

Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen

**Information om varors innehåll
av farliga kemiska ämnen**

ISSN: 0284-1185

Best.nr. 360 804

Sundbyberg i mars 2005

Utgivare: Kemikalieinspektionen©

Beställningsadress: CM Gruppen, Box 11063, 161 11 Bromma

Tel: 08-50 59 33 35, Fax: 08-50 59 33 99, E-post: kemi@cm.se

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av det uppdrag som regeringen i december 2003 gav till Kemikalieinspektionen att förslå hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas samt att föreslå en strategi för att genomföra ett sådant system i enlighet med målen i regeringens proposition 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*.

De som har arbetat med uppdraget på Kemikalieinspektionen är Inger Cederberg, Lars Gustafsson, Johanna Lissinger, Eva Nilsson, Anna Nylander, Åsa Thors och Karin Thorán, som lett projektet. Projektets tidsåtgång har varit sammanlagt 1,25 personår.

Uppdraget har genomförts i samråd med berörda myndigheter, och värdefulla bidrag och synpunkter har lämnats av Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Kommerskollegium och NUTEK. En referensgrupp med deltagare från olika delar av näringslivet har bidragit med värdefulla synpunkter och kommentarer under arbetets gång.

Underlag för utredningen har tagits fram av tre olika konsulter på uppdrag av Kemikalieinspektionen. En översikt över tekniska möjligheter för informationsöverföring har sammanställts av *Ipp Research AB i Mölndal* av Stefan Posner och medarbetare. Det *Internationella institutet för industriell miljöekonomi* vid Lunds Universitet har kartlagt och analyserat behovet i olika produktions- och hanteringsled av information om varors innehåll av kemiska ämnen. Konsultstudien genomfördes av Sara Edlund, Philip Peck och Åke Thidell. *Kemi & Miljö Konsulter AB* har gjort en fördjupad studie av två utvalda produktgrupper för att pröva förslaget till omfattning och teknisk överföring av information om varors innehåll av kemiska ämnen. Studien genomfördes av Karin Liljelund, Flemming Hedén och Annica Hedin.

En lägesrapport från uppdraget lämnades till regeringen den 27 augusti 2004.

Sammanfattning

Uppdraget syftade till att utreda hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas. Förslag till strategier för utveckling av ett sådant system har presenterats. Förslagen får ses som en första ansats och flera delar behöver utredas vidare.

Bakgrund

Syftet med ett system för information om varors innehåll av kemiska ämnen är att skapa förutsättningar för riskminskning genom att alla produktions- och hanteringsled får tillräcklig information för att kunna bidra till utveckling av produkter i enlighet med miljöbalken och i linje med miljökvalitetsmålet giftfri miljö.

Den grundläggande principen för kemikaliekontrollen är att förebygga att kemiska ämnen orsakar skada på människor eller miljö, i första hand genom att minska eller undvika exponering av farliga kemiska ämnen men även genom säker hantering. Ansvaret för att förebygga risker med kemiska ämnen vilar huvudsakligen på de företag som tillverkar ämnena. De skall utreda ämnens farliga egenskaper och förmedla sådan informationen vidare till sina kunder. Många ämnen har specifika användningsområden, medan andra kan användas brett för olika funktioner i en mängd olika typer av varor. Det kan ibland vara svårt för ämnestillverkaren att vid riskvärderingstillfället känna till hur ämnet används i senare led. Även om det ligger ett stort ansvar i det första produktionsledet så måste alla led i en produktionskedja ges möjlighet att ta ansvar för sin del i kedjan, eftersom det i varje produktionsled kan uppstå risker som behöver hanteras. Varje produktions- och användarled måste därför få tillräcklig information om vilka kemiska ämnen som förekommer i material, komponenter och varor för att kunna ta ansvar för riskhanteringen.

Tillgång till information i tillräcklig omfattning och kvalitet är en viktig förutsättning för ett målmedvetet handlande som utgör grunden för en säker produkthantering och att miljöhänsyn tas vid produktutvecklingen. Det behövs mer kunskap om innehåll av kemiska ämnen i material och varor för att tillämpningen av försiktighets- och produktvalsprinciperna skall kunna öka och leda till utveckling av varor med minskade kemikalierelaterade risker. Samtidigt behövs en stimulans av drivkrafterna för användningen av informationen.

Information om varors innehåll av kemiska ämnen behövs

Det kan finnas flera olika skäl till att information om varors innehåll av kemiska ämnen behövs. Informationen kan behöva förmedlas i produktionskedjorna för att senare produktionsled skall kunna följa annan lagstiftning, t ex arbetsmiljökrav och andra säkerhetskrav på produkter. Kunskap om varors innehåll av kemiska ämnen behövs för att ge ökade förutsättningar för produktval med hänsyn till innehållet av farliga ämnen. Företag kan också behöva information för att kunna undvika framtida krav på skadestånd och saneringskostnader. Materialåtervinnare behöver få information om materialets kemiska innehåll för att användningen av återvunnet material skall kunna ökas. Privatkonsumenter behöver information för att få möjlighet att göra egna val utifrån hälsoaspekter, t ex allergisynpunkt, eller av miljöskäl. Bättre information i tidigare produktionsled kan dessutom öka förutsättningarna för att de farligaste kemiska ämnena i varor kan bytas ut redan innan produkterna når konsumentledet.

Information om kemiska ämnen i varor bör utgå från de behov som finns i produktions- och hanteringskedjorna. Enbart kundkrav är, enligt Kemikalieinspektionens bedömning, inte tillräckligt som drivkraft för ett informationsflöde som behövs för att miljö kvalitetsmålet giftfri miljö skall kunna uppnås. För att inte överbelasta informationssystemen med information behövs en balans mellan vad som är nödvändig information om kemiska ämnen så att risker kan förebyggas och minimeras, och vad som kan utelämnas.

Prioritering av ämnen och produktgrupper

Vid tillverkning av varor används vissa kemiska ämnen med hälso- och miljöfarliga egenskaper. Ämnen som finns kvar i material, komponenter och i bruksfärdiga varor kan sedan frigöras, avsiktligt eller oavsiktligt, när varan används eller är uttjänt. Risken för att farliga ämnen skall orsaka skada beror också på om människor och miljö exponeras för ämnena. För att förhindra exponering behövs mer kunskap om förekomsten av farliga ämnen i varor, och det är mest angeläget att det finns information om de särskilt farliga ämnena.

Krav på information kan utgå från ämnens farliga egenskaper, och det måste anses som mest angeläget att få kännedom om vilka ämnen med särskilt farliga egenskaper som finns i varor. Enligt miljö kvalitetsmålet giftfri miljö skall de särskilt farliga ämnena avvecklas senast 2010. Det är ännu osäkert om målet kommer att kunna nås på utsatt tid. Information om särskilt farliga ämnen (SVHC) i varor behövs tills målet är nått och informationen kommer också att underlätta arbetet med att nå målet om utfasning.

Bristande kännedom om vilka ämnen som förekommer i en vara innebär att eventuella risker med ingående ämnen är okända. Potentiella risker kan vara ett skäl att begära information, eftersom det är först då som det går att avgöra om det finns en risk som behöver hanteras.

De särskilt farliga ämnen som kan komma att omfattas av krav på tillstånd i enlighet med förslaget till ny kemikalielagstiftningen, REACH, bör i första hand dessa omfattas av krav på information. Även metaller, vars användning skall begränsas, bör omfattas av krav på information. Andra farliga ämnen med sådana egenskaper att de kan orsaka bestående allvarliga skador på människor eller miljö bör också omfattas av krav på information när de ingår i varor som tillhör vissa prioriterade varugrupper. Bristande kunskap om ämnens farliga egenskaper kan vara en anledning till att ställa krav på information om dess förekomst i varor. Att ställa krav på redovisning av alla ämnen skulle dock leda till stora informationsmängder där en del inte är nödvändig för säker hantering.

Vid prioritering av varugrupper som bör omfattas av krav på information om innehåll av farliga ämnen, behöver större vikt läggas vid spridningen av farliga ämnen från varor och de potentiella risker det kan medföra om människor och miljö exponeras. En systematisk prioritering av produktgrupper kan bidra till effektivare riskminskningsarbete, men det förutsätter samtidigt att uppgifterna om varors innehåll av farliga ämnen förbättras. Vissa produktgrupper har redan prioriterats för riskbegränsande åtgärder och omfattas redan av lagstiftning. Förslag på konkreta produktgrupper presenteras inte i utredningen.

Kravet på information om varors innehåll av kemiska ämnen bör avgränsas till de ämnen som faktiskt förekommer i varorna. För att kravet på information skall vara tydligt för företagen, och möjligt för myndigheterna att kontrollera, bör det finnas en gräns för den mängd ämne som ska föranleda krav på information när det ingår i en vara.

Prioriteringsgrunder för urval av varugrupper för krav på information om innehåll av farliga ämnen kan utgå från om prioriterade ämnen finns i varugruppen, om dessa ämnen kan spridas från produktgruppen, och om det är troligt att människor och miljö kan exponeras för ämnena. Det finns en rad olika faktorer som kan påverka om ämnen sprids från varor, bland annat materialet i varan och dess tillsatser, varans funktion och användningsmönster, volymer, livslängd samt användargrupper. Materialet i varan har avgörande betydelse för vilka farliga ämnen som kan ingå, eftersom det för olika material finns vissa möjliga tillsatser.

Regler om krav på information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen bör utformas så att kravet grundas på halten ämne som ingår i materialet. Gränsdragningen mellan kemiska produkter och varor behöver klargöras.

Kemikalieinspektionen föreslår att

I – för ämnen med särskilt farliga egenskaper skall information alltid lämnas när de ingår i varor. Det skall gälla även för vissa metaller med särskilt farliga egenskaper.

II – för andra ämnen med vissa farliga egenskaper skall information lämnas när de ingår i varor i vissa varugrupper

III - för alla ämnen som är klassificerade som farliga skall det finnas en rätt att på begäran få information om de ingår i en vara.

För tillämpning av förslagen måste haltgränser utvecklas och fastställas

Kemikalieinspektionen föreslår prioritering av produktgrupper

– som är avsedda att användas av känsliga användargrupper

– som innehåller vissa material med tillsatser som har hög emissionspotential

Teknik för informationsöverföring

Informationsbehovet ser olika ut i olika branscher och i olika hanterings- och användarled (se kapitel 3). För att tillgodose informationsbehovet hos olika målgrupper och för olika typ av varor kan olika tekniska lösningar behöva utformas. Vissa branscher har redan tidigare byggt upp egna etablerade system för informationsöverföring som är anpassade efter deras behov, och det kan vara en grund som kan utvecklas vidare.

Kemikalieinspektionen föreslår

– att informationen omfattar namn på farliga kemiska ämnen och vilka farliga egenskaper dessa ämnen har

– att det införs krav på en språkneutral symbol eller märke som indikerar att det finns information om varans innehåll av farliga kemiska ämnen

Pilotstudier

Pilotstudier genomfördes för produktgrupperna sport skor och elinstallationsutrustning, och belyser olika förutsättningar och möjligheter att utveckla system för information om varors innehåll av kemiska ämnen. I studien beskrivs vilken information som lämnas idag i varuproduktions- och hanteringskedjan och i viss mån behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen.

Det som är gemensamt är bland annat att det finns luckor i kunskapen och informationen om kemiska ämnen i varor. Den starkaste drivkraften för sådan information är lagstiftning. Lagstiftning som ställer krav på kunskap om innehåll av ämnen i produkter och varor är en mycket stark drivkraft för de produkter som omfattas. Även starka kundkrav, till exempel från inköpare inom offentlig sektor, är en stark drivkraft för information om ämnen i varor. Krav på information om kemiska ämnen kan vara en betydande drivkraft i produktionskedjorna, men för konsumentprodukter märks en ganska svag efterfrågan på sådan information från konsumenterna. Det finns potentialen för ökad information om drivkrafterna förstärks. Att värna om starka varumärken kan också vara ett skäl att lämna information.

Om drivkrafter saknas finns risk att behovet av information om kemiska ämnen inte tillgodoses i produktionskedjorna, en bedömning som också framförts i de underlagsintervjuerna. Möjligheterna att utveckla tekniska lösningar för informationssystem för varors innehåll av farliga kemiska ämnen varierar inom varuproduktions- och hanteringskedjorna.

Andra styrmedel och omvärldsorientering

Förutom lagstiftning finns ett antal andra styrmedel, verktyg och affärsmodeller som i mer eller mindre utsträckning skapar ett behov av information om produktens miljöprestanda. I rapporten beskrivs vissa av dessa styrmedel och branschinitiativ.

Problemen med bristande information om innehåll av kemiska ämnen i varor är internationella. I flera andra länder finns också ett identifierat behov av att utveckla informationssystem för att förbättra informationsflödet i produktkedjan för att på så vis öka förutsättningarna för riskbegränsande åtgärder. I utredningen några exempel på lagstiftning och andra aktiviteter i andra länder.

Inom forskningen studeras möjligheter och barriärer för ett effektivare informationsflöde. Några relevanta forskningsprogram beskrivs kortfattat i rapporten, och förslag till framtida forskning presenteras.

Frivilliga informationssystem eller regler

Det finns ett flertal olika system för information om produkters miljöpåverkan. De frivilliga informationssystemen ställer dock i varierande grad krav på redovisning av produkternas innehåll av farliga kemiska ämnen och deras egenskaper, och de flesta har relativt låg täckningsgrad. Slutsatsen blir att enbart de frivilliga systemen inte kan förväntas tillgodose de informationsbehov som identifierats i producentkedjorna. Därför behövs någon form av regler.

En fördel med obligatoriska regler är att de är konkurrensneutrala, samma regler gäller för alla företag som uppfyller de förhållanden som avses i reglerna. Regler säkerställer en hög spridningsgrad, men hur reglerna efterlevs är i viss mån kopplat till hur aktiv tillsynen är.

Det utesluter dock inte att de frivilliga systemen kan ha en viktig roll som komplement till regler genom att skapa bättre förutsättningar och underlätta för företagen att uppfylla föreskrivna informationskrav. Det finns också en potential att ytterligare utveckla de frivilliga systemen och förstärka dessa med avseende på information om kemiska ämnen.

Kemikalieinspektionen föreslår

- att krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen utformas som regler
- att information om kemiska ämnen bör utvecklas och förstärkas i frivilliga informationssystem, som komplement till regler

Informationskrav i lagstiftningen

Den juridiska analysen belyser för- och nackdelar med olika tänkbara juridiska alternativ. En slutsats är att regler med krav på information i första hand skall gälla hela EU. I första hand bör det prövas om befintliga regler kan kompletteras eller utvecklas. Möjligheten att utveckla helt nya regler är ett mer långsiktigt alternativ men bör dock inte uteslutas. Analysen har lett fram till vissa slutsatser om juridiska lösningar som kan vara möjliga var för sig eller i kombination.

Informationsbehoven bedöms inte kunna tillgodoses genom det förslag till ny kemikalielagstiftning (REACH) som finns för närvarande. Kemikalieinspektionen bedömer att det finns möjligheter att utveckla förslaget genom att det kompletteras med krav på information om ämnen med särskilt farliga egenskaper även när dessa förekommer i material och varor¹.

Det kan finnas vissa möjligheter att utveckla krav på information om kemiska ämnen inom de befintliga produktdirektiven (se 11.3 - 11.6). Det kan prövas om säkerhetskraven i *nya metoden*-direktiv skulle kunna kompletteras med krav på säkerhet beträffande långsiktiga hälsoeffekter och skydd för miljön. En nackdel är att kravens omfattning skulle begränsas till de produktgrupper som nu omfattas av dessa direktiv.

¹ För närvarande pågår förhandlingar om REACH-förslaget och de möjligheter till utveckling av REACH som Kemikalieinspektionen lyft fram som kommer att föras fram i förhandlingarna. Förhandlingarna förväntas inte vara avslutade förrän tidigast 2006.

En möjlighet som bör övervägas är att utveckla ett övergripande direktiv med krav på miljöinformation för varor. Ett sådant direktiv skulle kunna utformas så att alla varor omfattas av generella krav, och att specifika krav på vissa prioriterade varugrupper utvecklas i bilagor. Ett annat alternativ kan vara ett direktiv om varors miljöpåverkan i bred bemärkelse.

Rätten att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämnen kan utvecklas genom olika alternativa vägar. Ett alternativ som i första hand bör prövas är möjligheten att föra in ett sådant krav i REACH-förordningen. Ett andra alternativ kan vara att utveckla direktivet 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, så att även information från företag omfattas. Ett ytterligare alternativ är att införa en nationell miljöinformationslag.

Kemikalieinspektionen föreslår följande strategier för att införa kraven på information

I Kravet på att information lämnas om särskilt farliga ämnen skall införas genom hela produkthanteringskedjan, och i görligaste mån för alla för produkter, genom att REACH-förordningen kompletteras med sådana regler. Alternativt ska kraven införas genom strategierna II och III

II Krav på att information lämnas för andra ämnen med vissa farliga egenskaper skulle kunna utvecklas inom befintliga produkt direktiv Det kan också övervägas om ett särskilt miljöinformationsdirektiv för varor bör införas, alternativt direktiv om varors miljöpåverkan i bred bemärkelse.

Beroende på utfallet av strategi I kan även de särskilt farliga ämnena omfattas i strategi II

III En rättighet att på begäran få veta om något farligt ämne ingår i varor kan införas

- a) i första hand genom komplettering av REACH-förordningen
- b) i andra hand bör kravet införas genom att direktiv 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, utvecklas så att även information från företag omfattas.
- c) i tredje hand bör en miljöinformationslag införas nationellt.

Beroende på utfallet av strategi I kan även de särskilt farliga ämnena omfattas i strategi III

Bedömning av konsekvenser av de föreslagna strategierna

Att information lämnas om innehåll av farliga ämnen i varor kommer att öka företagets möjligheter att utveckla produkter som är säkrare för människor och miljö. Det är positivt i ett övergripande samhällsperspektiv och gagnar både företag och konsumenter.

Krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen kommer att medföra kostnader för vissa företag. Tillverkare och importörer av kemiska produkter kommer att påverkas marginellt av förslagen. De företag som i första hand berörs är de företag som i sin varutillverkning inkorporerar farliga kemiska ämnen för vilka information behöver lämnas till kunderna. Varuimportörer påverkas på liknande sätt. Initialkostnaden beror på om det redan finns informationssystem där sådan information kan inkluderas. Därtill kommer en kontinuerlig kostnad för att upprätthålla systemet. Varierande resurser kommer att krävas av de olika aktörerna beroende på företagets nuvarande kunskaper om ämnen i varor och om de redan har system för att lämna sådan information. Användare av varor som är i slutet av hanteringskedjorna, konsumenter och materialåtervinnare, bedöms få positiva konsekvenser. Informationsflödet är beroende av att alla hanteringsled tar sitt ansvar för att förmedla informationen vidare till kunderna.

Behov av fortsatt utredning för utveckling av strategierna

Utredningen har presenterat förslag till strategier för utveckling av system för information om varors innehåll av farliga ämnen. Förslagen kan ses som en startpunkt för fortsatt arbete med att utveckla ett sådant informationssystem. Förslagen till strategier behöver ses över löpande och utvecklas när utfallet av de olika strategierna blir tydligare. De juridiska alternativen kan i vissa fall behöva förtydligas ytterligare, bland annat när det gäller rätten att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämnen.

I utredningen finns några utestående frågor som behöver utredas ytterligare. En sådan fråga är gränsdragningen mellan kemiska produkter och varor behöver klargöras, se kapitel 4.1. Utredningen har inte heller presenterat konkreta produktgrupper mot bakgrund av de föreslagna prioriteringsgrunderna. Ett sådant arbete behöver inledas för att utveckla av strategierna. Tekniska möjligheter till informationsförmedling har belysts översiktligt i utredningen, och även här behövs en ytterligare konkretisering.

Summary

This is a report from a governmental commission with the aim to study how a system for health and environmental information on the hazardous chemical substance content of articles can be designed. Proposals for strategies for the development of such a system are presented in the report. The proposals can be viewed as a first step and for some parts further investigation is needed.

Background

The purpose of a system for information on the chemical substance content of articles is to create the necessary basis for risk reduction by all stages of production and handling receiving sufficient information to enable them to contribute to the development of products in accordance with the Swedish Environmental Code and in line with the environmental quality objective of a non-toxic environment.

One fundamental principle in chemicals control is to prevent chemical substances from causing harm to humans or the environment, primarily by reducing or avoiding exposure to hazardous chemical substances but also by safe handling. Responsibility for preventing risks associated with chemical substances basically rests with the enterprises that manufacture the substances. They have to assess the hazardous properties of the substances and pass the information on to their customers. Many substances have specific types of use, while others can be used broadly for various functions in a large number of different types of articles. It can sometimes be difficult for the manufacturer of substances to know how the substance will be used throughout the whole life cycle. Although the first producer has a high level of responsibility, it must be made possible for all later links in a production chain to take responsibility for their part of the chain, as risks that need to be tackled can arise at every stage of production. Each stage of production and use must therefore be supplied with sufficient information about what chemical substances are present in materials, components and articles so that responsibility can be taken for risk management.

Access to sufficient information is essential for purposeful action that provides the basis for safe product management and consideration of the environment in product development. There is a need for greater knowledge on the chemical substance content of materials and articles to enable increased application of the precautionary principle and the principle of product choice, leading to the development of articles with reduced chemical-related risks. At the same time, there is a need to boost the impetus behind use of the information.

Need for information on chemical substances in articles

There are several different reasons why there is a need for information on the chemical substance content of articles. There may be a need to pass on information in the production chains so that later links in the chain can comply with other legislation, such as working-environment requirements and other safety requirements for products that have to be met. Knowledge on the chemical substance content of articles is needed to provide better opportunities for product choice with respect to the content of hazardous substances. Companies might also need information to be able to avoid future compensation claims and clean-up costs. Material recyclers need to obtain information on chemical additives in the material to avoid problems in the recycling process. Private consumers need information to enable them to choose products on the basis of health aspects, for example from the point of view of allergies, or for environmental reasons. Better information in earlier stages of production can also provide greater opportunities for the most hazardous chemical substances in articles to be replaced before the products reach consumers.

Information on chemical substances in articles should be based on the information needs in the chains of production and handling. However, customer requirements alone, in the judgement of the Swedish Chemicals Inspectorate, are not sufficient to provide impetus for a flow of information that is needed to enable the environmental quality objective of a non-toxic environment to be achieved. To avoid over-burdening the information systems with data, there is a need for a balance between what constitutes necessary information about chemical substances so that risks can be prevented and minimised, and what can be omitted.

Prioritisation of substances and product groups

Certain chemical substances with properties hazardous to health and the environment are used in the manufacture of articles. Substances that stay in the materials, components and ready-to-use articles can then be released, deliberately or unintentionally, when the article is used or comes to the end of its life. The risk of hazardous substances causing harm also depends on whether humans and the environment are exposed to the substances. To prevent exposure, there is a need for greater knowledge concerning the presence of hazardous substances in articles, and it is most urgent that there is information about substances of very high concern.

Requirements for information may be based on the hazardous properties of substances, and it is most urgent to learn what substances of very high concern are present in articles. According to the environmental quality objective of a non-toxic environment, substances of very high concern are to be phased out by 2010. It is not yet clear whether it will be possible to achieve the target by the set date. Information on substances of very high concern (SVHC) in articles is needed until the objective has been met, and the information will also make the task of achieving the target on phase-out easier.

Inadequate knowledge of what substances are present in an article means unknown potential risks. Potential risks may be a reason to request information, as it is only then possible to decide whether there is a risk that needs to be managed.

The substances of very high concern that may be the target for authorisation in accordance with the proposed new legislation on chemicals, REACH, should primarily be covered by requirements for information. Metals whose use is to be restricted should also be covered by requirements for information. Other hazardous substances with properties, that can cause serious lasting harm to humans or the environment, should also be covered by requirements for information when they are contained in articles that are prioritised e.g. due to certain use or user groups. Inadequate knowledge of the hazardous properties of substances could also be a reason for laying down requirements for information concerning their presence in articles. Laying down requirements for reporting

all substances would, however, lead to large volumes of information, some of which is not necessary for safe handling.

In allocating priority to groups of articles that should be covered by requirements for information on hazardous substance content, emphasis needs to be put on the dispersal of hazardous substances from articles and the potential risks that human and environmental exposure may entail. Systematic prioritisation of product groups can contribute towards more effective risk-reduction activity, but improved information on the content of hazardous substances in articles is also essential. Certain groups of products have already been prioritised for risk-limiting measures and are already covered by legislation. Proposals for criteria for prioritisation of article groups are presented in the study, but specific groups of products are not specified.

The requirement for information on the chemical substance content of articles should be restricted to those substances that actually remain in the articles. For the requirement for information to be clear to enterprises and possible for the authorities to check, there should be a concentration limit for the substance that gives rise to an information requirement.

Prioritisation principles for the selection of groups of articles for requirements relating to information on the hazardous substance content may be based on whether prioritised substances are present in the group of articles, whether these substances can be dispersed and whether it is likely that humans and the environment may be exposed to the substances. There are a number of different factors that may affect whether substances are dispersed from articles, such as the material in the article and its additives, the function and pattern of use of the article, volumes, lifetime and user groups. The material in the article has a decisive bearing on what hazardous substances may be contained, as there are particular possible additives for different materials. Rules on requirements relating to information on the hazardous chemical substance content of articles should be related to the concentration of the substance present in the material. The distinction between chemical products and articles needs to be clarified.

The Swedish Chemicals Inspectorate proposes that

I – for substances with properties of very high concern, information is always to be provided when they are present in articles. This is also to apply to certain metals with properties of very high concern.

II – for other substances with certain hazardous properties, information is to be provided when they are present in articles in certain types

III – for all substances classified as hazardous there is a right on request to obtain information on whether they are present in an article.

Concentration levels must be developed and established for application of these proposals.

The Swedish Chemicals Inspectorate proposes prioritisation of product types

- that are intended to be used by susceptible user groups
- that contain certain materials with additives that have high emission potential

Technology for information transfer

The need for information differs in different sectors and at different stages of handling and use. Various technical solutions may need to be designed to meet the need for information in different target groups and for different types of articles. Some sectors have previously built up established systems of their own for information transfer adapted to their requirements, and this may provide a basis on which continued development can take place.

The Swedish Chemicals Inspectorate proposes

- that the information comprises names of hazardous chemical substances and what hazardous properties these substances have
- that requirements are introduced for a language-neutral symbol or mark indicating that information on the hazardous chemical substance content of the article is available.

Pilot studies

The pilot studies that were carried out for the product types of sports shoes and electrical installation equipment, illustrated various conditions that need to be met and the prospects of developing systems for information on the chemical substance in

articles. The study contains a description of what information is provided at present in the chains of article production and handling, and to some extent a description of the need for information on the chemical substance content of articles.

The pilot studies showed that there are gaps in knowledge and information about chemical substances in articles. The most powerful impetus behind the demand for such information is legislation. Legislation that lays down requirements for knowledge concerning the content of substances in products and articles provides a very strong impetus for the products covered. Strict customer requirements, for example from buyers in the public sector, also provide a powerful impetus for information on substances in articles. Requirements for information on chemical substances may provide significant impetus in production chains. In relation to consumer products, however, quite weak demand for such information from consumers is apparent, but there is potential for increased information if the impetus is boosted. Safeguarding strong brands may also be a reason for supplying information.

If impetus is lacking, there is a risk of the need for information on chemical substances not being met in the production chains, a view that was also expressed in the interviews for the background report. The prospects of developing technical solutions for information systems for the hazardous chemical substance content of articles vary in the article production and handling chains.

Other instruments and business intelligence

In addition to legislation, there are a number of other instruments, tools and business models that, to a greater or lesser extent, create a need for information on the product's environmental performance. The report describes some of these instruments and sector initiatives.

The problems associated with inadequate information on the chemical substance content of articles are international. In several other countries there is also an identified need to develop information systems to improve the flow of information in the product chain and thus improve the prospects of risk reduction measures. The study contains some examples of legislation and other activities in other countries.

Subjects studied within the research include opportunities for and barriers to a more effective flow of information. Some relevant research programmes are briefly described in the report, and proposals for future research are presented.

Voluntary information systems or rules

There are several different systems for information on the environmental impact of products. However, the voluntary information systems make varying demands on the reporting of the hazardous chemical substance present in articles and the hazardous properties of these substances. Most of the voluntary systems have relatively narrow coverage. The conclusion drawn is that the voluntary systems alone cannot be expected to meet the needs for information identified in the producer chains. There is a need for some form of rules. An advantage of mandatory rules is that they are neutral from the point of view of competition, and the same rules apply to all companies that fulfil the conditions referred to in the rules. Rules ensure wide coverage, but compliance with the rules is to some extent dependent on enforcement activities.

However, this does not exclude that voluntary systems can play an important role in supplementing rules by creating better conditions and making it easier for enterprises to fulfil specified information requirements. There is also potential to continue to develop the voluntary systems and strengthen them with regard to information on chemical substances.

The Swedish Chemicals Inspectorate proposes

- that requirements for information on the chemical substance content of articles are formulated as rules
- that information on chemical substances should be developed and strengthened in voluntary information systems, as a supplement to rules.

Information requirements in legislation

The legal analysis illustrates the advantages and drawbacks of various conceivable legal alternatives. One conclusion is that rules containing requirements for information are to apply to the whole of the EU. It should primarily be examined whether

existing rules can be supplemented or developed. The possibility of developing completely new rules is a more long-term alternative but should not be ruled out. The analysis has led to certain conclusions on legal solutions that may be possible, either separately or in combination.

The needs for information are judged not to be capable of being met by the present proposal for new chemical legislation (REACH). The Swedish Chemicals Inspectorate judges that there are opportunities for developing the proposal by adding requirements for information also to be provided on substances of very high concern when these are present in materials and articles².

There may be certain opportunities to develop requirements for information on chemical substances within the existing product directives. It can be examined whether the safety requirements in the *new approach* directives could be supplemented by requirements on safety regarding long-term health effects and protection of the environment. A drawback is that the scope of the requirements would be limited to the product groups now covered by these directives.

One option that should be considered is to develop an overall directive containing requirements for environmental information on articles. A directive of this type could be formulated so that all articles are covered by general requirements, and specific requirements for certain priority groups of articles are developed in annexes. Another alternative may be a directive concerned with the environmental impact of articles in a broad sense.

The right on request to obtain information on the chemical substance content of articles can be developed by various alternative legal routes. One alternative that should be examined is the possibility of introducing such a requirement in the REACH regulation. Another alternative may be to develop Directive 2003/4/EC on public access to environmental information, so that

² Negotiations are currently in progress on the REACH proposal, and ways of developing REACH identified by the Swedish Chemicals Inspectorate will be put forward in the negotiations. The negotiations are not expected to be concluded until 2006 at the earliest.

information from enterprises is also covered. Another alternative could be to introduce a national law on environmental information.

The Swedish Chemicals Inspectorate proposes the following strategies to introduce the requirements for information

I The requirement for information to be provided on substances of very high concern (SVHC) is to be introduced throughout the product handling chain, and as far as possible for all articles, by including such rules in the REACH regulation. Alternatively the requirements are to be introduced through strategies II and III.

II Requirements for information to be provided for other substances with certain hazardous properties (other than SVHC) could be developed within existing product directives. It could also be considered whether a separate information directive for articles should be introduced, or alternatively a directive on the environmental impact of articles in the broad sense.

Depending on the outcome of strategy I, substances of very high concern (SVHC) may also be covered by strategy II.

III The right on request to obtain information whether any hazardous substance is contained in articles can be introduced by alternative legal routes

- a) in the first place by supplementing the REACH regulation
- b) a second alternative is to introduce the requirement by developing Directive 2003/4/EC on public access to environmental information so that information from enterprises is also covered.
- c) a third alternative is to develop a national environmental information act

Depending on the outcome of strategy I, substances of very high concern (SVHC) may be covered by strategy III.

Assessment of consequences of the proposed strategies

Information being provided on the hazardous substances in articles will improve the prospects of enterprises developing products that are safer for humans and the environment. This is favourable from the broad perspective of society and benefits both enterprises and consumers.

Requirements for information on the chemical substance content of articles will entail costs for certain enterprises. Manufacturers and importers of chemical products will be marginally affected by the proposals. The enterprises primarily affected are those, which in their manufacturing of articles incorporate hazardous chemical substances for which information needs to be supplied to customers. Importers of articles are affected in a similar way. The initial cost depends on whether there are already information systems where such information can be included. In addition there is an on-going cost to maintain the system. Varying resources will be required by the different players depending on the knowledge the enterprises currently have on substances in articles and whether they already have systems to provide such information. The consequences for users of articles at the end of the handling chains, consumers and material recyclers, are judged to be favourable. The flow of information depends on all the stages in the handling process taking responsibility for passing the information on to customers.

Need for continued study for development of strategies

The study has presented proposals on strategies for the development of systems for information on the hazardous substance content of articles. The proposals can be regarded as a first step to be followed by continued activity aimed at developing an information system of this kind. The proposals for strategies need to be revised regularly and developed when the outcome of the various strategies becomes clearer. Further clarification may be required in some cases for the legal alternatives, for instance with regard to the right on request to obtain information on hazardous chemical substances in articles.

