ Direktiv 2009/33/EG om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

¹²⁵ www.bastaonline.se, den 6 maj 2011.

¹²⁶ <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Kemikalier/Kemikaliestrategi/>, den 21 mars 2011.

¹²⁷ http://ec.europa.eu/environment/biocides/sust_use.htm, den 2 maj 2011.

¹²⁸ Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

5.5.4 Utveckla PRIO och Varuguiden

Kemikalieinspektionens databaser PRIO¹²⁹ och Varuguiden¹³⁰ är verktyg som ger viktigt stöd till företagen för att fasa ut farliga ämnen¹³¹. Det behövs en samlad strategi för hur PRIO kan utvecklas för att möta behov från företag som vill byta ut farliga ämnen i varor och hantera ämnens risker i en varus livscykel, och förhålla sig till och utnyttja ny information som kommer fram i Reach. Varuguiden innehåller information om vilka ämnen som kan finnas i olika material och varor och kan hjälpa företag och andra att ställa relevanta frågor om kemikalieinnehåll till sina leverantörer. Ytterligare data om ämnens förekomst i olika materialgrupper behöver dock föras in i Varuguiden för att få en mer komplett bild. PRIO och Varuguiden ska kunna vara ett stöd till företag som inventerar vilka utfasningsämnen och prioriterade riskminskningsämnen som ingår i varorna och vilka ämnen som bör informeras om enligt Reach. En fråga som bör utredas är om PRIO och Varuguiden kan integreras och utvecklas till ett gemensamt verktyg eller hur de kan länkas ihop på ett bra sätt.

Kemikalieinspektionen överväger att tillsätta en utvecklingsgrupp med representanter från bl.a. näringslivet för att utreda möjliga utvecklingsvägar för PRIO och Varuguiden som ett stöd för varutillverkande och varuimporterande företags substitutionsarbete. I samband med dialoger med olika branscher kan också synpunkter på utvecklingsbehov av PRIO och Varuguiden fångas upp (se förslag i avsnitt 5.6).

5.5.5 Analysera möjligheter till stärkta drivkrafter för substitution i Ekodesigndirektivet

Inför översynen av Ekodesigndirektivet 2012 finns det anledning för Kemikalieinspektionen att analysera hur kemikalieaspekter för produkter som omfattas av direktivet bör hanteras eftersom det finns starka drivkrafter för att andra miljöaspekter än energianvändning ska beaktas i större utsträckning. Direktivet syftar till att minska varornas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Återvinningsbarhet och resurseffektivitet borde därför vara viktiga aspekter inför revideringen av direktivet och möjligheterna till en säker återvinning är starkt sammanlänkat till förekomst och identifikation, samt möjlighet att sortera bort material med innehåll av farliga ämnen.

Utöver att Ekodesigndirektivet skulle kunna användas för skärpta krav på informationsöverföring i varukedjan, inklusive till avfallsledet (se förslag i avsnitt 5.4), skulle direktivet eventuellt kunna användas för andra åtgärder som kan leda till en mer dynamisk produktutveckling avseende farliga ämnen. Inför revideringen diskuteras bl.a. att införa minimikrav för de viktigaste miljöaspekterna och att omfattande jämförelser ska ske för att kunna gynna de produkter med bäst egenskaper (s.k. ”top-runner approach”). Om detta skulle vara lämpligt, och i så fall hur det skulle kunna tillämpas för kemikalier utan att äventyra möjligheterna att i framtiden begränsa farliga ämnen behöver utredas. En tänkbar möjlighet är att koppla kemikalieprestandan till miljömärkningskriterier och/eller upphandlingskriterier. Det skulle även kunna handla om att särskilt farliga ämnen alltid ska behandlas som en betydande miljöaspekt och medföra plan för substitution, något som skulle kunna driva på substitution utöver de grundläggande begränsningskraven i Reach och produktdirektiven.

¹²⁹ http://www.kemi.se/templates/PRIOframes____4045.aspx, den 2 maj 2011.

¹³⁰ <https://webapps.kemi.se/varuguiden/>, den 2 maj 2011.

¹³¹ Kemikalieinspektionen (2009). *Hur används PRIO - En utvärdering av Kemikalieinspektionens prioriteringsguide*. KemI PM 3/09.

Redan idag finns möjlighet att få med angivelser om bästa tillgängliga teknik (BAT-värden) för specifika kemikalier i Ekodesignförordningarnas s.k. benchmarks. Sverige har drivit på för att BAT för bildskärmar ska vara utan kvicksilver.

5.6 Utöka dialogen och samverkan mellan intressenter i Sverige och internationellt

För att uppnå den förändring och omställning som behövs för att gå över till mer hållbara och kemikaliesäkra varor krävs dialog och samverkan mellan bl.a. myndigheter, näringsliv, forskare och konsumentrepresentanter inom och utanför Sveriges gränser. Samverkan och gemensamma mål är en förutsättning för att tillräckligt snabbt och effektivt få tillstånd den förändring som behövs. Genom samverkan kan effektiva styrmedel tas fram som respekteras och efterlevs och nya typer av mer hållbara och kemikaliesäkra varor och tjänster kan utvecklas och efterfrågas.

Förslag

Genomför branschdialoger i Sverige

– Kemikalieinspektionen avser att initiera och driva branschdialoger med strategiska aktörer i syfte att stimulera till kunskapsutbyte, riskminskning och utfasning av farliga ämnen, framförallt inom de prioriterade varubranscherna*

- Leksaker och andra varor avsedda för barn
- Byggprodukter och inredningar
- Kläder och skor
- Elektriska och elektroniska produkter

– Lokala och regionala myndigheter skulle kunna initiera och driva dialoger, gärna i anslutning till ovanstående dialoger.

Utöka dialogen och samverkan med länder utanför EU

– Kemikalieinspektionen överväger att delta i fler s.k. ”emerging policy issues” inom SAICM som berör varor, i syfte att bidra med kunskap om riskbegränsning av farliga ämnen i varor och öka förutsättningarna för utfasning av särskilt farliga ämnen, framförallt i de prioriterade varugrupperna.

– Kemikalieinspektionen överväger att närmare analysera hur samarbete skulle kunna ske med utvalda länder som har stor produktion av varor, t.ex. Kina och andra sydostasiatiska länder.

* Ingår delvis redan tidigare i Kemikalieinspektionens Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014.