There are some outstanding issues in the study that need to undergo further investigation. One such issue is the distinction between chemical products and articles that needs to be clarified. Nor has the study presented specific product groups based on the proposed principles of prioritisation. Such activity needs to be initiated so that the strategies can be developed. Technical options for passing on information have been broadly examined in the study, and here too further details are required.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 UPPDRAGET.....	1
1.2 BAKGRUND TILL UPPDRAGET.....	2
1.3 UPPDRAGETS SYFTE, AVGRÄNSNING OCH GENOMFÖRANDE	3
1.4 RAPPORTENS DISPOSITION	4
2 KEMISKA ÄMNEN I VAROR.....	6
2.1 PROBLEMBESKRIVNING	6
2.1.1 Kemiska ämnen – volymer och spridning från varor.....	6
2.1.2 Konsekvenser av bristande information om kemiska ämnen	8
2.1.3 Hinder för informationsflödet.....	8
2.2 PROBLEMHANTERING.....	9
3. BEHOV AV INFORMATION OM VARORS INNEHÅLL AV KEMISKA ÄMNEN.....	12
3.1 INFORMATIONSBEHOV I PRODUKTHANTERINGSKEDJAN.....	12
3.1.1 Behov av information i olika produktions- och hanteringled .	12
3.2 DRIVKRAFTER OCH HINDER	17
3.2.1 Drivkrafter	17
3.2.2 Hinder.....	19
3.3 KOMPETENS	20
3.4 ANSVAR OCH FÖRTROENDE	20
3.5 SAMMANFATTNING	21
4. PRIORITERING AV KEMISKA ÄMNEN OCH VAROR	23
4.1 KEMISKA PRODUKTER OCH VAROR – DEFINITIONER.....	23
4.2 PRIORITERING AV ÄMNEN	25
4.2.1 Kriterier för klassificering av ämnens farlighet	25
4.2.2 Kriterier för särskilt farliga ämnen enligt REACH	26
4.2.3 Gruppering utifrån ämnens farliga egenskaper	27
4.3 KEMISKA ÄMNEN I VAROR	30
4.3.1 Särskilt farliga ämnen som används i varor.....	31
4.4 VAROR SOM KAN INNEHÅLLA FARLIGA KEMISKA ÄMNEN.....	32
4.5 SPRIDNING AV ÄMNEN FRÅN VAROR.....	34
4.5.1 Fysikaliska förutsättningar.....	34
4.5.2 Spridning av varor i samhället	34
4.5.3 Produkters användningssätt	35
4.5.4 Exponering av människor och miljö	35
4.5.5 Avfall och återvinning.....	36

4.6	PRIORITERING AV VARUGRUPPER	37
4.6.1	<i>Utgångspunkter för prioritering</i>	39
4.6.2	<i>Identifiering av varugrupper mot bakgrund av prioriteringsgrunderna</i>	39
5.	UTFORMNING AV INFORMATION OCH TEKNISKA MÖJLIGHETER FÖR ÖVERFÖRING	40
5.1	UTFORMNING AV INFORMATIONEN	40
5.1.1	<i>Uppgifter om kemiska ämnen</i>	41
5.1.2	<i>Uppgifter om kemiska ämnen kompletterad med uppgifter om farlighet, risk och hantering</i>	42
5.1.3	<i>Information genom symboler</i>	43
5.2	MÖJLIGA TEKNISKA LÖSNINGAR	44
5.2.1	<i>Beskrivning av olika databärare</i>	45
5.2.2	<i>Databärares egenskaper och kostnader</i>	46
6.	LAGSTIFTNING OCH INFORMATIONSKRAV	49
6.1	MILJÖBALKEN	50
6.2	EG-LAGSTIFTNING PÅ KEMIKALIEOMRÅDET	52
6.3	FÖRSLAG TILL NY KEMIKALIELAGSTIFTNING INOM EU- REACH	55
6.4	MILJÖLAGSTIFTNING FÖR VAROR	58
6.4.1	<i>Regler om kemiska ämnen i varor</i>	58
6.4.2	<i>Regler om producentansvar och avfall från uttjänta varor</i>	59
6.4.3	<i>Miljörapporter och kemikalieutsläppsregistret</i>	60
6.5	SÄKERHETSLAGSTIFTNING FÖR PRODUKTER	61
6.5.1	<i>Det generella produktsäkerhetsdirektivet</i>	61
6.5.2	<i>Produktdirektiv enligt nya metoden, CE-märkning</i>	62
6.6	SKADESTÅNDSLAGSTIFTNING	65
6.7	INFORMATIONSKRAV INOM ANDRA OMRÅDEN	66
6.7.1	<i>Energimärkning av hushållsapparater</i>	66
6.7.2	<i>Märkning av textilfibrer i textilvaror</i>	68
6.7.3	<i>Materialmärkning av skor</i>	68
6.7.4	<i>Märkning av livsmedel</i>	69
6.8	INTEGRERAD PRODUKTPOLITIK – IPP	69
6.9	INTERNATIONELLA HANDELSREGLER	71
6.10	ÅRHUSKONVENTIONEN OCH ALLMÄNHETENS TILLGÅNG TILL MILJÖINFORMATION	72
7.	FRIVILLIGA INFORMATIONSSYSTEM	74
7.1	INFORMATIONSSYSTEM INOM MILJÖOMRÅDET	74
7.1.1	<i>Positiv miljömärkning</i>	74
7.1.2	<i>Egna miljöuttalanden</i>	76
7.1.3	<i>Miljövarudeklarationer</i>	77
7.2	FRIVILLIGA INFORMATIONSSYSTEM INOM ANDRA OMRÅDEN	80

7.2.1 Energimärkning	80
7.2.2 Märkning av ekologiskt odlade livsmedel.....	80
7.3 INFORMATION SOM STYRMEDEL	81
7.4 SAMORDNING AV FRIVILLIGA INFORMATIONSSYSTEM.....	85
7.5 ANALYS AV FRIVILLIGA INFORMATIONSSYSTEM JÄMFÖRT MED REGLER	85
8. ANDRA VERKTYG OCH INITIATIV SOM DRIVKRAFTER FÖR INFORMATION OM KEMISKA ÄMNEN I VAROR.....	90
8.1 Miljöledningssystem	90
8.2 Miljökrav vid offentlig upphandling	91
8.3 Livscykelanalyser.....	92
8.4 Standarder	92
8.5 Funktionsförsäljning.....	93
8.6 Branschdialoger	94
8.7 Ansvarsförsäkringar	94
8.8 Socialt ansvarstagande (CSR)	95
8.9 Miljörapporter	95
8.10 Vissa branschinitiativ	96
9. OMVÄRLDSORIENTERING	99
9.1 ANDRA LÄNDER	99
9.1.1 Norge	99
9.1.2 USA	99
9.1.3 Japan	101
9.2 FORSKNING	101
9.2.1 Forskning om miljöanpassade produktsystem.....	102
9.2.2 Forskning för effektivare miljöarbete	103
10. STUDIE AV NÅGRA PRODUKTGRUPPER.....	104
10.1 INLEDNING	104
10.2 URVAL AV PRODUKTGRUPPER	104
10.3 METOD	104
10.4 SPORTSKOR	105
10.4.1 Information i produktkedjan	106
10.4.2 Drivkrafter	107
10.4.3 Hur information kan lämnas.....	107
10.5 ELINSTALLATIONSUTRUSTNING.....	107
10.5.1 Information i produktkedjan	108
10.5.2 Drivkrafter	111
10.5.3 Hur information kan lämnas.....	111
10.5.4 Bromerade flamskyddsmedel	113
10.6 VITVAROR	114
10.6.1 Information i produktkedjan	115

10.6.2	<i>Drivkrafter</i>	115
10.6.3	<i>Hur kan information lämnas</i>	116
10.7	SAMMANFATTNING	116
11.	JURIDISK ANALYS	119
11.1	INFORMATIONSSREGLER OCH DEN INRE MARKNADEN	120
11.1.1	<i>Regler inom EU eller nationellt</i>	120
11.1.2	<i>Generella synpunkter på utformningen av regler om information</i>	120
11.2	UTVECKLING AV KEMIKALIELAGSTIFTNINGEN.....	121
11.3	UTVECKLING AV DET GENERELLA PRODUKTSÄKERHETSDIREKTIVET.....	122
11.4	UTVECKLING AV DIREKTIV ENLIGT NYA METODEN	124
11.5	UTVECKLING AV PRODUCENTANSVARSDIREKTIV	126
11.6	UTVECKLING AV ANDRA DIREKTIV OM PRODUKTER	126
11.7	ETT GENERELLT DIREKTIV FÖR INFORMATION OM VARORS MILJÖPÅVERKAN	127
11.8	RÄTTEN ATT PÅ BEGÄRAN FÅ MILJÖINFORMATION	128
11.9	INTERNATIONELLA HANDELSREGLER	130
11.10	SLUTSATSER AV DEN JURIDISKA ANALYSEN.....	131
12	SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	134
12.1	INFORMATIONSBEHOV I PRODUKTHANTERINGSKEDJAN	135
12.2	AVGRÄNSNING AV INFORMATIONSKRAVEN	136
12.2.1	<i>Prioritering av ämnesgrupper</i>	136
12.2.2	<i>Prioritering av varugrupper</i>	138
12.3	INFORMATIONSSYSTEM.....	140
12.3.1	<i>Regler eller frivilliga system</i>	140
12.3.2	<i>Regler om information</i>	142
12.4	INFORMATIONSOVERFÖRING.....	144
12.5	STRATEGIER FÖR INTERNATIONELLT ARBETE.....	146
12.5	BEHOV AV FORTSATT UTREDNING	147
13.	KONSEKVENSBEDÖMNING AV FÖRSLAGEN	148
13.1	ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER FÖR SAMHÄLLET	150
13.1.1	<i>Positiva konsekvenser</i>	150
13.1.2	<i>Negativa konsekvenser</i>	150
13.2	KONSEKVENSER FÖR ENSKILDA AKTÖRER I PRODUKTIONS- OCH HANTERINGSKEDJORNA	151
13.2.1	<i>Tillverkare och importörer av kemiska produkter</i>	151
13.2.2	<i>Varutillverkare</i>	152
13.2.3	<i>Importörer av varor från länder utanför EU</i>	155
13.2.4	<i>Yrkesmässiga användare av bruksfärdiga varor</i>	156
13.2.5	<i>Detaljhandel</i>	156

13.2.6 Konsumenter av bruksfärdiga varor.....	157
13.2.7 Återvinnare av material.....	157
13.3 SAMMANFATTNING.....	158
VISSA BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR	159
REFERENSER	161
BILAGOR	163
BILAGA 1.....	163
BILAGA 2.....	164
BILAGA 3.....	165

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Kemikalieinspektionen har fått Regeringens uppdrag att förslå hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas samt att föreslå en strategi för att genomföra ett sådant system i enlighet med målen i regeringens proposition 2000/01:65 *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*.

I uppdraget ingick att beakta informationsbehov i olika hanteringsled av en varus livscykel och att information kan behöva utformas på olika sätt beroende på vilken målgrupp den riktar sig till, samt möjligheten att förmedla informationen vidare till kunder, inklusive konsumenter och den som hanterar varan i avfallsledet.

Uppdraget skulle särskilt omfatta

- a) att ta fram ett förslag till strategier för det fortsatta arbetet inom EU och internationellt med att utveckla system för hälso- och miljöinformation för kemikalier i varor och i denna del följa arbetet med REACH i syfte att undvika dubbla system,
- b) att inventera nuvarande informationssystem i syfte att ta tillvara erfarenheter och undvika en överlappning
- c) att göra en bedömning av om systemet skall utformas som ett eget system eller som del av något annat informationssystem, t.ex. befintliga miljömärkningssystem
- d) att göra en analys av för- och nackdelar med ett frivilligt respektive obligatoriskt system
- e) att göra en analys av om vissa varugrupper eller vissa ämnesgrupper skall prioriteras framför andra samt vilka varu- eller ämnesgrupper som initialt bör omfattas av informationskraven
- f) att göra en enkel pilotstudie för några varuhanteringskedjor för att exemplifiera hur systemet kan fungera, exempelvis byggvaror och varor som innehåller bromerade flamskyddsmedel
- g) att göra en bedömning av hur inre marknadens funktionssätt kan komma att påverkas

- h) att systematiskt väga in konsekvenser för berörda parter i syfte att göra en avvägning mellan uppnådd miljö- och hälsonytta och kostnader för dem som skall tillhandahålla informationen.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Riksdagen har antagit miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* som syftar till att problemen med kemiska ämnen skall vara lösta inom en generation (till 2020). *Giftfri miljö* innebär att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället, och som kan skada människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

I regeringens proposition *Kemikaliestrategi för Giftfri miljö*³, som antogs av Riksdagen i juni 2001⁴, framhölls att grundläggande problem i arbetet med en giftfri miljö är bland annat den stora okunskapen om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper och bristande kunskap om kemiska ämnens förekomst i varor. I propositionen presenterades förslag till delmål och åtgärdsstrategier för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Delmålen anger handlingsvägar för målarbetet, och det andra delmålet innebär att varor senast 2010 skall vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår. I propositionen framgick även regeringens målsättning att verka för utveckling av ett EU-gemensamt system för utformning av hälso- och miljöinformation för varor som inte är kemiska produkter.

I propositionen *Svenska Miljömål*⁵ presenterades miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* som ett av femton nationella miljö kvalitetsmål som syftar till att nästa generation skall kunna ta över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen godkände förslagen 1999⁶ och har senare beslutat om delmål och åtgärdsstrategier för hur miljömålen ska kunna uppnås⁷.

I propositionen framhölls att det behövs väl utformad information om varors innehåll av farliga kemikalier, bl.a. för att underlätta för inköpare och även konsumenter att tillämpa produktvalsprincipen.

³ Prop. 2000/01:65, *Kemikaliestrategi för Giftfri miljö*

⁴ bet 2000/01: MJU15, rskr 2000/01:269

⁵ Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål*

⁶ bet. 1998/99: MJU6, rskr 1998/99:87

⁷ Prop. 2000/01:103, *Svenska Miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*
bet 2000/01: MJU3, rskr 2001/02:36

I propositionen *Svenska miljömål* lade regeringen även fram tre strategier. En av strategierna, *Giftfria och resurssnåla kretslopp*, syftar till att anpassa varor och tjänster till en ekologiskt hållbar utveckling sett ur ett livscykelperspektiv, och ett mål är energi- och materialsnåla kretslopp med minskad användning och spridning av farliga ämnen. Strategin utgör stöd för bl a miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Regeringens proposition *Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp*⁸ behandlar strategin vidare.

Grundläggande förutsättningar för att miljömålet *Giftfri miljö* skall kunna uppnås är att det finns kunskap om kemiska ämnens farliga egenskaper, kännedom om i vilka produkter som farliga ämnen förekommer samt att information om kemiska ämnens egenskaper och förekomst i produkter lämnas och finns tillgänglig bl a för att underlätta för inköpare och konsumenterna att tillämpa substitutionsprincipen och på annat sätt minska riskerna från kemiska ämnen. I den fördjupade utvärderingen av miljömålet *Giftfri miljö* gjorde Kemikalieinspektionen bedömningen att delmålet två, som innebär att varor senast 2010 skall vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår, inte skulle kunna nås utan ytterligare kraftfulla åtgärder.

1.3 Uppdragets syfte, avgränsning och genomförande

Uppdraget syftar till att utreda hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas. Därmed avses information som förmedlas mellan olika hanteringsled i produktionskedjorna, och inte rapportering till myndigheter eller uppgifter för statistik.

Utredningen har fokuserat på information som riskbegränsningsåtgärd och har inte närmare gått in på andra riskbegränsande åtgärder. Beskrivningen av lagstiftningen innefattar till viss del begränsningsregler, och vissa andra styrmedel har beskrivits i den mån de anses kunna utgöra drivkrafter för ökad information om varors innehåll av kemiska ämnen.

Under arbetet med uppdraget har en referensgrupp med representanter från företag och andra intressenter (*bilaga 1*) inbjudits till möten och haft möjlighet att lämna synpunkter och kommentera förslag. Gruppen har bjudits in till möten vid fyra tillfällen, och representanterna från berörda myndigheter har därutöver bjudits in till särskilda möten vid två tillfällen. Två heldagsseminarier har genomförts för att ta del av externa intressenters synpunkter. Det ena seminariet var inriktat på konsumenterna

⁸ Prop. 2002/03:117

och detaljhandel (*bilaga 2*), och vid det behandlades flera breda frågeställningar inom uppdraget (*bilaga 3*).

1.4 Rapportens disposition

I detta kapitel 1 redovisas bakgrunden till uppdraget och dess inriktning. Kapitel 2 utvecklar problematiken kring spridning av kemiska ämnen i varor och betydelsen av information för att minska risker från kemiska ämnen från varor.

Olika faktabeskrivningar som kan ha betydelse för analyserna och slutsatserna har sammanställts i kapitel 3 till och med 10.

Kapitel 3 beskriver behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen som identifierats i produkthanteringskedjan. Beskrivningen grundas i huvudsak på den studie som det *Internationella institutet för industriell miljöekonomi* i Lund genomförde på uppdrag av Kemikalieinspektionen under januari till mars 2004, samt på synpunkter från referensgruppen. I kapitel 4 utvecklas möjliga avgränsningar för krav på information med utgångspunkt från ämnens farliga egenskaper, samt möjliga grunder för prioritering av olika produktgrupper.

I kapitel 5 redovisas olika möjligheter för utformning av informationen. I kapitlet finns också en genomgång av tekniska möjligheter för informationsöverföring, som baseras på en sammanställning av *Ifp Reserach AB i Mölndal*.

I kapitel 6 finns en genomgång av lagstiftning som är relevant för uppdraget. Både lagstiftning om kemiska produkter och om varor belyses för att kunna beaktas i analysen, liksom handelsregler.

Kapitel 7 beskriver frivilliga informationssystem, och avslutas med en kort analys av för- och nackdelar med regler resp. frivilliga informationssystem. Kapitel 8 presenterar några andra frivilliga styrmedel som kan utgöra en drivkraft för ökad information om varors innehåll av kemiska ämnen.

Kapitel 9 beskriver informationskrav i några andra länder, och ger en bild av några aktiviteter inom forskningen som är av intresse för uppdraget. Kapitel 10 presenterar fördjupade studier av tre produktgrupper: sport skor, elinstallationsutrustning och vitvaror. Underlaget har sammanställts av *Kemi & Miljö AB*.

I kapitel 11 analyseras de juridiska möjligheterna att utveckla regler om krav på information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen.

Kapitel 12 redovisar slutsatser mot bakgrund av de tidigare kapitlen och presenterar förslag och strategier för det fortsatta arbetet. Slutligen görs i kapitel 13 en bedömning av konsekvenser för samhället och näringslivet av de olika förslagen.

2 Kemiska ämnen i varor

2.1 Problembeskrivning

2.1.1 Kemiska ämnen – volymer och spridning från varor

Kemiska ämnen spelar en viktig roll i dagens samhälle. Men kemikalieanvändningen är komplex och omfattande och det sker en kontinuerlig ökning av produktionen. EU-kommissionen uppskattar att det på EU-marknaden finns cirka 30 000 ämnen som antingen tillverkas eller importeras i mängder överstigande 1 ton/år. I Kemikalieinspektionens produktregister⁹ finns registrerade ca 65 000 kemiska produkter som innehåller ca 12 000 kemiska ämnen.

En stor del av de kemiska produkterna, t ex tvätt- och rengöringsmedel, smörjmedel och andra petroleumprodukter, förbrukas vid användningen och går ut i avloppsvattnet för att tas omhand i reningsverk, hanteras som avfall eller sprids diffust till luft eller mark. Andra kemiska produkter, t ex färger, limmer, fogmassor och plasttillsatser, används vid tillverkning av material, komponenter och varor, t ex plastartiklar, textilier eller byggmaterial. Det finns alltså ett stort antal kemiska ämnen som ingår i ett ännu större antal kemiska produkter och som in sin tur ingår i ett mycket stort antal varor.

Kemiska ämnen som ingår i varor kan ha olika funktioner, t ex kan kemiska ämnen vara tillsatta för att upprätthålla en funktion (ex metaller i batterier), vara tillsatser i material för att påverka egenskaperna (ex flamskyddsmedel eller mjukgörare i plast), för att sammanfoga delar (lim, lod) eller som ytbehandling (ex färgprodukter, lacker). Det är varans avsedda funktion och materialets egenskaper som avgör vilka material och ytbehandlingar som väljs och vilka ämnen som därmed kommer att ingå i varan. Beroende på ämnens funktioner kan det vara mer eller mindre lätt att ersätta farliga kemiska ämnen med andra som är mindre riskabla.

En stor andel av de varor som används i Sverige har producerats i andra EU-länder eller länder utanför EU. Handel med varor bidrar till global spridning av kemiska ämnen.

⁹ Tillverkare och importörer av kemiska produkter (ämnen eller beredningar) är, enligt KIFS 1998:8, kap 7, skyldiga att anmäla produkterna med uppgifter om bl a innehåll av kemiska ämnen och deras halter samt produktvolymen.

Kemiska ämnen kan spridas i samband med att varor produceras, används och blir till avfall. Det har under ett par decenniers tid skett en successiv förskjutning av källorna till utsläpp av kemiska ämnen. Eftersom industriutsläpp i samband med tillverkning har minskat så har den relativa betydelsen av spridning av kemiska ämnen från varor i samband med användning och avfallshantering ökat.

Exempel på kemiska ämnen i varor som kan spridas från varor under användningen är mjukgörare, stabilisatorer och flamskyddsmedel i plast, azofärgämnen i textilier, färgämnen i textiler, högaromatiska oljor i bildäck och metaller i bromsbelägg. Spridningen av kemiska ämnen kan ske på grund av ämnens fysikaliska egenskaper, t ex flyktighet, vid varans skötsel, t.ex. tvättning, eller genom slitage som kan ge upphov till spridning av partiklar. Vissa tillsatser i plast kan frigöras lätt, och om t ex barn tuggar eller suger på leksaker och barnartiklar av viss plast kan de få i sig sådana ämnen. Stor uppmärksamhet har inom EU riktats mot mjukgörande ftalater som kan störa fortplantningsförmågan.

För vissa kemiska ämnen visar grova uppskattningar att en betydande andel av ämnens emission från varor kan ske under varans användning¹⁰. Från impregnerat virke kan ingående koppar, arsenik och krom spridas under användningen, enligt en uppskattning så mycket som 25-50 %. Från gummidäck kan HA-oljor spridas i miljön, både som ämne och i partiklar vid slitage av däck. Från däck sprids även zink, och beräkningar visar att över 75 % av zinkinnehållet kan frigöras under användning, vilket skulle bli totalt ca 17 000 ton per år i EU. Från bromsar kan 50-75 % av ingående koppar spridas under användningen, uppskattningsvis totalt ca 427 ton per år i EU.

Från polymera material såsom plast och gummi kan tillsatser läcka ut under hela produktens livscykel. Exempelvis kan betydande andel av ingående ftalater frigöras från PVC-föremål under användningen, och för produktgrupper med totalt sett stora volymer kan den totalt mängden ftalater som emitterar från varor uppgå till tusentals ton per år i EU.

Spridning av långlivade (persistenta) och bioackumulerande ämnen utgör ett särskilt problem. Om skador på miljön upptäcks från sådana ämnen tar det mycket lång tid att få ner halterna till nivåer som inte innebär risk för skada. Vissa varor har lång livslängd i och med att de byggs in i byggnader och anläggningar som är avsedda att kunna användas under

¹⁰ Emissions of hazardous substances from finished products, Lightarts, T.N. et al. Netherlands Organisation for Applied Scientific Research (TNO), March 2001

flera decennier. Det ökar risken för att kunskapen om sådana varors innehåll av kemiska ämnen kan gå förlorad. Se vidare kapitel 4.4 och 4.5.

2.1.2 Konsekvenser av bristande information om kemiska ämnen

Avsaknad av kunskap om innehåll av kemiska ämnen i material, komponenter och bruksfärdiga varor påverkar alla led i hanteringskedjan och försvårar hälso- och miljöbedömningar bl a vid utformning av varor och vid inköp. Företag som producerar material, komponenter och varor av olika slag behöver informationen om kemiska ämnen för att kunna följa lagstiftningen, bland annat om säker arbetsmiljö och hälso- och säkerhetslagstiftning för vissa produkter.

Återvinningsindustrin behöver information om kemiska tillsatser i material från uttjänta produkter för att kunna öka omsättningen av återvunnet material, vilket är i linje med miljökraven för resurshushållning. Till exempel kan bly i glas försvåra användningen av återvunnet glas.

Företag behöver också information om kemiska ämnen för att kunna undvika framtida skadeståndskrav och kostnader till följd av till följd av okunskap om kemiska ämnen som t ex byggts in i byggnader eller använts i produkter. Historiska exempel på sådana situationer är sanering av asbest och sanering av PCB i fogmassor i byggnader.

Andra situationer där företag kan behöva information om kemiska ämnen i varor är t ex när miljöledningssystem ska införas, när företag vill söka licens för positiv miljömärkning av produkter eller ta fram livscykelanalyser för produkterna.

2.1.3 Hinder för informationsflödet

Ett grundläggande hinder är att det fortfarande saknas kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöfarliga egenskaper, eftersom sådan kunskap är en förutsättning för allt kemikaliekontrollarbete. Genom det förslag till ny kemikalielagstiftning inom EU som Kommissionen lagt fram (se kapitel 6.3) förväntas kunskaperna om ämnens farliga egenskaper förbättras.

Företagens behov av sekretess om kemiska ämnen i material eller komponenter kan vara ett hinder för informationen. Sådana krav kan framför allt finnas i början av produktkedjorna och gälla ämnen i kemiska produkter och tillsatser i material. För bruksfärdiga varor är funktion och

utformning avgörande, och varuproducenter ställer sällan krav på sekretess om vilka ämnen som ingår i varorna.

Branschstruktur kan ha betydelse för förmedlingen av information om kemiska ämnen. Vissa mycket stora varuproducenter, t ex biltillverkare och byggföretag, kan ofta ha goda möjligheter att påverka leverantörer och få del av önskad information om kemiska ämnen. Däremot är de mindre och medelstora företagen många gånger mer utelämnade åt leverantörernas vilja att lämna sådan information.

För produktgrupper med snabb produktutveckling, t ex mobiltelefoner, kan det finnas problem med informationsflödet eftersom nya modeller ersätter gamla med korta tidsintervall vilket gör det både svårt och resurskrävande att hålla informationen uppdaterad.

Produktions- och hanteringskedjorna blir alltmer komplexa och internationella och det kan försvåra informationsflödet. För produktionskedjor som sträcker sig genom flera länder kan förmedlingen av information försvåras på grund av skilda språk och kulturella skillnader, t ex om öppenhet och sekretess. Komplexa produktionskedjor och en ökande global handel kan göra det svårt för svenska tillverkare och importörer att få fram kunskap om vilka ämnen som ingår i en vara.

2.2 Problemhantering

Det övergripande målet är att förebygga skador från kemiska ämnen på människors hälsa och i miljön. Att alla produktions- och hanteringsled har tillgång till information i tillräcklig omfattning och kvalitet är en viktig förutsättning för det målmedvetna handlande som är grunden för säker hantering av produkter och miljöhänsyn vid produktutvecklingen. Den grundläggande principen för kemikaliekontrollen är att förebygga skada på människor och miljö genom att minska eller undvika exponering av farliga kemiska ämnen. Kunskap om innehåll av kemiska ämnen och material i varor behövs för att försiktighets- och produktvalsprinciperna skall kunna tillämpas och leda till utveckling av varor med minskade kemikalierelaterade risker.

Risken för skador beror på ämnens farlighet men också på om människor och miljö exponeras. Kunskap om ämnens farliga egenskaper behövs, men det är också viktigt att öka kunskapen om ämnens förekomst i produkter och hur ämnen sprids från produkter när de används eller är uttjänta.

Regler om begränsning av förekomst av kemiska ämnen är en viktig åtgärd för att förebygga och minska risker, men den typen av åtgärder berörs inte vidare i denna utredning som inriktas på information.

Ansvar för att förebygga risker med kemiska ämnen vilar huvudsakligen på de företag som tillverkar ämnena. De skall utreda ämnens farliga egenskaper och förmedla sådan information till sina kunder. Många ämnen har specifika användningsområden, medan andra kan användas brett för olika funktioner i en mängd olika typer av produkter och varor som det kan vara svårt för ämnestillverkaren att känna till fullt ut. Även om det ligger ett stort ansvar i det första produktionsledet så måste alla led i en produktionskedja ges möjlighet att ta ansvar för sin del i kedjan, eftersom det i varje produktionsled kan uppstå risker som behöver hanteras. För att kunna ta ansvar för riskhanteringen måste varje produktions- och användarled få tillräcklig information om vilka kemiska ämnen som förekommer i material, komponenter och varor.

För kemiska produkter finns föreskrivna regler om att risk- och skyddsinformation skall lämnas till alla som använder produkten. Informationen skall lämnas i form av förpackningsmärkning och yrkesanvändare skall dessutom få ett säkerhetsdatablad med mer utförlig skyddsinformation. Reglerna är harmoniserade inom europeiska unionen (se kap 6). Det finns en global överenskommelse inom FN om ett system för klassificering av farlighet, förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad för kemiska produkter.

Det finns fortfarande bristande kunskap om ämnens farliga egenskaper, och det begränsar möjligheterna till information om kemiska ämnen. Förslaget till ny kemikalielagstiftning inom EU, REACH, förväntas bidra till ökad kunskap om ämnens farliga egenskaper vilket är en förutsättning för informationsutbyte om farliga kemiska ämnen i produktionskedjan. REACH förväntas även bidra till ökade kunskaper om ämnens användning i varor eftersom sådana uppgifter skall registreras av de företag som tillverkar och använder kemiska ämnen. Lagstiftningen ställer också krav på att information om ämnen skall lämnas i leverantörskedjan av kemiska ämnen och sammansatta kemiska produkter. REACH beskrivs i kapitel 6.

Att reglerna om information för kemiska produkter efterlevs är en förutsättning för att senare led skall kunna ta sitt ansvar för en god kemikaliehantering. När kemiska ämnen ingår i material och komponenter som används i produktion av varor finns inte motsvarande krav på sådan information. Sådan information skulle kunna underlätta för aktörerna i produkthanteringskedjorna vid produktutveckling och

produktval. Eftersom många produktkedjor är av komplex karaktär och sträcker sig över nationsgränserna så bör också sådan information vara internationell.

Ett förbättrat informationsflöde om kemiska ämnen i produktionskedjorna bör även kunna bidra till att öka den generella kunskapen om varors innehåll av kemiska ämnen som behövs i samhället, bl a för övergripande prioriteringar och statistik.

De starkaste drivkrafterna för information är lagstiftning och kundkrav. Det har utvecklats flera verktyg som stöd för kundernas krav på information, bl a miljövarudeklarationer (se kapitel 7) och offentlig upphandling med miljöhänsyn (se kapitel 8). Information är ett viktigt styrmedel, men möjligheten att verkligen förändra ett beteende med information beror också delvis på om det finns praktiska förutsättningar att kunna följa informationsbudskapet. Effekterna av information kan i vissa fall förstärkas genom samordning med andra styrmedel, som inspektioner eller branschdialoger (se vidare kapitel 7.3).

Det finns några frivilliga system för information om produkters miljöpåverkan. Dessa system kan ha stort värde för vissa företag och vissa produktgrupper där de används i större omfattning, men de frivilliga systemen har alla relativt blygsam omfattning (se kapitel 7). Uppgifter om varors innehåll av kemiska ämnen kan också behövas för företagens övriga miljöarbete, som miljöledningssystem, miljörapporter och standarder (se kap 8).

Inom EU bedrivs ett arbete med integrerad produktpolitik (IPP) som syftar till att minska produkters miljöpåverkan genom hela livscykeln genom att vidta åtgärder där det är mest effektivt ur såväl kostnads som miljöperspektiv. IPP bygger på fem huvudprinciper: livscykel tänkande, aktörssamverkan, kombination av styrmedel, ständig förbättring och samarbete med marknaden. Genom livscykel perspektivet blir alla aktörer längs produktkedjan berörda och ansvarar för att minska produkters miljöpåverkan ligger på alla som kommer i kontakt med produkten. Tillgång till information om produktens miljöpåverkan är en förutsättning för att IPP ska kunna implementeras och målet om minskad miljöpåverkan ska uppnås. Ett system för information om kemiska ämnen i varor skulle förbättra möjligheterna att minska produkters miljöpåverkan och ligger därmed helt i linje med IPP.

3. Behov av information om varors innehåll av kemiska ämnen

I detta kapitel refereras slutsatser från den studie ¹¹ som *Internationella institutet för industriell miljöekonomi* har genomfört på uppdrag av Kemikalieinspektionen. Slutsatserna grundas på djupintervjuer med 40 representanter från olika delar av näringslivet, och en fokusdiskussion med dagligvaruhandel och konsumentorganisationer. Kommentarer och synpunkter från den externa referensgruppen som varit knuten till utredningen, samt kommentarer vid möten och seminarier, har också legat till grund för beskrivningarna i detta kapitel. Behovsanalysen utgår från behovet i produkthanteringskedjan och omfattar följaktligen inte myndigheters behov av statistik.

3.1 Informationsbehov i produkthanteringskedjan

Krav på information om kemiska ämnen i komponenter och varor bör styras av behov och efterfrågan. Det förutsätter dock att behoven av informationen ligger i linje med det nationella miljö kvalitetsmålet giftfri miljö.

Aktörerna i produkthanteringskedjan har av varierande skäl och i olika grad behov av information om vilka kemiska ämnen som ingår i en produkt. Ett stort ansvar ligger på det första ledet, producenter av kemiska ämnen, att bedöma ämnens farliga egenskaper och risker vid olika användningar. Om ämnens farliga egenskaper beaktas tidigt i produktionskedjan kan det spara arbete och kostnader senare i kedjan. Dock har varje produktionsled ansvar för säker kemikaliehantering utifrån sin situation, och för att ta miljö hänsyn vid produktutvecklingen, och det behövs därför relevant information om kemiska ämnen i alla led.

3.1.1 Behov av information i olika produktions- och hanteringsled

Här beskrivs behov av information i olika produktions- och hanteringsled, vilken information som det finns behov av och grunden för behovet. Beskrivningarna grundar sig på uppgifter som har framkommit i den refererade studien ¹² och från den externa referensgruppen. Dessa led

¹¹ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet

¹² *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledningen till kap 3

beskrivs renodlade, men naturligtvis kan ett enskilt företag ha flera av dessa olika roller, t ex tillverkare av kemiska ämnen kan även tillverka produkter, och varuimportörer kan även vara detaljhandelsföretag.

Tillverkare av kemiska produkter (ämnen och beredningar)

För tillverkare av kemiska ämnen finns krav på testning och utredning av ämnenas farliga egenskaper och krav på att produktinformation i form av förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad (SDS) skall lämnas till kunderna (se kap 6.2). Många av företagen som tillverkar ämnen är relativt stora och de har oftast god kemikaliekompetens. Reglerna om produktinformation gäller även tillverkare av kemiska beredningar (blandningar av ämnen, t ex tvättmedel och målarfärger). I vissa fall är det samma företag som tillverkar ämnen som också tillverkar kemiska beredningar, och kemibranschen har generellt sett en god kompetens om kemikaliefrågor relativt andra senare produktions- och hanteringsled.

Att tillverkare av kemiska produkter följer kemikalielagstiftningen och lämnar föreskriven produktinformation till kunderna är en förutsättning för att senare led skall kunna få information om innehåll av ämnen i material och varor och förmedla den vidare.

Producenter av kemiska produkter är de aktörer som minst ger uttryck för förståelse för de behov och önskemål om information om produkters innehåll av kemiska ämnen som finns i senare produktionsled¹³.

Tillverkare och importörer varor

Det finns en mycket stor variation inom denna grupp av företag, och här ges en starkt generaliserad bild.

Varutillverkare och importörer av varor kan ha behov av information om kemiska ämnen som baseras på krav som ställs i annan lagstiftning. Producenter som bearbetar material eller tillverkar komponenter kan behöva uppgifter om kemiska tillsatser för att tillgodose en säker arbetsmiljö. Exempel på situationer då sådan information kan behövas är för bearbetning av lackade ytor eller omhändertagande av avfall och spill från plast som innehåller tillsatser och därför kräver särskilt omhändertagande. Dessutom kan kännedom om insatsämnen och tillsatser i material behövas för att kunna följa annan säkerhetslagstiftning, ex lagstiftning om produkter (t ex elektronik, leksaker, förpackningar). Det är vidare viktigt för företag att kunna

¹³ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, , se inledningen till kap 3

undvika risker för framtida problem från okända kemiska ämnen i varor och kostnader för sanering och skadestånd.

Tabell 3.1 Sammanfattning av informationsbehovet i olika hanteringsled samt motiv och drivkrafter¹⁴

Hanteringsled	Motiv och drivkrafter	Informationsbehov
Producenter av kemiska ämnen	Uppfylla lagkrav Leverantörsansvar Stabila kundrelationer	Ansvar för att ta fram info om kemiska ämnens farliga egenskaper, Krav på SDS
Producenter av kemiska produkter	Uppfylla lagkrav om utsläpp och arbetsmiljö, Stabila kundrelationer	Innehåll av kemiska ämnen Krav på SDS
Varuproducenter (<i>Stor variation</i>)	Bättre kunskap om utsläpp, avfall o spill, Säker arbetsmiljö Produktutveckling Produktsäkring/ kvalitet – indirekta lagkrav - undvika framtida risker	Farliga ämnen, egenskaper och förekomst Emissioner av ämnen från material
Underleverantör	Kundkrav	Vissa ämnen på listor
Bygg-producenter	Säker inomhusmiljö Byggavfall	Emissioner från material inomhus och till miljön
Offentliga upphandlare	Miljöledningssystem Samhällskrav/ miljömål	Innehåll av ämnen, listor
Detaljister	Gott renommé, goda kundrelationer	Ämnen på listor
Konsumenter	Hälsa, allergi, (miljö)	Tolkad info, helst operativ
Återvinnare	Kvalitetskrav på återvunnet material	Innehåll av ämnen, listor

¹⁴ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledningen till kap 3

Inom producentföretagen finns flera olika yrkesgrupper som kan ha behov av information om kemiska ämnen i material och komponenter, t ex inköpare, produktutvecklare och formgivare.