5.6.1 Genomför branschdialoger i Sverige

Kemikalieinspektionen bör i större utsträckning än idag driva och delta i dialoger i syfte att öka kunskapen och minska riskerna med farliga ämnen i varor. Även andra aktörer i samhället bör ta initiativ till dialoger och samverkan för att skynda på utfasningen av farliga ämnen i varor. Svenska importörer av varor och stora uppköpare kan effektivisera sitt arbete genom samverkan för att nå kunskap, utbyta erfarenheter och på gemensam väg ställa

kemikaliekrav på varor. I dag finns ett flertal sådana samverkansforum. Exempel är branschorganisationer som Svensk Handel m.fl., forskningsinstitut som Swerea IVF och akademien Sustainable Fashion Academy. Ett annat exempel är den nationella substitutionsgruppen för kemikalier i varor som är ett samarbete mellan elva landsting och en region för att öka användningen av sjukvårdsartiklar med färre farliga ämnen.

Syftet med att initiera och driva dialogarbete är att använda dialogen som ett styrmedel för att förmå företag att i större utsträckning byta ut farliga ämnen och minska riskerna med ämnen i varor utifrån den aktuella branschens utgångspunkter, förutsättningar och vilja. Det kan ses som ett komplement till utvecklingen av regler och tillsyn.

I Kemikalieinspektionens handlingsplan för en giftfri vardag¹³² är en av målsättningarna att dialoger har genomförts med näringslivet under perioden 2011–2014. Prioriterade branscher är leksaks-, kosmetik-, elektronik-, textil- och byggbranschen. Målet är att minst två av branscherna har satt uppföljningsbara mål för sitt arbete med att minska riskerna genom byte av farliga ämnen i sina varor. Det gäller särskilt förekomst av ämnen som kan orsaka cancer, ärftliga genetiska skador eller skador på fortplantningen, men också ämnen som kan orsaka allergi, misstänks vara hormonstörande eller kan ansamlas i miljön. En dialog med leksaksbranschen inleddes under våren 2011. För att åstadkomma ett långsiktigt och framgångsrikt riskminskningsarbete bör samverkan med samtliga ovanstående branscher övervägas även efter 2014.

Kemikalieinspektionen anser att det finns en stor potential för ökad utfasning av farliga ämnen inom ett flertal branscher, men att olika branscher och företag också är olika mogna när det gäller hur långt de kommit i sitt kemikaliearbete. Därför kan det vara rimligt med olika syften och mål med dialogerna. Med vissa branscher kan det vara lämpligt att bedriva dialogarbetet stegvis; 1) kunskapshöjning som kan leda till ökad medvetenhet om kemikalierisker, regelefterlevnad och ökad efterfrågan på information om kemikalieinnehåll i varorna, 2) överenskommelser om frivillig utfasning av vissa särskilt farliga ämnen.

För att dialogerna ska ge god effekt bör syftet med dialogen, eventuella åtaganden och finansiering av åtgärder m.m. vara tydligt. En annan framgångsfaktor är att i ett tidigt skede samla kunskap om aktörer och om de förutsättningar som råder inom den aktuella branschen. När dialogen avslutas bör former för en fortsatt samverkan tas fram.

Utvärderingar av tidigare genomförda dialogarbeten, t.ex. Framtida handel¹³³ och Kemikalieinspektionens dialog med textilbranschen¹³⁴, har visat att de som deltagit varit positiva till samarbetet.

5.6.2 Utöka dialog och samverkan med länder utanför EU

Kemikalieinspektionen överväger att delta i fler s.k. ”emerging policy issues” som berör varor inom ramen för den globala kemikaliestrategin, SAICM, i syfte att bidra med erfarenhet och kunskap om riskbegränsning av farliga ämnen i varor. Det gäller framförallt för de prioriterade varugrupperna (se avsnitt 4.2.5). Projekt inom SAICM utgör plattformar

¹³² Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

¹³³ Naturvårdsverket (2007). *Dialogprojektet Framtida Handel 2004-2006, En samlad utvärdering*. Naturvårdsverkets Rapport 5660.

¹³⁴ Faugert & Co Utvärdering AB (2009). *KemIs dialog med textilbranschen – För ökad riskminskning och bättre uppfyllelse av miljö kvalitetsmålen*.

för samverkan och dialog om kemikalier i varor som kan leda till konkreta åtgärder och vara viktiga första steg mot mer bindande globala åtgärder och öka förutsättningarna för utfasning av särskilt farliga ämnen.

De senaste årens internationella uppvaknande och erkännande av att kemikalier i varor kan utgöra ett globalt problem genom handel, t.ex. bly i leksaker och uttjänt elektronik, är ett viktigt genombrott, och Sverige kan bidra med erfarenhet och kunskap om riskbegränsning av farliga ämnen i varor.

De nordiska länderna har en ambition att Norden ska vara en föregångsregion på miljöområdet. Samarbetet syftar bland annat till att länderna ska samverka för att med större tyngd driva frågor inom EU och på internationell nivå. I det nordiska Miljöhandlingsprogrammet¹³⁵ som gäller för 2009 – 2012 lyfts flera områden fram som berör kemikalier i varor inom temaområdet Hållbar konsumtion och produktion. Det handlar dels om att samarbeta vid genomförandet av EU-lagstiftning, dels att främja synergier mellan kemikalie-, produkt- och avfallspolitiken i syfte att göra kretslopp och återvinning av avfallsmaterial säkrare och effektivare. De nordiska länderna ska också fortsatt vara pådrivande vid utvecklingen, tillämpningen och genomförandet av bl.a. SAICM, och i samordningen av internationella kemikalie- och avfallskonventioner och andra internationella avtal. Samarbete kan ske genom erfarenhetsutbyte och arbetsfördelning, framtagande av faktaunderlag samt gemensamma förslag och insatser i EU och på internationell nivå.

Många varor tillverkas i dag i länder utanför EU, många gånger i lågkostnadsländer med svag eller ingen kemikaliekontroll. Att stödja utvecklingsländer och länder med växande ekonomier med att bygga upp sin kemikaliekontroll och genomföra globala konventioner och överenskommelser har stor potentiell effekt och kan vara ett resurseffektivt sätt att arbeta för att minska förekomsten av farliga ämnen i varor och i miljön. Det kan samtidigt bidra till att minska vår konsumtions negativa påverkan i andra länder.