Information om kemiska ämnen kan också behövas för företagens inre miljöarbete, t ex för att utveckla miljöledningssystem, som underlag för en livscykelstudie eller för att utveckla märkning inom något frivillig informationssystem.

Byggproducenterna

För att kunna tillgodose krav på säker boendemiljö har byggföretagen särskilda behov av att få information om ämnen i vissa produkter för att kunna bedöma om farliga ämnen kan emittera i bostäderna. För så långlivade produkter som byggnader finns också ett särskilt behov av att få kännedom om ämnen för att kunna undvika framtida problem om det skulle komma nya rön om ämnens farlighet.

Underleverantörer

Underleverantörer kan ofta vara starkt styrda av kundkrav, i synnerhet om de levererar till större varuproducenter som kan ställa krav på att få detaljerad information om innehåll av kemiska ämnen. Detta gäller i hög grad företag som levererar till större varuproducenter, t ex bil- och elektronikindustrin.

Yrkesmässiga användare av bruksfärdiga varor

Inköpare i offentlig sektor

Inom offentlig sektor har i flera år pågått ett arbete för att ta fram stöd för att upphandlare i ökad utsträckning ska kunna ta miljöhänsyn. Inköpare har oftast inte tillräcklig kompetens för att kunna bedöma information om kemiska ämnen. Det pågår utveckling av ett stödverktyg för upphandlare i offentlig sektor, se vidare kap 8.2.

Krav från inköpare i offentlig sektor har länge uppfattats av tillverkarna som en stark drivkraft för information.

Detaljhandel

Detaljisterna är positiva till ökade krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen, men framhåller också att det måste finnas incitament för att lämna information ¹⁵. Detaljisterna har inget emot att lämna information om innehåll av kemiska ämnen om den efterfrågas, men de

¹⁵ Fokusdiskussion 3 mars 2004, se bilaga 2

upplever inte att kunderna ställer krav på information om kemiska ämnen i varor. De framhåller också att ett lagkrav behövs för att sådan information skall kunna tas fram. Detaljisterna har ofta svårt att få information om varors innehåll av kemiska ämnen från sina leverantörer.

Privata konsumenter

Konsumenterna vill kunna utgå från att produkterna på marknaden är säkra. De flesta konsumenter är inte särskilt väl medvetna om problematiken med kemiska ämnen i varor. Det bör ändå finnas en rättighet för konsumenter att kunna få information om innehåll av kemiska ämnen i de varor som de köper och använder.

Det kan inte förutsättas att privata konsumenter har tillräcklig kunskap för att kunna tolka information om innehåll av kemiska ämnen. Informationen skall vara tydlig och enkel, och helst även tolkad och operativ.

I fokusdiskussionen med representanter för konsumenterna¹⁶ framkom även konsumenternas frågor om produkters innehåll mest rör den egna hälsan och direkta säkerhetsrisker, och att konsumenterna generellt sett inte är lika intresserade av allmänna risker om påverkan på miljön.

Avfallshantering och återvinningsindustrin

Återvinnarna får idag ingen särskild information om innehåll av uttjänta varor med material som skall återvinnas, utan får använda erfarenheter som byggs upp efterhand. Återvinningsindustrin behöver få information om ämnen som kan försvåra återvinningsprocesserna. Det finns även behov av kunskap om ämnen som kan frigöras vid en demontering av varor och leda till arbetsmiljöexponering inom återvinningsindustrin.

För att användningen av återvunnet material ska kunna öka efterfrågas ökad information om tillsatser i bl a plastmaterial. Det behövs för att kunna ge mottagaren en försäkran om att materialet inte innehåller oönskade ämnen. Återvinning av plast skulle kunna minska nyproduktionen av plast.

Återvinningsindustrins behov av kunskap om kemiskt innehåll i de produkter och material som skall bearbetas kan utgöra en drivkraft för informationsflödet i produktkedjan. Krav på information skulle därför kunna utgå från materialslag. Återvinningsindustrin är positiv till ökad information om varors innehåll av kemiska ämnen.

¹⁶ Fokusdiskussion 3 mars 2004, se bilaga 2

Andra aktörer som kan påverka informationen i produktionskedjan

Miljöorganisationer kan vara en stark drivkraft genom att de driver kampanjer om kemiska ämnen i varor som har uppmärksammats mycket i massmedia ¹⁷.

Omfattning av informationskrav

Krav från mottagaren kan vara mer utvecklade och gälla detaljer om ingående ämnen, ibland med krav på CAS-nummer och exakt halt. I många fall kan informationsbehoven gå utöver de regler om information som finns.

En typ av krav på leverantörerna är inriktat på att kontrollera avsaknad av vissa ämnen i komponenter eller varor. I sådana fall utpekas vissa prioriterade ämnen som har kända farliga egenskaper och bör begränsas på något sätt. Dessa finns ofta sammanställda på listor, och leverantörerna kan då få verifiera att de listade ämnena inte förekommer i varan. Sådana verifikationer kan ersätta kravet på uppgift om exakt vilka ämnen som faktiskt används. Listor sammanställs ofta genom branschgemensamma initiativ eller av större producenter eller importörer av varor, t ex textilimportörer och fordonsproducenter. Vid sammanställning av listorna byggs sakkunskap upp om ämnen som ofta förekommer i branschen.

3.2 Drivkrafter och hinder

3.2.1 Drivkrafter

I de intervjuer av representanter för näringslivet som låg till grund för rapporten från det internationella miljöinstitutet ¹⁸ framkom vissa drivkrafter och hinder för information om varors innehåll av kemiska ämnen.

En stark drivkraft bakom behovet av information om innehåll kemiska ämnen i material, komponenter och varor är lagstiftning, t ex arbetsmiljöregler, ramdirektivet för vatten (WFD) eller produktdirektiv. Producenterna inom bil- och elektronikindustrin har via producentansvarsregler ålagts att omhänderta uttjänta varor. Detta har

¹⁷ SNF:s kemikaliekampanj om bromerade flamskyddsmedel, År 2000

¹⁸ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledningen till kap 3

pressat fram kunskap om vilka material och kemikalier som byggts in i varorna.

Många stora varuproducenter har redan utarbetade informationssystem som har blivit en viktig del i deras marknadsstrategi. Nedan ges några exempel på branscher som har egna utarbetade informationssystem och vad som har varit drivkraften i deras fall.

Bil- och elektronikindustrin liksom textil- och byggbranschen har byggt upp frivilliga system för informationsöverföring, se kapitel 7.1.2. Viktiga drivkrafter för deras arbete har varit regler om producentansvar och ett yttre tryck i form av och mediauppmärksamhet, men även starka kunder som kräver information har bidragit till systemens tillkomst. Bil- och elektronikindustrin präglas av stora och kraftfulla aktörer som kan ställa krav på sina underleverantörer. Underleverantörerna informeras via listor om vilka ämnen som inte får förekomma eller endast tillåts i vissa sammanhang. Underleverantörerna modifierar sina produkter efter beställarens krav och rapporterar förekomst av farliga ämnen i sina artiklar och komponenter. Motsvarande information lämnas vidare till avfallshanterare och återvinnare. Gemensamt för bil- och elektronikindustrin är inom dessa branscher finns stora aktörer med stor makt i produktionskedjan. Detta faktum medför att de relativt lätt kan få den information de behöver från sina underleverantörer.

Även textilbranschen kommunicerar sina krav till underleverantörerna via listor som innehåller ämnen som de inte tillåter. Branschen kontrollerar även efterlevnaden av kraven med hjälp av Öko Tex standarden. Drivkraften i deras fall har framför allt varit publicitet kring farliga ämnen i kläder.

Inom byggbranschen initierades arbetet med kemikaliekontroll främst av kundkrav och ett frivilligt producentansvar som innebar att alla byggvaror skulle förses med byggvarudeklarationer som bl.a. innehåller information om farliga ämnen.

Det tycks vara så att de aktörer som är mest synliga för allmänheten är mer motiverade att lämna information och arbeta med produktutveckling där farliga ämnen byts ut, jämfört med de aktörer som inte levererar till en slutkund. Drivkraften är att de oftare uppmärksammas av t ex miljöorganisationer och media. Att värna om etablerade varumärken kan vara en stark drivkraft.

En annan typ av drivkraft handlar om etiskt och moraliskt ansvar. Det finns tillverkare och detaljister där moraliskt och etiskt ansvar är

utpekade i affärsstrategin. Ett skäl kan vara att de har valt att profilera sig mot svaga och känsliga grupper i samhället, t.ex. barn och sjuka.

En mycket viktig och kanske avgörande drivkraft är att informationen som överförs mellan olika led i produktionskedjan uppfattas motsvara ett reellt behov. Under projektets gång har det tydligt framkommit att aktörernas inställning är att det måste löna sig att ta fram och överföra information eller ta emot information. Information är en färskvara och därför måste informationen hållas aktuell och uppdateras i takt med produktutvecklingen.

3.2.2 Hinder

Leverantörens vilja och ambition att lämna information om varors innehåll av farliga ämnen kan påverkas negativt om leverantören ser några direkta marknads fördelar med att lämna informationen, liksom en svag efterfrågan från kunderna kan minska viljan att lämna sådan information. Även kostnader för att ta fram och förmedla information kan vara ett hinder för informationen.

Förtroendet mellan leverantör och kund kan påverka viljan att lämna information om varors innehåll av farliga ämnen. Krav på sekretess om innehåll av kemiska ämnen i produkter kan vara ett viktigt hinder för informationsutbyte mellan olika aktörer i produktionskedjan. Sådana sekretesskrav kan i vissa fall hävdas i början av produktionskedjorna, d.v.s. av tillverkare och importörer av kemiska produkter eller råvaror/råmaterial. Det kan finnas flera skäl till detta. Ett skäl kan vara att företag vill värna om vissa ämnens unika funktioner, eller att skydda företagets intellektuella kapital och företagspolicy. I andra fall kan leverantörer av kemiska produkter och råmaterial vara ovilliga att lämna ut information om vad som ingår i en produkt till kunder som begär det för att kunna tillämpa produktsvalsprincipen, eftersom det kan utgöra ett hot mot leverantörerna. I intervjuerna som ligger till grund för detta kapitel¹⁹ framkom antydningar om att det kan finnas skäl till sekretess som beror på ovilja att röja vissa produkters ganska enkla sammansättning. Varuproducenter hävdar sällan krav på sekretess om innehåll av kemiska ämnen, eftersom varans värde främst är förknippad med funktion, kvalitet och design.

Långa och internationella produktionskedjor med många företag kan utarma informationen om kemiska ämnen i material och komponenter.

¹⁹ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledning kap 3

Skillnader i synsätt på öppenhet och sekretess kan försvåra informationsutbytet mellan aktörer i produktions- och hanteringskedjorna.

Sett i ett lönsamhetsperspektiv är lågprishandeln och parallellimporten faktorer som riskerar att underminera ambitionen att ta fram information. Uppfattningen är således att priset spelar en avgörande roll i kundens produktvalssituation.

3.3 Kompetens

Medvetenheten om problematiken med kemiska ämnen i varor varierar bland varuproducerande företag i Sverige²⁰. Kunskap om kemiska ämnen i varor är generellt sett kopplat till företagets storlek och typ av bransch. Större företag, kemiintensiva branscher och producenter av bruksfärdiga konsumentprodukter i regel är mer medvetna och kunniga om kemikaliefrågor, särskilt de företag som är synligare och ofta har ett större direkt tryck utifrån, t ex från miljöorganisationer.

Även om ett leverantörsföretag har god kompetens på kemikalieområdet så kan det vara så att kunskapen inte alltid når kunderna eftersom säljarna inte har kontakter med kompetensen på andra avdelningar²¹. Det handlar då främst om brister i interna rutiner på företagen.

Bristande kompetens i kundföretagen kan ge en osäkerhet som kan leda till önskan om att vilja ha all information om allt, för säkerhets skull, även om man inte sedan kan tolka tillräckligt väl. Otillräcklig kunskap om kopplingen mellan kemiska ämnen och funktion kan leda till krav på utbyte av ämnen utan att konsekvenserna förstås. Det tycks vara så att öppenhet om uppgifter om kemiska ämnen ger kunderna en känsla av säkerhet.

3.4 Ansvar och förtroende

Förtroende mellan leverantör och kund är ofta avgörande för om informationsutbytet skall fungera tillfredsställande²². Kunder som är kunniga och engagerade och kan ställa relevanta frågor får i regel mycket

²⁰ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledning kap 3

²¹ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledning kap 3

²² *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, Internationella institutet för industriell miljöekonomi (IIIEE), Lunds Universitet, se inledning kap 3

bättre uppgifter om kemiska ämnen. Även storleken på företagen tycks ha betydelse för relationen mellan leverantör och kund. Stora varutillverkare, av t ex bilar och elektronik, ställer ofta krav på sina underleverantörer och kan begära mycket utförliga uppgifter om kemiskt innehåll. Mindre varuproducenter, som oftast har mindre kompetens och resurser för kemikaliekontroll, har sällan samma möjlighet att få motsvarande information från större leverantörer av kemiska ämnen och material.

Leverantörerna känner i regel ett stort ansvar för produkternas kvalitet, och där ingår ibland även kemiska aspekter. Bristande förtroende för leverantörerna kan leda till önskemål om ett system där en oberoende tredje part granskar och verifierar uppgifter. Sådana system finns inom vissa frivilliga styrmedel och kan där ha en relevans eftersom de saknar offentlig kontroll och tillsyn. I kemikalielagstiftningen finns inget system med tredje part som kontrollerar överensstämmelse av lämnad information. Det finns inte heller något krav på förhandsgranskning av kemiska produkter, med undantag för kemiska bekämpningsmedel (växtskyddsmedel och biocider), produkter som per definition är biologiskt aktiva. Företag som levererar kemiska produkter förväntas känna till sitt lagstadgade ansvar och följa reglerna, precis som vid all annan lagstiftning. Att reglerna efterlevs kontrolleras av tillsynsmyndigheter, som också kan använda sanktioner för att se till att konstaterade överträdelser rättas till.

3.5 Sammanfattning

Information om kemiska ämnen i varor bör utgå från de behov som finns i produktions- och hanteringskedjorna. Men enbart kundkraven kan inte förväntas räcka för ett informationsflöde som behövs för att miljö kvalitetsmålet giftfri miljö skall kunna uppnås.

I tabell 3.2 sammanställs olika aktörers uppfattning om för- och nackdelar med utbyte av information om kemiska ämnen. Som framgår av tabellen innebär tillgång till information fördelar för de flesta aktörer. Endast kemikalie- och basmaterialtillverkarna ser inte några uppenbara fördelar.

De kostnader som leverantören kan ha för att ta fram och förmedla information om kemiska ämnen bör balanseras mot de kostnader som annars kan belasta varuproducenterna inom industrin när de själva får ta reda på uppgifter om kemiska ämnen som de kan behöva, bl a för att kunna efterleva annan lagstiftning och för att ska kunna försäkra sig om

att de inte skall råka ut för framtida kostnader för skadestånd eller saneringar.

Aktör	Fördelar	Nackdelar
Tillverkare av kemiska ämne och basmaterial	Minskar risken för att farliga kemiska ämne byggs in i materialet Renare produktionsprocesser	Minskade marginaler Begränsad möjlighet att välja tillsatämnen Risk för minskad konkurrenskraft
Underleverantörer	Tillfredställer kunden Minskar risken för kostnader till följd av negativa hälso- och miljöeffekter Renare produktionsprocesser Underlättar produktvalet	Merkostnader Minskade marginaler
Varutillverkare	Renare produktionsprocesser Underlättar att leva upp till producentansvar Underlättar att undvika oönskade ämnen	Merkostnader Minskade marginaler
Offentliga upphandlare	Tillfredställer samhällets miljökrav Tydliggör miljöanpassad profil och normer Reducerar osäkerhet inom den miljöanpassade marknaden	Merkostnader Minskade marginaler
Detaljister Grossister	Tillfredställer samhällets och kundernas miljökrav	Merkostnader Minskade marginaler Minskad konkurrenskraft Informationskanaler saknas
Konsumenter	Hälsa, trygghet, säkerhet Tydliggör risker	Dyrare varor
Återvinnare	Underlättar materialsortering Minskade arbetsmiljörisker Underlättar kundrelationer	
Konsument-organisationer	Förbättrad hälsa och säkerhet	

Tabell 3.2 Olika aktörers uppfattning om för- och nackdelar av tillgång till information om varors innehåll av kemiska ämnen

4. Prioritering av kemiska ämnen och varor

I uppdraget ingår att analysera om vissa ämnesgrupper eller vissa varugrupper skall prioriteras framför andra, och i så fall vilka ämnes- resp varugrupper som initialt bör omfattas av kraven. Detta kapitel redogör för olika grupperingsmöjligheter och tänkbara prioriteringsgrunder när det gäller vilka ämnen och varor som kan komma att omfattas av ett informationssystem. Prioriteringen görs alltså i två olika delar som senare kan länkas till varandra i olika kombinationer.

Användningen av ämnen med inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper utgör en potentiell risk för skada. Därför behövs information om varors innehåll av farliga ämnen, så att risker kan undvikas eller minskas. Ämnens farliga egenskaper är därför en viktig grund för hur krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen kan avgränsas. Risken för skada beror också på om ämnet kan komma i kontakt med människor eller nå miljön. Den möjliga exponeringen beror bl a på ämnens fysikaliska egenskaper, t ex flyktighet, och deras spridningsegenskaper i miljön.

Risken för att ämnen ska spridas från varor kan också bero på materialet i varan och ämnens potential att emittera från detta material. Sättet som varan används på kan också ha betydelse för om ämnen sprids från den. Ämnen som sprids diffust från varor under användningen eller från uttjänta varor kan indirekt exponera människor via luft, vatten eller födan. Ämnen som är långlivade och stabila i miljön utgör en särskild risk om de även kan ackumuleras i levande organismer.

4. 1 Kemiska produkter och varor – definitioner

För att kunna utveckla kraven för information om varors innehåll av kemiska ämnen finns ett behov av att definiera *kemisk produkt* respektive *vara* och precisera gränsdragningar mellan dessa kategorier. Behovet finns för att reglerna för kemiska produkter respektive varor är olika. Regler för kemiska ämnen och beredningar är generella och mycket mer detaljerade jämfört med befintliga regler för varor, som har mer karaktär av punktinsatser.

Kemiska ämnen och beredningar definieras i reglerna ²³ om klassificering. *Beredningar* är blandningar eller lösningar av två eller flera ämnen. *Kemiska produkter* omfattar *ämnen* och *beredningar*.

I vissa fall kan ämnen i en beredning övergå till att bli en bruksfärdig vara. Exempel är isocyanat-ämnen som kan bilda polyuretan, en polymer som är ett kemiskt ämne i fast form. Sådana polymerer kan tillsammans med tillsatser av andra ämnen bilda materialet plast, som är en beredning. Plasten kan sedan formas till ett bruksfärdigt föremål, t ex en madrass, som då är att betrakta som en vara i juridisk bemärkelse. Stearin är ett ämne som kan formas till bruksfärdiga ljus som då är varor. Om material, se kapitel 4.4.

En annan fråga gäller om partiklar med sådana fysikaliska egenskaper att de kan orsaka skada, t ex asbestfibrer, skall betraktas som kemiska ämnen eller material. Det sker en snabb utveckling av nya ämnen/material, t ex nanopartiklar, där det också kan finnas oklarheter om definitioner.

Kemiskt sett består alla varor av kemiska ämnen. I juridisk bemärkelse särskiljs en särskild varugrupp, nämligen sådana varor som kan innehålla kemiska ämnen, antingen genom att materialet i varan behandlats med kemisk produkt eller genom att ämnen inneslutits i varan. Om sådana varor på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller miljön så omfattas de av krav på produktinformation, se kapitel 6.1.

Materialet i varor kan innehålla ämnen som är tillsatta, antingen för att ge materialet vissa egenskaper, eller för att materialet skall användas som bärare för spridning av de kemiska ämnena. Exempel på kemiska ämnen som tillsatts för att ge materialet egenskaper är tillsatser av flamskyddsmedel och mjukgörare i plast, impregneringsmedel i textilier eller garvningsmedel (ex kromföreningar) i läder. Sådana ämnen är inte avsedda att frigöras från varan, men kan ändå i vissa fall läcka ut från materialet vid varans användning och från uttjänta varor.

Ett exempel på produkt med tillsatser i materialet som är avsett att frisläppas är insektsmedel i öronbrickor till kor. Här är avsikten att ämnen långsamt skall frisläppas från materialet när varan används. Sådana produkter kan i vissa fall betraktas som kemiska produkter om funktionen i huvudsak beror på de kemiska tillsatserna.

²³ Kemikalieinspektionens föreskrifter 1994:12 om klassificering och märkning av kemiska produkter, 5 §

Andra varor innehåller kemiska ämnen eller beredningar där avsikten är att ämnena skall avges vid användningen, t ex märkpennor, toner för kopiatorer eller limstift. I sådana fall skulle behållaren kunna betraktas som en förpackning med innehåll av kemisk produkt.

I vissa varor kan det ingå kemiska ämnen eller beredningar som är väsentliga för varans funktion. Exempel är batterier som innehåller bl a metaller eller lysstavar av plast som innehåller vätska med ftalater. I dessa fall är de kemiska ämnena inte avsedda att frisläppas när varorna används, men det kan inte uteslutas att ämnen ändå läcker ut vid felanvändning eller från uttjänta varor.

Olika former av yttre påverkan kan också ha betydelse för om ämnen frisläpps från varor, t ex tvätt, slitage, UV-strålning och olika väderfaktorer.

Det behöver klargöras ytterligare i lagstiftningen om kemiska ämnen, som är avsedda att frisläppas från en vara under dess användning, ska göra att varan definieras som kemisk produkt. Enligt nuvarande lagstiftning är gränsdragningen tämligen oklar och ger relativt ofta upphov till diskussioner om vilka regler som gäller för enskilda produkter. Bedömningar av produkter kan göras i enskilda fall och dessa kan sedan ligga till grund för en praxis för bedömning om produkter skall betraktas som en kemisk produkt eller som en vara i juridisk bemärkelse.

Det kan även diskuteras hur komplexa och sammansatta varor, som t ex fordon eller stora verkstadsmaskiner, skall betraktas i juridisk bemärkelse.

4.2 Prioritering av ämnen

4.2.1 Kriterier för klassificering av ämnens farlighet

Risken för skada från kemiska ämnen beror både på ämnets inneboende farliga egenskaper och på om människor och miljö kommer i kontakt med ämnet. För att skada ska kunna förebyggas behövs information om ämnens farliga egenskaper, och därför genomförs tester av ämnens farlighet på levande organismer. Ämnen delas upp i olika faroklasser beroende på farligheten, d v s vilken typ av effekter de ger på människor och miljö vid olika doser. Ett mycket farligt ämne kan ge upphov till skada redan vid låg exponering medan högre exponering krävs för att ett mindre farligt ämne skall orsaka skada. Vissa effekter visar sig efter enstaka och kortvarig exponering medan andra effekter är ett resultat av

att en individ exponeras för ett ämne under lång tid. Ämnen som har hög grad av farlighet är de mest angelägna att förse med information.

Ämnen klassificeras som miljöfarliga om de utgör eller kan komma att utgöra en omedelbar eller fördröjd fara för miljön. Användning av långlivade och bioackumulerade ämnen kan leda till en hög och långvarig exponering hos djur högt upp i näringskedjorna. Det är möjligt att allt fler effekter av en sådan exponering kommer att upptäckas i framtiden.

Ämnens volymer kan vara av betydelse för risken, särskilt miljöeffekter, bland annat för att ämnen som inte är direkt nedbrytbara kan lagras upp i levande organismer i miljön och i samhället om tillförseln är högre än nedbrytningstakten.

I reglerna om klassificering och märkning av kemiska ämnen och produkter (se kap 6.2) finns kriterier för bedömning av ämnens inneboende hälso- och miljöfarliga egenskaper och klassificering i olika farlighetskategorier. Klassificering av ämnen är grunden för den märkning av kemiska ämnen och produkter där uppgifter finns om ingående farliga ämnen samt den risk- och skyddsinformation som behövs för säker hantering av produkterna.

När det gäller kemiska produkter finns krav på uppgifter om innehåll, riskfraser och skyddsåtgärder för säker hantering. Kravet på märkning grundas på ämnens farlighet och sådan information behövs för att användaren ska kunna undvika exponering och därmed minska risken för skada. För kemiska produkter är emissionen av kemiska ämnen och risken för exponering av människor och miljön ofta mer uppenbar än för varor av annat slag.

För många ämnen saknas fortfarande kunskap om deras farliga egenskaper, och även kunskapen om olika ämnens samverkande effekter är bristfällig. Nya rön om ämnens effekter kommer kontinuerligt.

4.2.2 Kriterier för särskilt farliga ämnen enligt REACH

Enligt förslaget till EU:s nya kemikalielagstiftning, REACH (se 6.3.2) skall särskilt farliga ämnen inte få användas utan tillstånd. Identifieringen av sådana särskilt farliga ämnen kommer att grundas på klassificeringskriterierna för de ämnen som är cancerogena, mutagena och reproduktionstoxiska (CMR-ämnen).

För identifiering av de särskilt miljöfarliga ämnen som också skall omfattas av tillståndskravet, ämnen som är mycket långlivade och kan

ansamlas i levande organismer (vPvB), samt långlivade ämnen som kan ansamlas i levande organismer och är toxiska (PBT), anges kriterier i REACH-förslaget (bilaga XII). Sådana särskilt farliga ämnen skall sättas upp på en lista (bilaga XIII) över ämnen som inte skall få användas utan att särskilt tillstånd beviljats.

I REACH-förslaget (art 54f) anges att även vissa andra ämnen kan komma att omfattas av krav på tillstånd om de har sådana egenskaper att de ger anledning till samma grad av oro som de ovan nämnda.

4.2.3 Gruppering utifrån ämnens farliga egenskaper

A. Särskilt farliga ämnen som uppfyller kriterierna för att omfattas av tillståndskravet i REACH

Denna gruppering omfattar ämnen med följande egenskaper:

- cancerogena, mutagena, reproduktionstoxiska ämnen (CMR), kategori 1+2 (*klassificerade enligt kriterier i befintliga regler*)
- ämnen som är mycket långlivade och kan ackumuleras i levande organismer (vPvB) + ämnen som är långlivade, kan ansamlas i levande organismer och är toxiska (PBT)
(*ska prövas mot kriterier i bilaga XII i REACH-förslaget*)

Ämnen med CMR-egenskaper finns redan klassificerade i betydande omfattning. Detta gäller inte för ämnen som misstänks ha sådana särskilt miljöfarliga egenskaper att de kan komma att omfattas av tillståndskraven. Sådana ämnen måste först prövas mot kriterierna i bilaga XII i REACH och sättas upp på bilaga XIII. När REACH har trätt i kraft kommer det att ske en successiv prioritering av de särskilt farliga ämnen som skall genomgå tillståndsprövning.

Det råder fortfarande osäkerhet om när REACH kan komma att träda i kraft och hur processen för tillståndsprövning sedan kommer att fungera. En grov uppskattning är att det kan dröja flera år innan antalet ämnen som omfattas av tillståndskrav kan bli betydande.

Det finns ett stort antal ämnen som uppfyller kriterierna för dessa särskilt farliga egenskaper, men alla av dessa är inte i praktiskt bruk, och en mindre andel förekommer i varor, se vidare kap 4.3.

B. Andra särskilt farliga ämnen som uppfyller sådana kriterier att de kan komma att omfattas av tillståndskrav i REACH

Vissa andra särskilt farliga ämnen med egenskaper som inger samma grad av oro som de ämnen som finns under A kan komma att omfattas av krav på tillståndsprövning efter bedömning från fall till fall. Det är i dagsläget svårt att uppskatta hur många av dessa ämnen som slutligen kommer att bli aktuella för tillståndsprövning.

Denna gruppering kan omfatta ämnen med följande egenskaper:

- hormonstörande ämnen
- ämnen som kan orsaka allergi vid inandning, (riskfrasR42)
- ämnen med snarlika egenskaper som PBT/vPvB
- ämnen som kan bryta ner ozonskiktet
- ämnen med annan mycket hög eller hög giftighet för hälsa eller miljö
- vissa metaller

Metaller är grundämnena som, i motsats till organiska ämnen, inte kan brytas ner utan finns alltid kvar i någon kemisk form. De kan därför inte helt bedömas efter samma kriterier som de organiska ämnena. Vissa metaller, bland andra kvicksilver, kadmium och bly, har så farliga egenskaper att de har prioriterats för avveckling i delmål 3 i Giftfri miljö. Även vissa andra metaller är i motsvarande grad farliga.

C. Andra hälso- och miljöfarliga ämnen som kan ge kroniska skador

I denna grupp ingår sådana ämnen som kan ge bestående skador, dock med en lägre grad av farlighet jämfört med de särskilt farliga ämnena under grupp A och B. När ämnen sprids från varor sker det ofta i relativt låga doser men kan ske under lång tid, och exponeringen kan vara omärklig. Ämnen som kan ge bestående skador har därför prioriterats framför ämnen med akuta effekter.

Denna gruppering kan omfatta ämnen med följande egenskaper:

- cancerogena, mutagena, reproduktionstoxiska ämnen (CMR) klassificerade i kategori 3 (riskfraser R40, R62, R63 och R68)
- ämnen med hög kronisk giftighet för hälsa (riskfras R48) och miljö (riskfras R53 och R58)
- ämnen som kan ge hudallergi (riskfras R43)

D. Alla hälso- och miljöfarliga ämnen

I denna grupp ingår ämnen med sådana hälso- och miljöfarliga egenskaper som inte redan omfattas av de tidigare grupperna. Här ingår bl a ämnen med mycket hög eller hög akut giftighet för hälsa och/eller miljö samt ämnen med frätande och irriterande egenskaper.

Ämnen som klassificeras inom EU sätts upp på klassificeringslistan som är en bilaga till substansdirektivet (se 6.2). Listan omfattar för närvarande 3360 ämnen och ämnesgrupper. Om alla enskilda ämnen i ämnesgrupperna räknas så blir antalet ämnen närmare 8000. För de ämnen som inte finns upptagna på klassificeringslistan ska, enligt reglerna, de företag som sätter ut ämnena på marknaden klassificera dem i enlighet med de kriterier som finns i substansdirektivet.

Reglerna om produktinformation (förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad, SDS) för kemiska produkter ställer inte krav på att ingående hälso- och miljöfarliga ämnen skall redovisas om de ingår i produkten under vissa föreskrivna haltgränser.

E. Alla kemiska ämnen

Det kan även prövas om alla kemiska ämnen bör omfattas av kravet på information.

Det finns kemiska ämnen som inte uppfyller kriterierna för klassificering som hälso- eller miljöfarliga och som således inte behöver förses med märkning.

Fortfarande saknas kunskap om många ämnens farliga egenskaper, liksom om ämnens samverkande effekter. Fortlöpande kommer nya rön om ämnens farliga egenskaper. Särskilt med tanke på ämnen som används i långlivade produkter kan det vara ett problem om det senare upptäcks att ämnena har farliga egenskaper. I synnerhet om dessa är långlivade och kan ansamlas i levande organismer kan det vara problematiskt om de redan är spridda med varor. Andra konsekvenser av nya framtida rön om ämnens effekter kan vara att materialåtervinning försvåras eller företaget drabbas av skadestånd och saneringskostnader.

Om alla ämnen skulle omfattas av krav på information skulle det innebära en utvidgning av systemet för produktinformation som gäller kemiska produkter (förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad, SDS). Reglerna om SDS kräver inte att alla ingående hälso- och miljöfarliga ämnen i kemiska produkter redovisas eftersom det finns vissa haltgränser.

Det kan noteras att sådana kemiska produkter som är avsedda att användas som kosmetiska eller hygieniska produkter omfattas av särskilda regler med krav på redovisning av alla ingående kemiska ämnen, med vissa mindre undantag. (Se kapitel 6.2.)

4.3 Kemiska ämnen i varor

Kravet på information om varors innehåll av kemiska ämnen bör omfatta sådana ämnen som finns kvar i komponenten eller den färdiga varan.

Ämnen som bildar plaster eller andra polymerer ska förbrukas vid tillverkningen och finns normalt inte kvar i material i den färdiga komponenten eller varan. I vissa fall kan det dock finnas kvar mindre mängder av utgångsämnen (monomerer). Dessa är i regel reaktiva och har hälsofarliga egenskaper. Då kan information behöva lämnas.

Kända föroreningar i varor bör omfattas av krav på samma sätt som andra ämnen som ingår i varan. I vissa fall finns det kvar rester av ämnen som kommer från de råvaror som ursprungligen använts. Ämnen som bildas oavsiktligt vid tillverkning är i regel svåra att identifiera vilket gör det svårt att ställa krav på information.

För att kravet på information skall vara tydligt för företagen och möjligt att kontrollera för myndigheterna bör det finnas en gräns för den mängd ämne som skall föranleda krav på information när det ingår i material och komponenter i en vara. Det måste också klargöras hur farliga ämnen, som ingår i ytskikt, kan beräknas.

För ämnen i kemiska produkter gäller haltgränsen 0,1 procent för vissa särskilt farliga ämnen (CMR), och för andra hälso- och miljöfarliga ämnen gäller varierande haltgränser från 1 procent upp till 25 procent²⁴. När det gäller haltgränser för varor kan andra gränser gälla. Hur dessa kan sättas behöver utredas närmare.

Varugrupperna elektronik och fordon omfattas av regler om begränsning av förekomst av farliga ämnen och om återvinning (se kap 6.4.2). Detta är varugrupper som består av flera material och komponenter. Vid implementeringen av reglerna utvecklas metoder för att beräkna halter av ämnen i material och komponenter i varor. För varor som omfattas av direktiven fastställs gränsvärden som ska beräknas utifrån förekomst i homogena material.

²⁴ Preparatdirektivet, se kap 6.2

4.3.1 Särskilt farliga ämnen som används i varor

För att kunna bedöma konsekvenserna av olika omfattning för krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen har uppgifter från produktregistret använts för att identifiera sådana särskilt farliga ämnen som kan användas i varuproduktion och förekomma i varor.

I Kemikalieinspektionens produktregister finns uppgifter om vilka kemiska ämnen och beredningar som tillverkas i Sverige, förs in till landet från andra EU-länder eller importeras från övriga länder.

Den information som kan hämtas från registret om vilka ämnen som används i varor begränsas därför till ämnen som ingår i svensk varutillverkning. Det kan därför inte uteslutas att ytterligare andra ämnen kan finnas i varor inom övriga EU.

CMR-ämnena i varor

På EU:s klassificeringslista finns totalt ca 1550 ämnen med CMR – egenskaper (kategori 1 och 2). En stor andel av dessa ämnen är komplexa petroleumprodukter som används som bränsle som inte kommer att ingå i varor. Om dessa räknas bort kvarstår närmare 900 ämnen varav ca hälften är blyföreningar. Av dessa finns ca 160 ämnen i Kemikalieinspektionens produktregister, och en uppskattning är att ca 100 ämnen kan användas i varor. Något över hälften av dessa ämnen är blyföreningar som används som pigment och stabilisatorer samt i batterier. Övriga ämnen är ftalater och HA-oljor (mjukgörare), kromater (pigment, träskyddsmedel, garvning av läder), andra metallföreningar (pigment, träskydd, elektroder, ytbeläggning) och stenkols tjära (takbeläggning och isolering).