Kemikalieinspektionen överväger därför att närmare analysera hur samarbete skulle kunna ske med utvalda länder som har stor produktion av varor, t.ex. Kina och andra sydostasiatiska länder. Det är inte alltid dessa länder erhåller bistånd, utan ett sådant arbete kan kräva finansiering från andra källor. Vilka länder som skulle vara lämpliga, former för samarbetet och finansiering är frågeställningar som analysen bör svara på.

5.7 Genomför informations- och utbildningsinsatser

Det råder i dag en stor okunskap om kemikalier i varor. Den kunskap som finns behöver spridas till fler så att näringsliv, politiker och konsumenterna m.fl. kan göra medvetna val när det gäller kemikalier i varor som leder till minskade risker för människors hälsa och för miljön. Därför behövs informationssatsningar och utbildningsinsatser som ett komplement till andra styrmedel.

¹³⁵ Nordiska ministerrådets Miljöhandlingsprogram 2009-2012, www.norden.org

Förslag

Genomför riktade informationsinsatser

– Kemikalieinspektionen avser att i samband med branschdialoger och tillsynsinsatser ta fram och sprida riktad information till berörda företag, konsumenter och andra lämpliga målgrupper. Informationsinsatserna kan i lämpliga fall samordnas med andra myndigheter.*

Genomför kunskapshöjande seminarier

– Kemikalieinspektionen överväger att genomföra kunskapshöjande seminarier och kursdagar om kemikalier i varor för strategiskt utvalda målgrupper.

Undersök behovet av att utbildningsmaterial tas fram

– Kemikalieinspektionen överväger att undersöka behovet av att ett pedagogiskt utbildningsmaterial tas fram för högstadie- och gymnasieelever som beskriver kemikaliesamhället och problematiken med farliga ämnen i varor. Vid behov bör Kemikalieinspektionen verka för att det tas fram ett sådant utbildningsmaterial.

* Ingår delvis redan tidigare i Kemikalieinspektionens Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014.

5.7.1 Genomför riktade informationsinsatser

Kemikalieinspektionen avser att i samband med branschdialoger och tillsynsinsatser ta fram och sprida riktad information till berörda företag, konsumenter och andra lämpliga målgrupper. Informationsinsatserna kan i lämpliga fall samordnas med andra myndigheter. Kemikalieinspektionens erfarenhet är att särskilt handelsföretagens kunskap om regler och miljömål är bristande liksom kännedomen om kemikalieinnehållet i de varor man säljer. Tillsynsprojekt kan därför kombineras med seminarier för olika branscher där resultat från tillsynen, gällande regler och regeltolkning samt tips om hur företagen kan jobba med kemikaliefrågor kan ingå.

Behovet av information till flera aktörer har ökat i och med att media, olika miljöorganisationer och ett antal forskare i ökad utsträckning har uppmärksammat riskerna med farliga ämnen i vanliga konsumentprodukter så som leksaker, smycken, kläder, skor samt farliga ämnens effekter på barns utveckling.

Konsumenter behöver information för att öka sin förståelse för kemikalierisker, för att kunna göra aktiva val, t.ex. välja bort farliga ämnen och för att minimera kemiska risker. Men för att kunskapshöjande insatser till konsumenter ska kunna leda till aktiva handlingar måste informationen vara specifik, målgruppsanpassad och visa på konkreta handlingsvägar. Lämpliga områden skulle kunna vara information om leksaker och barnartiklar till gravida och till småbarnsföräldrar, information om byggprodukter, möbler och inredning till privatpersoner samt till byggare och upphandlare (särskilt lokaler avsedda för barn), information om kläder och skor till konsumenter och designstuderade samt information om elektroniska produkter till ungdomar och unga vuxna.

Inom ramen för handlingsplanen för en giftfri vardag¹³⁶ ska Kemikalieinspektionen bl.a. genomföra olika kommunikationsinsatser och utveckla webbplatsen så att informationen

¹³⁶ Kemikalieinspektionen (2011). *Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014*.

blir tydligare och mer omfattande. Genom samverkan mellan de nordiska länderna och med andra berörda myndigheter kan informationsarbetet förbättras och effektiviseras. Konsumentverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen och lokala och regionala tillsynsmyndigheter är exempel på parter för Kemikalieinspektionen att samverka med.

5.7.2 Genomför kunskapshöjande seminarier

Kemikalieinspektionen överväger att genomföra kunskapshöjande seminarier och kursdagar om kemikalier i varor för att bidra till att höja kunskapsnivån hos strategiskt utvalda målgrupper. Seminarier och kursdagar kan vara ett komplement till mer kontinuerliga dialoger med prioriterade varubranscher (förslag 5.6.1) och kan inrikta sig på andra viktiga aktörer i samhället som inte direkt kopplar till en specifik varugrupp.

Exempel på målgrupper som kan bidra till minskade risker med farliga ämnen i varor och som kan behöva höja sin kunskap om kemikalier i varor är bl.a. återvinningsbranschen, försäkringsbolag och bank- och finanssektorn¹³⁷. Förutom vid placering av kapital så skulle försäkringsbolagen eventuellt kunna ställa kemikalierelaterade krav i sin skaderegleringsverksamhet som skulle kunna gynna varor med mindre farliga ämnen. Lärare och journalister är exempel på andra strategiska grupper som skulle kunna bli föremål för särskilda insatser.

5.7.3 Undersök behovet av att utbildningsmaterial tas fram

Kemikalieinspektionen överväger att undersöka behovet av att ett pedagogiskt utbildningsmaterial tas fram som beskriver kemikaliesamhället, problematiken med kemikalier i varor, målsättningar och kemikaliekontroll riktat framförallt till högstadie- och gymnasieelever. Vid behov bör Kemikalieinspektionen verka för att det tas fram ett sådant utbildningsmaterial.

Pedagoger har en viktig roll som budbärare till nya generationers miljökunskap och intresse. Det finns ett flertal aktörer som kan bidra och ha intresse av att ta fram ett pedagogiskt och användbart utbildningsmaterial.

5.8 Stärk forskningen om risker och riskbegränsning av farliga ämnen i varor

Det finns i dag stora brister när det gäller kunskap om kemikalier i varor. En starkt forskning behövs för att fylla ut kunskapsluckorna, hitta nya vägar till riskminskning och utveckla varor som innehåller mindre farliga ämnen.

Förslag

Avsätt medel för forskning om kemikalier i varor

– Kemikalieinspektionen föreslår att regeringen avsätter särskilda medel för forskning som ökar kunskapen om risker med farliga ämnen i varor samt hur riskerna kan minska. Formas och Mistras uppdrag bör tydliggöras för att i större utsträckning än i dag inkludera denna typ av forskning.

¹³⁷ Kemikalieinspektionen (2010). *Förstudie: Bank- och finansinstitut - en aktör för Giftfri Miljö?* Dnr: H10-00675-17.

5.8.1 Avsätt medel för forskning om kemikalier i varor

Forskning är betydelsefull för att minska de kunskapsluckor som finns när det gäller kemikalier i varor, för att hitta nya vägar till riskminskning och för att utveckla hållbara och säkra varor. Forskning inom såväl det naturvetenskapliga, tekniska och samhällsvetenskapliga fältet behövs, liksom tvärvetenskaplig forskning. Väl fungerande samverkan mellan forskningsinstitut, myndigheter och näringsliv behövs. Det behövs också system för att effektivt kunna väga samman och integrera den växande datamängden från olika kunskapsfält.

Det behöver avsättas mer resurser till forskning som ökar kunskapen om risker med farliga ämnen i varor och hur dessa risker kan minska. Forskningen finansieras i dag främst av Formas, Mistra och Naturvårdsverket. Kemikalieinspektionen har inte några egna forskningsmedel att förvalta, och behöver i ökad utsträckning delta i forskningsprogram som rör kemikalier i varor.

Ett nära samarbete mellan forskare och myndigheter är viktigt för att Sverige ska kunna driva kemikaliefrågor inom EU och i internationella sammanhang. Det är därför angeläget att det finns en stark svensk forskning inom kemikalieområdet. Svenskt näringsliv kan gynnas och svenska varumärken bli starka om det finns en nationell forskning som främjar en hållbar och kemikaliesäker produktutveckling.

I forskningsprogrammet Chemitecs (Organic Chemicals Emitted from Technosphere Articles)¹³⁸ samverkar forskare från flera olika vetenskapliga discipliner såsom miljökemi, psykologi och miljösystemanalys för att öka förståelsen för hur stort problemet är med emissioner av organiska ämnen från varor. Forskningsprogrammet som finansieras av Naturvårdsverket inleddes 2007 och ska slutredovisas 2012. Några varor man valt att studera närmare är bildäck, PVC-golv, textilier, elektronik och betong. En specialkonstruerad kammare har byggts för att kunna mäta emissioner från varorna. Forskningsprogrammet förväntas ge värdefull kunskap för att förstå och hantera risker med kemikalier i varor och är ett första viktigt steg.

Områden där ytterligare forskning särskilt behövs:

Utveckling av bedömningsmetoder, testmetoder och exponeringsscenario för kemiska ämnen i varor

För att undvika effekter på människors hälsa eller i miljön orsakade av farliga ämnen i varor behövs riskbedömningar som kan förutse risken för effekter på människa och miljö. Regelverken ställer upp riktlinjer för hur riskbedömningen ska gå till och vilka undersökningar (testmetoder) och antaganden (exponeringsscenario) som ska genomföras. Riskbedömningsmetodiken behöver utvecklas för att bättre kunna ta hänsyn till t.ex. emissioner och därmed exponering för farliga ämnen från varor, samverkans effekter, och barns särskilda känslighet. I dag saknas riktlinjer för hur nanomaterial ska bedömas. Det finns inte heller kriterier som tydligt kan peka ut vilka ämnen som är hormonstörande, allergiframkallande eller giftiga för nervsystemet. Den fria forskningen kan också vara ett viktigt komplement till EU:s riskbedömning för att öka förståelsen och kunskapen om effekterna av farliga ämnen som finns i bl.a. varor.

¹³⁸ www.chemitecs.se

Metoder för att bedöma kemikalier i ett livscykelperspektiv

Livscykelanalys (LCA) används av näringsliv, forskare m.fl. för att bedöma miljöpåverkan av en vara under hela eller delar av dess livscykel. Livscykelanalyser kan inkludera både resursförbrukning, hälsoeffekter och effekter på ekosystem. Det saknas dock ofta tillräckligt med uppgifter om kemikaliers hälso- och miljöpåverkan för att dessa bedömningar ska ge en tillförlitlig helhetsbild av miljöpåverkan. LCA-analyser tar ofta hänsyn till energiförbrukning och produktionsutsläpp men täcker sällan in påverkan av kemiska ämnen lika bra. Inom detta område behöver därför LCA-analyser vidareutvecklas.

Undersök samband mellan uppmätta effekter och exponering för farliga ämnen i varor

Forskning som undersöker samband mellan människans och miljöns exponering av farliga ämnen från varor och effekter på hälsan och på ekosystem är viktig att prioritera. Det kan t.ex. handla om försämrad fortplantningsförmåga hos djur, försämrad spermiekvalitet hos män, tidigarelagd pubertet, förekomst av cancer, allergier, diabetes, fetma och koncentrationssvårigheter.

Ekonomiska värderingar

Mer kunskap behövs även när det gäller ekonomisk värdering av produktion, konsumtion och avfallshantering av olika varor. Det har inte bedrivits någon omfattande forskning om hur ekonomisk teori och metod kan omsättas inom kemikalieområdet och miljövärdering av kemikaliers effekter är ett område där det finns stora kunskapsluckor.

Utveckla styrmedel

I strävan att minska riskerna med farliga ämnen i varor kan olika typer och olika kombinationer av styrmedel användas. Forskning om olika styrmedels effektivitet är av stort värde för utveckling av framgångsrika åtgärder.

Omställning till hållbara och kemikaliesäkra varor

Samhällsvetenskaplig och teknisk forskning om t.ex. avfallshantering, produktions- och konsumtionsmönster kan visa på genvägar till hur risker effektivt kan minskas och hur en omställning till hållbara och säkra varor kan ske. Det kan också forskning som ökar kunskapen om hur handeln med varor sker och hur varorna hanteras. Den svenska konsumtionen av varor leder till kemikalierisker i andra länder eftersom en stor del av produktionen sker i länder utanför EU. Det innebär att det finns behov av kunskap om förhållanden i andra länder och skäl till samverkan med forskningsinstitut på plats i dessa länder.

Materialkunskap och materialflöden

Fördjupad kunskap behövs om varors och materials innehåll av farliga ämnen, under vilka förhållanden som ämnena emitterar och hur stor inlagring av farliga ämnen som finns i samhället. Flöden behöver kartläggas.