PBT, vPvB – ämnen i varor

När det gäller vilka ämnen som är mycket långlivade (persistenta) och har stor förmåga att ansamlas i levande organismer (vPvB), eller är långlivade, kan ansamlas i levande organismer och är toxiska (PBT) är grunden mer osäker eftersom det inte finns några sådana kriterier i EG:s regler om klassificering av ämnen. Tills vidare används därför de kriterier som finns i förslaget till REACH-förordning.

I Kemikalieinspektionens databas PRIO finns ca 50 ämnen i kategorin PBT/vPvB. Dessa är främst kända miljögifter som klorerade dioxiner och furaner, polycykliska aromater, DDT, PCB och difenyletrar. Färre än tio av dessa ämnen fanns i någon produkt som registrerats i produktregistret, och med något undantag förekom de i mycket låga halter eller som föroreningar.

I avvaktan på att fler ämnen ska prövas enligt kriterierna för långlivade och ackumulerande effekter så finns en grupp ämnen som bedömts vara potentiella PBT / vPvB –ämnen. I PRIO-databasen anges ca 65 sådana ämnen, varav en del vid närmare bedömning senare kan komma att utgå ur gruppen. Ca 50 av dessa potentiella PBT/vPvB-ämnen förekommer i produktregistret. De flesta av dessa används som tillsatser (pigment, stabilisatorer, antioxidanter) i plaster, gummi och färgprodukter och som syntesråvaror. Här finns också flamskyddsmedel (HBCD, dekabrombisfenyleter) och klorparaffiner.

4.4 Varor som kan innehålla farliga kemiska ämnen

Alla varor består av något material. Det finns några stora materialgrupper, bl a papper, trä och andra växtmaterial, läder, plast och gummi, textil, metall, glas, sten och betong. Varor kan bestå av flera olika material och kan vara mer eller mindre komplext sammansatta. Det kan också ingå ämnen från hopfogningsprodukter, t ex lim och lod. Kemiska ämnen finns också i ytbeläggningar som färg, lack och metallskikt.

Det är varans avsedda funktion och materialets egenskaper som avgör vilka material och ytbehandlingar som väljs och vilka ämnen som därmed kommer att ingå i varan. Krav på varans funktion kan bestämmas av t ex förväntad yttre påverkan, höga temperaturer, önskad livslängd för varan eller krav på flamskydd. Vissa tillsatser i ytbeläggningar kan krävas för att klara av yttre påverkan från ex UV-strålning, och stabilisatorer i material kan påverka livslängden. Den önskade funktionen kan i vissa fall uppnås med alternativa kemiska ämnen eller genom olika tekniska lösningar.

För att uppnå lång livslängd för produkter, vilket kan vara en fördel från resurshushållningssynpunkt, kan det behövas vissa ämnen, ex stabilisatorer i polymerer. När sådana ämnen är långlivade finns det en risk för konflikt med målet giftfri miljö.

Material och innehåll av farliga ämnen

Det material som ingår i varan har en avgörande betydelse för vilka farliga ämnen som kan ingå, eftersom det för olika material finns vissa möjliga tillsatser. Många av de särskilt farliga ämnen som preciserades under 4.3.1 är tillsatser för plaster och gummi, som t ex pigment med bly eller andra metaller. Polymera material kan ha tillsatser som ger materialet vissa funktioner, t ex stabilisatorer, mjukgörare, färgämnen eller flamskyddsmedel. Bland dessa tillsatser finns ämnen med farliga egenskaper, t ex blyföreningar, kromater, tennföreningar, klorparaffiner

och ftalater. Vissa metaller som är särskilt farliga, t ex beryllium och bly, kan ingå i elektronikprodukter. Metallföreningar kan också ingå i ytbeläggningar. I tabellen 4.1 ges några exempel.

Materialslag	Farliga ämnen som kan ingå i materialet	Exempel på varor där materialet + ämnena kan ingå
Plast Gummi	blyföreningar, kromater, tennföreningar, klorparaffiner, Ftalater	rör, golv, hushållsartiklar, fordon, m fl
Textil	Formaldehyd, antimögelmedel, flamskyddsmedel Impregneringsmedel (PFOS)	Kläder, möbler, inredning
Läder	Krom	Möbler, skor, väskor
Metall	nickel, beryllium, bly krom, kadmium	Elektronik Ytbehandling
Glas	bly, arsenik, antimon	Elektronik, kristallglas
Trä	Träskyddsmedel: krom, arsenik, koppar	Träskyddsbehandlat virke
Papper	färger	Trycksaker, förpackningar

Tabell 4.1 Några exempel på material och innehåll av farliga ämnen, och några varugrupper där dessa kan ingå

Vissa varugrupper som innehåller ämnen med farliga egenskaper, t ex träskyddsbehandlat virke och elektronik, omfattas av regler om begränsning av förekomst av farliga ämnen i varorna eller av krav på återvinning av avfall (se kap 6.4). Det kan beaktas vid prioritering av produktgrupper för krav på information om innehåll av farliga ämnen (se kap 4.6).

4.5 Spridning av ämnen från varor

Vilka ämnen som kan spridas från varor är beroende av vilka material och tillsatser varan består av och på vilka hopfogningsprodukter och ytbeläggningar som ingår. Om kemiska ämnen sprids från varor beror på en rad faktorer, bland annat fysikaliska faktorer hos materialet och ämnet, varans spridning i samhället och varans användningsmönster.

4.5.1 Fysikaliska förutsättningar

De fysikaliska egenskaperna hos ingående ämnen, ex flyktighet, kan ha betydelse för om ämnet emitterar från en vara. Ämnens emissionspotential kan variera mycket. Polymera material, som plast och gummi, innehåller i stort sett alltid tillsatser, t ex stabilisatorer eller mjukgörare. Vissa sådana tillsatser har en stor emissionspotential. Ämnen i glas emitterar däremot mycket lite, och exempelvis ämnen i rostfritt stål (ex krom, nickel) har extremt liten emissionspotential. Exempel på kemiska ämnen som kan spridas från varor under användningen är mjukgörare, stabilisatorer och flamskyddsmedel i plast, färgämnen (ex azofärgämnen) i textilier.

Emissioner av ämnen från varor kan variera under livs cyklern. När tillsatser i plaster emitterar bidrar det till att plasten åldras med tiden, och det kan påverka plastens funktion (kan gälla t ex plast i kablar). Även själva materialen kan åldras och brytas ner så att det blir en spridning av ämnen och partiklar. Det behövs mer kunskap om hur kemiska ämnen kan emittera från material under olika omständigheter och under tidsperioder.

4.5.2 Spridning av varor i samhället

Om ämnen frisläpps från varor som har en stor spridning i samhället kan dessa ämnen få en betydande spridning, vilket har betydelse främst för miljöpåverkan och indirekt exponering av människor.

Geografisk spridning

Den ökande internationella handeln med varor bidrar till att sprida ämnen med varor. Av de produkter som konsumeras i Sverige är en betydande andel tillverkade i andra länder.

Breda användargrupper kan vara ett mått på spridning av varor i samhället. Varor som används av privata konsumenter kan ha en stor spridning, t ex kläder, skor och husgeråd. Andra produkter kan ha en mycket snäv användning, t ex vissa verktyg som används enbart i industriproduktion.

Varuvolymer

Även produktvolymen kan ha betydelse för mängden ämnen som kan spridas i samhället, men det är kopplat till geografisk spridning och användning. För produkter med stora volymer kan även mindre tillsatser bli totalt sett stora mängder. Även små produkter med kort livslängd kan i vissa fall generera avfallsmängder som inte är försumbara. Ett exempel är viss elektronik där produktutvecklingen är mycket snabb och nya modeller ersätter de gamla i ett snabbt tempo.

Spridning under lång tid

Produkter med lång livslängd, ex byggnader (50-70 år), bilar och vitvaror (10-15 år) medför en lång uppehållstid i samhället. Om ämnen sprids från sådana varor kan det pågå under lång tid och totalt sett kan stora mängder ämnen då frisläppas.

4.5.3 Produkters användningssätt

Spridning av ämnen från varor kan påverkas av varans skötsel, t.ex. tvättning. Slitage av varor ger upphov till spridning av partiklar som också kan innehålla farliga ämnen. Exempel på varor där användningen bidrar till att kemiska ämnen frigörs är bildäck och bromsbelägg, där det sker en betydande materialförslitning vid användningen. Vissa arbetsprocesser, som slipning, kan sprida ämnen och partiklar från varor.

4.5.4 Exponering av människor och miljö

Människor och miljö kan i varierande grad exponeras för ämnen som emitterar från varor. Om de ämnen som sprids från varor verkligen kommer att exponera människor och miljö, så att det kan uppstå risk för skada, beror på ytterligare andra faktorer.

Produkters avsedda användning har betydelse för hur människor och miljö kan exponeras för ämnen när dessa frigörs från varorna. Exempel på produkter som används nära kroppen är kläder, skor, glasögon, bijouterier.

Särskilt kan sådana produkter uppmärksammas som är avsedda att användas av användargrupper som kan förväntas vara mer känsliga för kemiska ämnen är den genomsnittliga befolkningen och inte tål lika hög exponering, t ex barn, gravida kvinnor, sjuka och gamla. Ett uppmärksammat exempel är barnartiklar av PVC-plast med innehåll av mjukgörande ftalater, ämnen som kan störa fortplantningsförmågan. När

barn tuggar eller suger på sådana produkter kan de få i sig de farliga ämnena.

Diffus spridning av farliga ämnen från varor eller avfall till miljön kan påverka levande organismer i miljön, men kan också exponera människor indirekt via vatten, luft och mat. Framst gäller det sådana ämnen som är långlivade och kan ansamlas i levande organismer som kan finnas kvar länge i miljön och därför kan spridas under långa sträckor.

4.5.5 Avfall och återvinning

Hantering av uttjänta produkter kan vara av avgörande betydelse för spridning av ingående ämnen. Krav på återvinning av material i produkter kan vara en grund för att prioritera produkter för krav på information om innehåll av kemiska ämnen. Skälet för det är att materialåtervinnare behöver känna till om uttjänta varor och material innehåller tillsatser som kan försvåra återvinningen.

Enligt EU:s avfallsstrategi skall avfallsmängderna minskas, bl.a. genom att produktion av avfall undviks och att materialåtervinning ökas. Deponi av avfall skall i möjligaste mån undvikas. En förutsättning för ökad materialåtervinning är att det återvunna materialet blir likvärdigt med nytt material och att information kan lämnas om ingående farliga ämnen.

Vissa produktgrupper omfattas redan av krav på avfallshantering med återvinning av material (se kap 6.4.2). Exempelvis finns det regler för elektriska och elektroniska produkter som motiveras av innehållet av vissa farliga ämnen och behovet av kunskap om innehållet vid avfallshanteringen. Liknande skäl finns bakom reglerna om uttjänta fordon, och problem med avfall och resurshushållning ligger bakom regler om förpackningar. Dessa regler har införts främst av miljöskäl. För leksaker och medicinsktekniska produkter finns regler som motiveras av att de används av de känsliga grupperna barn och sjuka. Reglerna om ämnen i material som kommer i kontakt med livsmedel syftar till att värna om att maten inte kontamineras med farliga kemiska ämnen från materialen. Dessa regler motiveras främst av hälsoskäl.

Krav på information om varors innehåll av farliga ämnen kan underlätta för företag att följa dessa regler. I vissa regler om producentansvar ingår redan informationskrav.

4.6 Prioritering av varugrupper

Enligt uppdraget ska även möjligheterna för prioritering av vissa produktgrupper utredas. Här redovisas möjliga faktorer som skulle kunna utgöra grunder för övergripande krav på prioritering av produktgrupper där information om innehåll av kemiska ämnen kan vara särskilt angeläget. Prioriterade produktgrupper kan kombineras med prioriterade ämnesgrupper (se kap 4.2) på olika sätt. Förslag på konkreta produktgrupper kommer inte att presenteras.

Det har tidigare konstaterats (kap 3) att behovet av information om innehåll av kemiska ämnen finns i alla produktions- och hanteringsled och inte enbart är kopplat till de bruksfärdiga produkterna. Krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen kan därför inte utgå enbart från prioriteringen av bruksfärdiga produkter.

Mängden produkter i dagens samhälle är enorm och variationen stor. Olika produkter används av olika grupper i samhället och har olika spridning. Funktion, komplexitet, material och livslängd varierar, både inom och mellan olika produktgrupper. Produktgrupper är i olika grad berörda av regler och andra styrmedel.

I olika sammanhang och av olika skäl har produktgrupper sorterats och grupperats, t ex för tullstatistik, avfallshantering, regleringar. Prioriteringar av produktgrupper kan också göras med andra utgångspunkter, t ex resurshushållning och materialåtervinning.

Vissa produktgrupper, där behoven har varit uppenbara, har prioriterats för åtgärder och omfattas av lagstiftning (se kap 6.4). Exempelvis finns det regler för elektriska och elektroniska produkter som motiveras av innehållet av vissa farliga ämnen och kontrollerad avfallshantering. Liknande skäl finns bakom reglerna om uttjänta bilar, och problem med avfall och resurshushållning ligger bakom regler om förpackningar. Dessa regler har införts främst av miljöskäl.

För leksaker och medicinsktekniska produkter finns regler som motiveras av att de används av de känsliga grupperna barn och sjuka. Reglerna om ämnen i material som kommer i kontakt med livsmedel syftar till att värna om att maten inte kontamineras med farliga kemiska ämnen från materialen. Dessa regler motiveras främst av hälsoskäl.

Det finns ett par studier där produktgrupper prioriterats med utgångspunkt från miljöpåverkan under livscykeln. I samband med

Naturvårdsverkets uppdrag ²⁵ att utreda den integrerade produktpolitiken genomfördes en studie ²⁶ av produkters miljöpåverkan för att identifiera de ur miljösynpunkt viktigaste produktgrupperna. Studien tillämpade livscykelperspektiv, och de produktgrupper som prioriterades var petroleumprodukter, energiproduktion, byggnader och fastighetsverksamhet, detaljhandel, livsmedel och drycker samt transporter.

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen genomförde 1999 en studie ²⁷ av flöden och upplagring av farliga ämnen i samhället. Studie syftade till att öka den övergripande kunskapen om kemiska ämnens förekomst och flöde i samhället, att identifiera kunskapsluckor och föreslå åtgärder för ökad kunskap. Studien gav övergripande information om användning av ämnen i varor inom olika branscher och mängduppgifter. Dessa uppgifter ha ett visst värde, vid prioritering av produktgrupper för krav på information mellan olika hanteringsled i produktionskedjan om ämnens förekomst i varor, om totala varuvolymer och bransch användningar ska beaktas.

En studie om produkters miljöpåverkan baserad på livscykelanalyser (LCA) för produkter presenterades av EU kommissionen 2003 ²⁸. I studien framhålls att resultaten blir begränsade på grund av att det i LCA generellt sett finns en stor osäkerhet om produkters toxiska och ekotoxiska effekter, inte minst på grund av bristande information om varornas innehåll av kemiska ämnen.

Kommissionen har initierat ytterligare en studie om produkters miljöpåverkan: *Evaluation of environmental impacts of products*. Den studien pågår fortfarande.

I en studie ²⁹ som utgick från avfallshantering kategoriseras byggavfall beroende på kemiskt innehåll, och olika hantering av avfallskategorierna

²⁵ Naturvårdsverket (2002), *På väg mot miljöanpassade produkter*, Rapport 5225

²⁶ Naturvårdsverket, (2002) *Kunskap om produkters miljöpåverkan – vad ger dagens statistik?* Rapport 5231

Naturvårdsverket (2002) *Kunskap om produkters miljöpåverkan – tillgång, behov och uppbyggnad av livscykeldata*, Rapport 5229

²⁷ *Finn farliga flöden - kemikalier i samhället* (1999), Naturvårdsverket rapport 5036

²⁸ European Commission, DG Enviro, (February 2003) *Study on External Environmental Effects Related to the Life Cycle of Products and Services*,.

²⁹ Definition of waste recovery and disposal operations (2004) Ökopol Institute for Environmental Strategies

föreslås. Det förutsätter att innehållet av farliga kemiska ämnen i byggavfallet är känt.

I de refererade studierna om prioritering av produkter, som baseras på livscykelperspektiv, väger ofta produktionsutsläpp och energiförbrukning tungt eftersom sådana data ofta är mer kända än annan miljöpåverkan, t ex från farliga ämnen. Den miljöpåverkan som orsakas av farliga ämnen som sprids från varor behöver få större genomslag vid prioritering av produktgrupper. Därför behövs bättre uppgifter om varors innehåll av farliga ämnen och dess farliga egenskaper så att produktgrupper kan prioriteras utifrån innehåll av farliga ämnen. En systematik vid urvalet av produktgrupper för åtgärder kan genom mer välgrundade prioriteringar bidra till effektivare miljöarbete.

4.6.1 Utgångspunkter för prioritering

Möjliga prioriteringsgrunder för vilka varugrupper som skulle kunna omfattas av krav på information om innehåll av farliga ämnen kan utgå från kunskap om att prioriterade ämnen (se 4.3.2) finns i varugruppen, om dessa ämnen kan spridas från produktgruppen, och om det är troligt att människor och miljö kan exponeras för ämnena.

Som tidigare framgått finns en rad olika faktorer som kan påverka om och ämnen sprids från varor: ingående material och ämnen, varans funktion och användningsmönster, volymer, livslängd samt användargrupper. Vid prioritering av varugrupp kan det även beaktas om varugruppen redan omfattas av regler eller andra samhällskrav. Det har tidigare framgått (kap 4.6) att vissa produktgrupper redan har prioriterats och omfattas av regler, bl.a. elektronik, bilar och leksaker. Det kan diskuteras hur dessa produktgrupper skall hanteras vid en systematisk prioritering av varugrupper. Det kan övervägas om hänsyn skall tas till även till andra samhällskrav, t ex på materialåtervinning eller till frivilliga informationssystem.