5.9 Utveckla statistik och uppföljning

Det behövs bättre statistik över handeln med varor, varornas innehåll av farliga ämnen och hur varor och farliga ämnen flödar i samhället. Då ökar förståelsen och riskminskande åtgärder kan sättas in där de bäst behövs. Det behövs också metoder för att mäta och följa utvecklingen när det gäller kemikalier i varor.

Förslag

Utveckla statistik och flödesanalyser

– Kemikalieinspektionen överväger att i samverkan med Statistiska Centralbyrån öka insatserna för att utveckla statistiken och flödesanalyserna för farliga ämnen i material och varor.

Utveckla mått för uppföljning

– Kemikalieinspektionen överväger att utreda möjligheterna att systematiskt följa utvecklingen när det gäller innehåll av farliga ämnen i varor. Om det bedöms möjligt bör ett förslag tas fram på hur uppföljning av kemikalieinnehåll i varor kan ske över tiden.

5.9.1 Utveckla statistik och flödesanalyser

Kemikalieinspektionen överväger att i samverkan med Statistiska Centralbyrån öka insatserna för att utveckla statistiken och flödesanalyserna för farliga ämnen i material och varor. Det saknas i dag tillfredsställande kvantitativ statistik över varor när det gäller inhemsk produktion och import av varor och olika varuslag. Det betyder att det är svårt att följa flöden av varor och material och därmed kemiska ämnen. Statistiken behövs för att göra prioriteringar om resurser och åtgärder. Kunskapen inom detta område behöver öka.

5.9.2 Utveckla mått för uppföljning

Kemikalieinspektionen överväger att utreda möjligheterna att systematiskt följa utvecklingen när det gäller innehåll av farliga ämnen i varor. Om det bedöms möjligt bör ett förslag tas fram på hur förändring av varors innehåll av kemiska ämnen kan mätas över tiden.

Ställningstagande behövs i så fall om vilka ämnen som är intressanta att följa, och om det går att analysera dessa. En annan viktig fråga är vilken utveckling som vill och kan följas: specifika åtgärder, regelefterlevnad eller en mer generell utveckling.

Ett intressant område att undersöka är hur resultat från varutillsyn skulle kunna utnyttjas bättre. Resultat från tillsyn av regler gällande vissa varugrupper skulle eventuellt kunna användas för att få en bild av utvecklingen över tid.

6 Ordlista

BASTA	En databas över byggprodukter som är fria från vissa farliga ämnen.
BAT	Bästa tillgängliga teknik.
Bioackumulerande ämnen	Ämnen som kan ansamlas i levande organismer.
CE-märke	<i>Conformité Européenne/European Conformity</i> . Märkning som ska visa att produkten klarar de väsentliga säkerhetskrav som anges i vissa EU-direktiv.
CEN	<i>European Committee for Standardization</i> . Europeisk standardiseringsorganisation.
Chemitecs	Forskningsprogram om organiska ämnen i varor.
CLP	<i>Classification, Labelling and Packaging of chemical substances and mixtures</i> . EU-förordning (1272/2008) om klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen och blandningar
CMR	Ämnen som kan orsaka cancer, mutationer (förändra arvsmassan) eller skada fortplantningen.
CSD	<i>Commission on Sustainable Development</i> . FN: s organ för uppföljning av globala mål för hållbar utveckling.
DDT	<i>Diklordifenyltrikloretan</i> . Insektsbekämpningsmedel.
DEHP	<i>Diethylhexylftalat</i> . Kemikalie som bl.a. används som mjukgörare i plast.
Echa	<i>European Chemicals Agency</i> . EU:s kemikaliemyndighet.
ELV	<i>End-of-life vehicles</i> . Direktiv inom EU om uttjänta fordon (2000/53/EG).
”Emerging policy issues”	Begrepp inom SAICM för policyfrågor rörande kemikalier med global relevans.
ErP	<i>Energy Related Products</i> . Produkter som påverkar energiförbrukning under användningsfasen, omfattas av EU:s ekodesigndirektiv (2009/125/EG).
EU	Europeiska Unionen
EuP	<i>Energy Using Products</i> . Energianvändande produkter. Ingår i begreppet ErP.
FN	Förenta Nationerna
ICCM	<i>International Conference on Chemicals Management</i> . SAICM:s högnivåmöte som äger rum vart tredje år.
ISO	<i>International Standardisation Organisation</i> . Internationell standardiseringsorganisation.
LCA	Livscykelanalys; kartläggning av en produkts miljöpåverkan under hela livscykeln.
LCD	<i>Liquid Crystal Display</i> . Bildskärmar med flytande kristaller.
OECD	<i>Organisation for Economical Co-operation and Development</i> . Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
PBDE	<i>Polybromerade difenyletrar</i> . Bromerade flamskyddsmedel.
PBT	Persistenta (svårnedbrytbara), bioackumulerande (kan ansamlas i levande organismer) och toxiska (giftiga) ämnen
PCB	<i>Polyklorerade bifenyler</i> . Klorerade organiska ämnen.

PFOS	<i>Perfluoroktansulfonat</i> . Ett perfluorerat organiskt ämne.
POPs-ämnen	<i>Persistent Organic Pollutants</i> . Svårnedbrytbara, bioackumulerande och giftiga organiska ämnen som kan transporteras långväga i miljön.
Primärleverantör	Den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in en kemisk produkt eller vara i syfte att släppa ut den på marknaden.
PRIO	Kemikalieinspektionens riskminskningsverktyg, se www.kemi.se
ProSafe	<i>Product Safety Enforcement in Europe</i> . Samarbetsorganisation inom EU för produktsäkerhetsfrågor.
PVC	<i>Polyvinylklorid</i> . Plastmaterial som används till rör, golv, kabel m.m.
RAC	<i>Committee for Risk Assessment</i> . Riskbedömningskommitté i Reach.
Rapex	<i>Rapid Alert System for non-food consumer products</i> . Notifieringssystem för marknadskontrollmyndigheter inom EU.
Reach	<i>Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</i> . EU:s kemikalieförordning (EG) nr 1907/2006
Prioriterade risk-minsknings-ämnen	Begrepp som används i PRIO.
RoHS	<i>Restriction of Hazardous Substances in electrical and electronic equipment</i> . EU-direktiv (2011/65/EU) som reglerar ämnen i elektronik.
SAICM	<i>Strategic Approach to International Chemicals Management</i> . Global överenskommelse för hållbar kemikaliehantering.
SEAC	<i>Committee for Socio-Economic Analysis</i> . Kommitté för socio-ekonomisk analys i Reach.
SVHC-ämnen	<i>Substances of Very High Concern</i> . Ämnen som inger mycket stora betänkligheter p.g.a. sina hälso- eller miljöfarliga egenskaper. Anges i Reach (se avsnitt 2.3.2).
Särskilt farliga ämnen	Ämnen med särskilt farliga hälso- och miljöegenskaper som anges i miljökvalitetsmålet Giftfri miljö (se avsnitt 2.3.1).
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> . FN:s miljöprogram.
Utfasningsämnen	Ämnen vars användning på sikt ska upphöra.
vPvB ämnen	<i>very Persistent and very Bioaccumulative substances</i> . Ämnen som är mycket persistenta (svårnedbrytbara) och mycket bioackumulerande (upplagras i levande organismer).
WEEE	<i>Waste electric and electronic equipment</i> . EU-direktiv (2002/96/EG) som reglerar elektronikavfall.

Miljömålsberedningens förslag till nya etappmål för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

I delbetänkandet ”Etappmål i miljömålssystemet”¹³⁹ föreslår Miljömålsberedningen tre nya etappmål för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö:

Förslag till etappmål om särskilt farliga ämnen

Sveriges insatser ska bidra till att beslut fattas inom befintliga och vid behov nya regelverk som hanterar särskilt farliga ämnen. Dessa regelverk tillämpas inom EU för alla relevanta användningsområden i syfte att fasa ut särskilt farliga ämnen. Beslutade åtgärder ska bl.a. omfatta:

- Särskilt farliga ämnen är föremål för prövning eller beslut om utfasning under gällande regelverk inom alla användningsområden, senast år 2018.
- I produktionsprocesser används särskilt farliga ämnen endast under strikt reglerade omständigheter, senast år 2018.
- Hormonstörande respektive kraftigt allergiframkallande ämnen betraktas som särskilt farliga ämnen i alla relevanta regelverk, senast år 2015.
- Alla relevanta regelverk inkluderar i begreppet särskilt farliga ämnen även ämnen med andra allvarliga egenskaper än dem som omfattas av nuvarande specifika kriterier och som inger motsvarande grad av betänklighet, senast år 2018.

Förslag till etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper

Sveriges insatser ska bidra till att beslut fattas inom befintlig eller vid behov nya regelverk inom EU eller internationellt som ställer krav på att uppgifter om miljö- och hälsofarliga egenskaper hos kemiska ämnen är tillgängliga och att uppgifterna är tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning för alla användningsområden. Beslutade regelverk ska bl.a. omfatta:

- Informationskraven i samband med registrering i Reach stärks för ämnen som tillverkas eller importeras i lägre kvantiteter (<10 ton per tillverkare/importör och år), senast år 2018.
- Kunskapskraven i relevant lagstiftning gällande kemikalier och varor är tillräckliga för att bedöma och ställa krav på minimering av hälso- och miljöeffekter av nanopartiklar/nanomaterial, senast år 2015.
- Alla relevanta regelverk beaktar kombinationseffekter vid exponering för kemikalier. Verktyg och kunskap tillräcklig för att hantera dessa effekter i respektive regelverk har utvecklats, senast år 2015.

¹³⁹ Miljömålsberedningen (2011). *Etappmål i miljömålssystemet. Delbetänkande av Miljömålsberedningen*. SOU 2011:34.

Förslag till etappmål om information om farliga ämnen i varor

Senast år 2020 har Sveriges insatser bidragit till att regelverk eller överenskommelser tillämpas inom EU eller internationellt för att göra information om miljö- och hälsofarliga ämnen i varor tillgänglig för alla berörda. Reglerna införs stegvis för olika varugrupper. De beslutade åtgärderna innebär bl.a. följande:

- Information om hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material och varor görs tillgänglig genom harmoniserade system som omfattar prioriterade varugrupper. Informationen ska finnas tillgänglig under varans hela livscykel.

Beredningen bedömer att mer specifika etappmål för denna stegvisa utveckling kan behöva utarbetas inom ramen för den strategi för Sveriges internationella arbete för giftfri miljö, inkl. läkemedel och miljö, som beredningen föreslagit ska tas fram.

Kemikalieinspektionens förslag till preciseringar av miljökvalitetsmålet Giffri miljö

Kemikalieinspektionen har som ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Giffri miljö föreslagit preciseringar av målet¹⁴⁰:

Kunskap om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är tillgänglig

Uppgifter om hälso- och miljöfarliga egenskaper hos kemiska ämnen är tillgängliga och uppgifterna tillräckliga för att möjliggöra riskbedömning och säker hantering för alla användningsområden.

Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig

Information om de hälso- och miljöfarliga ämnen som ingår i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig för alla berörda under varans hela livscykel, inklusive avfallsledet.

Användningen av särskilt farliga ämnen har upphört

Användningen av särskilt farliga ämnen har så långt som möjligt upphört. Med särskilt farliga ämnen avses ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska, ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande samt ämnen med andra allvarliga egenskaper som inger motsvarande grad av betänklighet. Till särskilt farliga ämnen räknas kvicksilver, kadmium och bly.

- När nya ämnen utvecklas sker det utifrån principer som syftar till att särskilt farliga egenskaper inte ska förekomma och att så långt som möjligt undvika farliga egenskaper,
- Nyproducerade material och varor är så långt som möjligt fria från särskilt farliga ämnen om varorna är avsedda att användas på ett sätt som kan innebära att människor och miljön exponeras.
- Redan befintliga material och varor som innehåller särskilt farliga ämnen hanteras under varornas hela livscykel inklusive avfalls- och återvinningsledet på ett sätt som innebär att människor och miljö inte exponeras.
- Återvunnet material är så långt som möjligt fritt från särskilt farliga ämnen och håller därmed likvärdig kvalitet med nyproducerat material med avseende på sådana.
- Utsläpp av särskilt farliga ämnen från produktionsprocesser har upphört och sådana ämnen används bara i produktionsprocesser om verksamhetsutövaren kan visa att människor och miljön inte kan exponeras.
- Den långväga spridningen av särskilt farliga ämnen till och från Sverige via luft och vatten är mycket liten.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket (2011). *Miljömålen på ny grund*. Rapport 6420. Bilaga 6.

Oavsiktligt bildade ämnen med farliga egenskaper är kartlagda och spridningen är mycket liten

Uppgifter om bildning, källor, utsläpp samt spridning av de utifrån miljö- och hälsosynpunkt mest betydande oavsiktligt bildade ämnena inklusive nedbrytningsprodukter av dessa finns tillgängliga.

- Ämnenas miljö- och hälsoegenskaper är tillräckligt kartlagda.
- Spridning till miljön av dessa ämnen är mycket liten.

Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen via alla exponeringskällor är inte skadlig för människor eller den biologiska mångfalden

Den sammanlagda exponeringen för särskilt farliga ämnen i den yttre miljön samt i arbetsmiljö, inomhusmiljö och genom föda är nära noll eller nära bakgrunds nivåerna. För övriga ämnen är den sammanlagda exponeringen inte skadlig för människor eller den biologiska mångfalden.

- Exponeringen för kemiska ämnen utgör inget hot mot ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster.
- Exponeringen för farliga ämnen från avfallshantering, återvinning och användning av återvunnet material är tillsammans med övrig exponering så låg att den inte utgör en hälso- eller miljörisk. Återvunnet material håller likvärdig kvalitet med nyproducerat med avseende på dessa ämnen.
- Halterna i livsmedel av farliga ämnen som har spridits eller ökat genom mänsklig verksamhet är så låga att hela befolkningen inklusive känsliga grupper skyddas från exponeringsnivåer där skadliga effekter kan uppstå. Detta innebär bland annat att all fisk i Sveriges hav, sjöar och vattendrag är tjänlig som människoföda med avseende på dessa ämnen och att exponeringen för kadmium är på en säker nivå.

Förorenade områden är åtgärdade

Förorenade områden är åtgärdade i så stor utsträckning att de inte utgör något hot mot människors hälsa eller miljön.

- Samlad och kvalitetssäkrad information om förorenade områden finns allmänt tillgänglig.

Bilaga 3

Översikt över vissa EU-regelverk som gäller kemikalier i varor

Regelverk inom EU	Syfte och omfattning avseende kemikalier i varor	Översyn	Ansvariga departement och myndigheter
Kemikalielagstiftning			
Förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier Reach (EG) nr 1907/2006	Förbud och begränsningar för vissa ämnen i vissa varor. Tillståndsprövning för vissa ämnen i varor. Informationskrav för ämnen i varor (artikel 33). Gäller ämnen uppsatta på kandidatförteckningen.	Översyn med olika inriktning: 2012, 2013, 2014 och 2019	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen
Biociddirektivet 98/8/EG	Förhandsgranskning av biocidprodukter. Förhandlingar om en ny förordning pågår som kommer att innehålla bl.a. märkningskrav för varor.	Pågår	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen
Lagstiftning med inriktning på produktsäkerhet och hälsa			
Produktsäkerhetsdirektivet 2001/95/EG	Direktivet omfattar produkter avsedda för konsumenter och beaktar hälso- och säkerhetsaspekter.	2011	Justitiedepartementet Konsumentverket och andra operativa centrala tillsynsmyndigheter
Leksaksdirektivet 2009/48/EG	Förbud och begränsningar för vissa ämnen (CMR, metaller, allergiämnen) samt märkningskrav för leksaker (vissa allergiämnen).	Ej angivet	Justitiedepartementet Konsumentverket Elsäkerhetsverket Kemikalieinspektionen
Förordning om material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel (EG) nr 1935/2004	Bestämmelser för material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Särskilda rättsakter kan antas för olika materialslag, t.ex. plast. Ett särskilt direktiv finns med en förteckning över ämnen som godkänts för användning vid plasttillverkning (direktiv 2002/72/EG).	Ej angivet	Landsbygdsdepartementet Livsmedelsverket
Medicintekniska direktivet 93/42/EEG	Innehåller märkningskrav för vissa ftalater i medicintekniska produkter.	Ej angivet	Socialdepartementet Läkemedelsverket
Lagstiftning med inriktning på miljö och avfall			
Ekodesigndirektivet 2009/125/EG	Ramdirektivet omfattar idag energianvändande och energirelaterade varor. Syftet är att varorna ska utformas så att deras miljöpåverkan begränsas ur ett livscykelperspektiv. Detaljregler för olika varugrupper införs genom EU-förordningar (s.k. genomförandeåtgärder).	2012	Näringsdepartementet Energimyndigheten

Regelverk inom EU	Syfte och omfattning avseende kemikalier i varor	Översyn	Ansvariga departement och myndigheter
Direktiv om elektriska- och elektroniska produkter RoHS 2011/65/EU	Förbud och begränsningar för vissa ämnen i elektriska- och elektroniska produkter (Pb,Cd, Hg, Cr (VI), PBB, PBDE).	2012	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen
Direktiv om elektriskt- och elektroniskt avfall WEEE 2002/96/EG	Krav på viss märkning, insamling, register m.m. för elavfall. Informationskrav (artikel 11).	Pågår	Miljödepartementet Naturvårdsverket
Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011	Övergripande krav på byggnaders funktion och säkerhet. Detaljkrav sätts i standarder av standardiseringsorgan på mandat av Europeiska kommissionen.	Nyligen avslutad	Socialdepartementet Boverket
Direktiv om uttjänta fordon ELV 2000/53/EG	Förbud och begränsningar samt märkningskrav för vissa ämnen i uttjänta bilar (Pb,Cd, Hg, Cr (VI)). Tekniska anpassningar sker genom kommittéförfarande.	Ej angivet	Miljödepartementet Naturvårdsverket
Batteridirektivet 2006/66/EG	Förbud och begränsningar för vissa ämnen i batterier, krav på märkning, insamling, register m.m. (Pb, Cd, Hg)	2016	Miljödepartementet Naturvårdsverket
Förpackningsdirektivet 94/62/EG	Producentansvar samt förbud och begränsningar för vissa ämnen samt märkningskrav på förpackningar (Pb,Cd, Hg, Cr (VI))	Ej angivet	Miljödepartementet Naturvårdsverket / Kemikalieinspektionen
Ramdirektivet för avfall 2008/98/EG	Inkluderar bl.a. avfallshierarkin, program för förebyggande av avfall (inkl. minskad giftighet), regler för farligt avfall.	2014	Miljödepartementet Naturvårdsverket

Cd=kadmium, Cr(VI)=sexvärt krom, CMR=cancerframkallande, mutagena och reproduktionsstörande ämnen, Hg=kvicksilver, Pb=bly, PBB= polybromerade bifenyler, PBDE= polybromerade difenyletrar.

Översikt över internationella processer av särskilt intresse

Process / Konvention	Syfte / omfattning avseende kemikalier i varor	Inplanerade möten	Ansvariga departement och myndigheter
Övergripande fora			
UNEP Governing Council (GC)	FN:s miljöprogramms styrelse möts vartannat år. UNEP GC har möjlighet att t.ex. etablera internationella förhandlings-processer, initiera arbetsgrupper eller möten.	2013 2015 2017	Miljödepartementet
FN-konferens om hållbar utveckling och grön ekonomi (Rio +20)	UNEP GC beslutade 2009 att arrangera en högnivåkonferens för att säkerställa politiska åtaganden, utvärdera utvecklingen av internationellt överenskomna åtaganden och identifiera nya och kommande utmaningar för hållbar utveckling. Grön ekonomi kommer att vara ett särskilt tema på konferensen.	2012	Miljödepartementet
Globala överenskommelser och konventioner			
SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management)	Global frivillig överenskommelse som antogs 2006 med målet att kemikalier senast år 2020 produceras och används på ett sådant sätt att skadliga effekter på människors hälsa och miljön blir så begränsade som möjligt. Inkluderar kemikalier under hela livscykeln, inkl. varor och avfall. Sedan 2009 pågår samverkan inom fyra s.k. "emerging policy issues" (ansvarig organisation): 1. Chemicals in Products (CiP): Informationssystem för ämnen i varor. (UNEP) 2. Hazardous substances within the life cycle of electrical and electronic products. (Sekretariaten för Basel- och Stockholmskonventionerna) 3. Global Alliance to promote phasing out of the use of lead in paint. (WHO) 4. Nanotechnologies and manufactured nanomaterials. (OECD, UNITAR)	Förberedande möte (OEWG): 2011 2014 Högnivåmöte (ICCM): 2012 2015	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen/ Naturvårdsverket

Process / Konvention	Syfte / omfattning avseende kemikalier i varor	Inplanerade möten	Ansvariga departement och myndigheter
Stockholmskonventionen	Global konvention med förbud och begränsningar för persistenta organiska ämnen, POPs. Arbete pågår inom EU och Baselkonventionen för att sätta gränsvärden för bromerade flamskyddsmedel i återvunnen plast.	Partsmöte 2013	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen/ Naturvårdsverket
Kvicksilverkonventionen	Förhandlingar pågår om en ny global legalt bindande konvention som omfattar utsläpp, användning (inkl. i varor) och avfallshantering av kvicksilver.	2010-2013	Miljödepartementet Kemikalieinspektionen/ Naturvårdsverket
Baselkonventionen	Global konvention för kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Inom konventionen pågår projekt om elektronikavfall (PACE).	Partsmöte 2011 2013	Miljödepartementet Naturvårdsverket
Globala arbetsgrupper av intresse för kemikalier i varor			
OECD Task Force for Exposure Assessment	OECD:s arbetsgrupp för exponeringsanalys tar fram och uppdaterar generella handledningar för emissionsuppskattningar för olika produktområden/branscher. Emissioner från alla livscykelsteg beaktas. Emissioner från varor inkluderas när det är relevant. Ett emissionsscenedokument finns t.ex. för plastadditiv.	Årligen	Kemikalieinspektionen

Översikt över förslag till styrmedel och åtgärder inom nio områden

Förslagen beskrivs närmare i rapportens kapitel 5.

5.1	Verka för en EU-strategi för giffria och resurssnåla kretslopp
5.1.1	Bidra aktivt till pågående strategiutveckling inom EU
5.2	Verka för förbud och begränsningar för särskilt farliga ämnen i varor
5.2.1	Analysera möjligheterna för ett generellt angreppssätt inom EU för särskilt farliga ämnen i konsumentvaror
5.2.2	Verka för begränsningar inom EU för särskilt farliga ämnen i prioriterade varugrupper
5.2.3	Utred nationella begränsningar för farliga ämnen i byggprodukter
5.2.4	Verka för globala begränsningar för särskilt farliga ämnen
5.3	Utveckla en effektiv varutillsyn
5.3.1	Verka för ökad tillsynssamverkan inom EU
5.3.2	Beakta erfarenheter från tillsynen i ökad utsträckning vid regelutveckling
5.4	Verka för ökad informationsöverföring om innehåll i varor under hela livscykeln
5.4.1	Verka för skärpta informationskrav för ämnen i varor inom EU
5.4.2	Verka för globalt ramverk för informationsöverföring för ämnen i varor
5.4.3	Utred ”loggbok” för byggnader och anläggningar i Sverige
5.5	Främja utvecklingen av varor med mindre farliga ämnen
5.5.1	Utred svenskt kunskapscentrum för substitution
5.5.2	Utöka möjligheten att ställa kemikaliekraV vid offentlig upphandling
5.5.3	Utarbeta en handlingsplan för hållbar användning av biocider i varor
5.5.4	Utveckla PRIO och Varuguiden
5.5.5	Analysera möjligheter till stärkta drivkrafter för substitution i Ekodesigndirektivet
5.6	Utöka dialogen och samverkan mellan intressenter i Sverige och internationellt
5.6.1	Genomför branschdialoger i Sverige
5.6.2	Utöka dialogen och samverkan med länder utanför EU
5.7	Genomför informations- och utbildningsinsatser
5.7.1	Genomför riktade informationsinsatser
5.7.2	Genomför kunskapshöjande seminarier
5.7.3	Undersök behovet av att utbildningsmaterial tas fram
5.8	Stärk forskningen om risker och riskbegränsning av farliga ämnen i varor
5.8.1	Avsätt medel för forskning om kemikalier i varor
5.9	Utveckla statistik och uppföljning
5.9.1	Utveckla statistik och flödesanalyser
5.9.2	Utveckla mått för uppföljning



KEMIKALIEINSPEKTIONEN • Box 2 • 172 13 SUNDBYBERG
TEL 08 519 41 100 • FAX 08 735 76 98 • www.kemikalieinspektionen.se • e-post kemi@kemi.se