4.6.2 Identifiering av varugrupper mot bakgrund av prioriteringsgrunderna

För att identifiera vilka varugrupper som bör prioriteras måste varugrupper prövas mot de föreslagna prioriteringsgrunderna. Prioritering av konkreta varugrupper har inte kunnat inrymmas inom tiden för utredningen.

5. Utformning av information och tekniska möjligheter för överföring

5.1 Utformning av informationen

Detta avsnitt utvecklar frågeställningar om hur utförlig information som kan behövas om de ämnen som omfattas av krav på redovisning av information (se 4.2).

Informationen om varors innehåll av kemiska ämnen kan begränsas till uppgifter om ämnesnamnet eller kompletteras med uppgifter om farlighet, risk och hanteringsanvisning. Informationen kan lämnas i klartext, med kod eller symbol. Vidare kan informationen överföras via olika tekniska lösningar.

Önskemålen om hur omfattande informationen skall vara utöver ämnesnamnet varierar bland användare i olika produktionskedjor och branscher. Erfarenheter tyder på att informationen bör var kortfattad och enkel att förstå för att få genomslagskraft. Informationen som används måste vara lättillgänglig, trovärdig och enkel att administrera.

Mottagaren av informationen kan ha begränsade kunskaper om kemiska ämnens egenskaper och risker, och informationen behöver därför tolkas för att nå en bredare målgrupp. I princip gäller att för större företag och med högre kemisk kompetens kan det räcka med uppgifter om kemiska ämnen. Däremot kan mindre företag, som generellt sett inte har stora resurser för kemikaliekontroll och ofta saknar speciell kemisk kompetens, behöva utförligare information. Knappt 1 % av alla svenska företag har mer än 250 anställda vilket gör att små och medelstora företag utgör ca 99 % av alla företagen. Strukturen är densamma i flera andra EU-länder³⁰.

Viss kompetens är nödvändig för att mottagaren ska kunna tolka informationen. Erfarenhet från de frivilliga systemen, men också från systemet med säkerhetsdatablad, visar att miljöinformation i stort och information om kemiska ämnen i synnerhet ofta kan vara svår att förstå och tolka för användaren. För att ett bättre informationsflöde skall få den genomslagskraft som önskas behöver samtidigt kompetensen öka bland dem som ska ta till sig av informationen.

³⁰ NUTEK. Små och medelstora företag i Sverige – Strukturell förändring och näringspolitiskutveckling. 2001

Kompetens krävs även för att mottagaren ska förstå varför de kemiska ämnena tillsätts, och hur kraven kan ställas på ämnen och funktioner. Ju mer kunskap aktörerna längre ned i produktkedjan har desto större möjlighet har tillverkare och importörer att ge bästa möjliga information. Information till privata konsumenter bör vara operativ.

Det är viktigt att viss informationen når de led i aktörskedjan som har behov av den, från tillverkare av kemiska produkter till konsument och vidare till avfallsledet. Stora krav ställs därmed på tydlighet och struktur så att informationen kan tolkas av mottagaren. Det är önskvärt att uppgifterna lämnas i ett standardiserat format, för att underlätta kommunikationen mellan aktörerna i kedjan.

Det finns inga entydiga önskemål om hur omfattande informationen bör vara eller på vilket sätt den lämpligen kan lämnas (se även kap 10). Ett viktigt önskemål inom industrin är dock att informationen skall vara förenlig med andra informationssystem. Eftersom de allra flesta företag i en produktkedja är små eller medelstora bör detta beaktas i utformning av ett system så att överföringen av information om kemiska ämnen i varor underlättas.

Det finns aktörer i produktkedjan som ställer krav på att vissa kemiska ämnen inte får förekomma i material, komponenter och varor. Sådana krav omfattar utpekade prioriterade ämnen med kända farliga egenskaper och som bör begränsas på något sätt. Dessa ämnen finns ofta sammanställda på listor. Leverantörerna får verifiera att de listade ämnena inte förekommer i komponenten eller varan och många kunder nöjer sig med en sådan försäkran och ställer inte ytterligare krav på uppgifter om exakt vilka ämnen som används. Det är vanligt att sådana listor sammanställs genom branschgemensamma initiativ eller av större varuproducenter eller -importörer. Vid sammanställning av listorna byggs sakkunskap upp om ämnen som ofta förekommer i branschen.

Informationen om ämnen i varor kan ha olika omfattning och utformning.

- Uppgift om kemiska ämnen
- Uppgift om kemiska ämnen + uppgifter om farlighet
- Uppgift om kemiska ämnen + uppgifter om farlighet + uppgifter om risk + hanteringsanvisningar
- Redovisning med hjälp av symboler

5.1.1 Uppgifter om kemiska ämnen

Uppgifter om kemiska ämnen måste i regel tolkas för att kunna användas och det kräver kunskap. I de fall informationen endast omfattar

information om kemiskt ämne ställs det högre krav på mottagaren för att kunna använda informationen på rätt sätt. Små företag har därför svårare att hantera och agera på den typ av information som endast omfattar namn på kemiska ämnen.

Det kan dock i vissa fall räcka med att känna till om vissa ämnen ingår, t ex när det finns listor som pekar ut prioriterade ämnen som ska fasas ut eller är begränsade på något sätt. Sådana listor är exempel på krav som förmedlas mellan aktörer i produktkedjan från större kunder till leverantörer. Listorna bedöms som effektiva för producenter av komponenter och sammansatta varor men kan upplevas som begränsande för producenter av kemiska produkter.

Flera av bransch- och företagslistorna grundar sig på Kemikalieinspektionens OBS-lista. Denna är idag ersatt och vidareutvecklad till ett webbaserat riskminskningsverktyg, PRIO³¹.

5.1.2 Uppgifter om kemiska ämnen kompletterad med uppgifter om farlighet, risk och hantering

Syftet med ett bättre informationsflöde i produktkedjan är att möjliggöra för fler aktörer att göra aktiva val och fatta bättre underbyggda beslut. Eftersom en stor del av aktörerna i kedjan har relativt begränsad kunskap om kemiska ämnen och dess farlighet kan det vara otillräckligt med endast information om kemiskt namn. För att informationen ska bidra till riskminskning av kemiska ämnen kan informationen om ämnets namn behöva kompletteras med uppgifter om ämnets farliga egenskaper, och helst även med risk och hantering.

Risken för skada från kemiska ämnen är beroende, förutom av ämnets farliga egenskaper, även av den exponering som människor och miljö utsätts för samt produktens användning. Därmed är risken kopplad till produktgrupp och målgrupp för den aktuella produkten. Information om risk och hantering kan anses mycket värdefullt för mottagaren, och det är troligen sådan typ av information som behövs för ökad riskminskning. Det kan vara lättare för mottagaren att agera på information om risk och hantering än på information om farlighet och ämnesnamn.

³¹ PRIO bygger på ett antal kriterier dvs. ämnets hälso- och miljöfarliga egenskaper. Databasdelen av PRIO innehåller ca 4000 ämnen som är exempel på ämne med prioriterade miljö- och hälsofarliga egenskaper. För att kunna använda PRIO krävs ibland bara kunskap om ämnets namn, förutsatt att ämnet finns med i databasen.

Riskinformation kan eventuellt generera höga initialkostnader för den som skall ta fram informationen. Målgruppen för informationen är mycket varierad och de flesta aktörer är inte experter på kemi. Även om krav kan ställas på att företag skall ha en viss grundkompetens är det heller inte realistiskt att tro att alla yrkesgrupper kan utvecklas till experter på området.

Det kan därför finnas ett stort behov av att informationen inte bara anger vilket ämne som produkten innehåller utan också hur mottagaren förväntas agera på detta. Detta kan i första hand gälla för privata konsumenter, men operativ information vara värdefullt även för många företag, inte minst med tanke på företagsstrukturen i Sverige med många mindre företag.

5.1.3 Information genom symboler

Samtidigt som det finns ett behov av utförlig information om risk och farlighet kan det finnas en begränsning i hur mycket information mottagaren kan hantera och ta till sig. Det gäller särskilt mindre företag och konsumenter, och vissa prioriteringar kan därför vara nödvändiga för att begränsa mängden information. Till exempel kan enkla symboler på konsumentvaror ge en tydlig signal, under förutsättning att symbolen är känd och konsumenten förstår vilken handling det bör leda till. Symboler kan leda till större medvetande och kunskap hos konsumenter om problematiken med varors innehåll av farliga kemiska ämnen och ge dem en ökad möjlighet att välja produkter.

En fördel med symboler är att informationen snabbt kan uppfattas, men det kräver att symbolen är känd och trovärdig. En annan fördel med symboler är att de är språkneutrala vilket underlättar för företag som säljer produkter på internationella marknader, förutsatt att symbolen är internationellt accepterad.

Ett av skälen till genomslagskraften hos positiv miljömärkning, i förhållande till andra mer detaljerade system, är att informationen i miljömärkning redan är tolkad och värderad och därför inte kräver specifika kunskaper inom sakområdet. Behovet av denna typ av värderad information kan ofta vara lika stort hos professionella inköpare som hos den privata konsumenten. Att ta fram den här typen av värderad information om kemiska ämnen i varor är mer komplext eftersom risken är kopplad till exponeringen och därför kan variera beroende på hur och av vem produkten används.

På kosmetiska och hygieniska produkter som har krav på innehållsdeklaration används i vissa situationer på små förpackningar av utrymmesskäl symbolen ”hand i bok”. Detta indikerar att mer information, oftast i form av en innehållsdeklaration, skall finnas i närheten av säljstället.³² Denna symbol skulle också kunna användas för att ge konsumenten mer information om kemiska ämnen i varor. En fördel är att symbolen redan används. Symbolen är dock relativt okänd bland konsumenterna, och en nackdel är också att symbolen inte ger någon signal till konsumenten att det handlar om information om just kemiska ämnen. En sådan symbol kan därför eventuellt vara mindre lämplig om man vill att symbolen också ska leda till ett ändrat beteende hos konsumenten och därmed i förlängningen också en allmän riskminskning.



Fig 1; Symbolen Hand i bok som används på produkter inom kosmetik och hygien.

Enkla symboler kan för vissa varugrupper leda till att många varor blir märkta utan vidare förklaringar. Eftersom det idag redan finns många märkningssystem för produkter finns det en risk att konsumenter har svårt att skilja på olika typer av märkningar. För att en symbolmärkning skall tjäna sitt syfte är det därför viktigt att dess innebörd blir känd för konsumenten.

5.2 Möjliga tekniska lösningar

På kemiska produkter ska den lagstadgade informationen finnas direkt på produkten i form av en förpackningsmärkning. För de yrkesmässiga användarna ska det även finnas ett säkerhetsdatablad i pappersform eller i form av en elektronisk fil som kan hämtas från leverantörens hemsida. När det gäller material, komponenter, sammansatta varor etc. skulle motsvarande system med en omfattande pappershantering och svårigheter att applicera en märkning direkt på produkten bli alltför krångligt, i synnerhet när hela produktkedjan från den första tillverkaren i ledet till den slutlige användaren inte alltid är känd från början. Många produkter är dessutom så små att det inte är praktiskt möjligt att applicera en utförlig och läsbar information direkt på produkten. Här behövs någon form av modern IT-teknik som kan säkerställa att informationen förs

³² www.mpa.se

vidare genom hela produktkedjan. Tekniska lösningar för överföring av information har också betydelse för hur informationen kan utformas. Nyare teknik erbjuder dock ett flertal andra lösningar och det är främst dessa som beskrivs i detta avsnitt.

Omfattning och typ av information som behövs varierar beroende på var i produktkedjan mottagaren befinner sig. Ett krav är därför ett flexibelt system som tillåter tillägg och ändringar av ursprungsinformationen och säkerställer att informationen finns kvar tills varan har tjänat ut.

I huvudsak finns två möjliga metoder för att lagra produktinformation. I båda fallen krävs en databärare. En möjlighet är att lagra hela informationen i databäraren som därefter appliceras direkt på produkten. En annan lösning är att endast mata in en referens till en databas i databäraren. I det sistnämnda fallet krävs det en koppling från databäraren till en extern databas där kunden kan hämta den informationen. Båda metoderna har både för- och nackdelar.

Den främsta fördelen med att lagra hela informationen direkt i en databärare är att informationen alltid följer med produkten, medan en nackdel är att utrymmet för informationen är begränsat.

Lagring av information utanför databäraren ställer krav på en extern databas som är åtkomlig och stabil under hela produktens livslängd. På plussidan ligger möjligheten att använda en enkel och billig databärare samt ett stort utrymme för information. Informationen i databasen kan levereras på olika språk vilket underlättar för användare och konsumenter i olika länder. En annan fördel är att företagen inte behöver anpassa produkterna för olika marknader eftersom den huvudsakliga informationsmängden hämtas från databasen vid behov.

Ett ytterligare krav är databasens funktionalitet för att kontrollera användarens behörighet i de fall leverantören utnyttjar en databas utanför sin egen organisation.

5.2.1 Beskrivning av olika databärare

5.2.1.1 RFID – Radio Frequency Identifier

En RFID-tag är en elektronisk krets som innehåller åtminstone en unik identifierare som kan läsas på avstånd via radio. Kretsen är passiv i den meningen att den inte behöver någon extern strömförsörjning. Den skickar inte heller några data förrän den kommer i närheten av en speciell avläsare. Avläsningen sker med en avläsare som kan aktivera en RFID-

tag och identifiera dess användare även om inte tagen är direkt synlig. Läsaren är oftast kopplad till en dator. En RFID-tag har relativt lång livslängd om den kapslas in väl.

5.2.1.2 Streckkoder

Streckkoder är grafiska tryck som är lätta att avläsa via en optisk läsare. Läsaren är ofta kopplad till en dator som hämtar informationen som finns lagrad i streckkoden från en databas. En streckkod kan innehålla enklare siffror eller kortare texter beroende på streckkodens storlek och kodningsprincip.

5.2.1.3 Integrerade kretsar

Integrerade kretsar är samlingsnamnet för lösningar som innehåller elektroniska komponenter med mer eller mindre minne och beräkningskapacitet. Kapaciteten kan variera från att vara mycket enkel med bara en läsbar identifierare, till kompletta mikroprocessorer som kan lagra och behandla stora mängder data. Beroende på kretsens kapacitet kan kontinuerlig strömförsörjning behövas. En typ av standardiserade integrerade kretsar är s.k. Smart Cards som kan innehålla relativt stor mängd data och även har viss beräkningskapacitet.

Integrerade kretsar kan läsas på många olika sätt, t.ex. via kabel, passiv radio som RFID eller aktiv radio i form av ett trådlöst datornätverk.

5.2.1.4 Magnetremsa

Magnetremsor är tryck med magnetiskt aktivt material som kan läsas och ändras under produktens livscykel. En magnetremsa innehåller oftast mindre information som t.ex. en identifierare. För att läsa en magnetremsa krävs en avläsare som behöver fysisk kontakt med remsan. Remsan är känslig för yttre påverkan.

5.2.1.5 Stansning

Stansning är mekanisk förändring av materialet, t.ex. hålkort. Stansningen kan jämföras med streckkod i kapacitet. För att läsa en stansning krävs oftast fysisk kontakt med produkten. I vissa fall räcker det dock med enbart optisk kontakt.

5.2.2 Databärares egenskaper och kostnader

I tabell 5.1 finns sammanställt olika databärares egenskaper och uppskattad kostnad för dem. Kostnaden varierar beroende på detaljer i databärares utformning, t.ex. kräver vissa typer av streckkoder licens som medför en extra kostnad.

Kapaciteten är viktig med tanke på mängden information som kan behöva lagras. En byte motsvarar ungefär ett tecken eller en bokstav. En textmassa som motsvar ett säkerhetsdatablad är i storleksordningen 10 kb, vilket innebär att en databärare med lägre kapacitet än 10 kb har mycket begränsad användning.

Tabell 5.1 Databärarens egenskaper och kostnader

Databärare	Kommunikationsmetod Max avstånd till läsare	Kapacitet ¹⁾	Kostnad	Kommentar
RFID-tag RFID-tag med minne	Radio < 10 m	10 byte 10 kb	1 SEK > 10 SEK	Läsa Läsa/ändra
Streckkoder	Optisk < 1m	10 byte	0,01 SEK	Läsa Läsa/ändra/tillägg Måste vara synlig vilket medför slitage
Integrerad krets	Radio Kabel (t.ex. RS232, USB, Ethernet) Optisk Mobilteknologi t.ex. GSM	> 1 000 kb	10 -100 SEK	Läsa/skriva Kan kräva batterier eller extern ström. Hög överförings-hastighet
Magnetremsa	Magnetisk < 1 cm	100 byte	0,1 SEK	Läsa/ändra Fysiskt känslig
Stansning	Mekanisk	10 byte	0,1 SEK	Läsa/göra tillägg Känslig för mekaniskt slitage

¹⁾ En byte motsvarar ungefär ett tecken eller en bokstav. En textmassa som motsvarar ett säkerhetsdatablad är i storleksordningen 10 kb.

Vid val av typ av databärare måste även hänsyn tas till användarens/kundens kunskapsnivå när det gäller att hantera system för att hämta information. Andra parametrar är möjlighet att uppdatera informationen, tidsåtgång för att underhålla systemet samt kostnader.

Sammanställningen visar att det finns flera möjligheter att utveckla och anpassa system för elektronisk informationsöverföring efter aktörernas behov. Generella funktionskrav som bör lyftas fram är tillgänglighet, möjlighet att lägga till information samt att den tekniska lösning som väljs garanterar att informationen finns intakt under produktens hela

livscykel. Ett standardiserat format skulle underlätta kommunikationen mellan olika informationssystem.

De aktörer som har redan byggt upp fungerande system för att samla information om sina varor, t.ex. bil-, bygg- och elektronikindustrin är i regel positiva till ett informationssystem, men föredrar att bygga vidare på sina befintliga system. Det talar för att det inte är rimligt att ensidigt peka ut någon enskild teknisk lösning utan att aktörerna får möjlighet att utforma systemen utifrån sina egna behov. Det är dock en fördel om de olika systemen är kompatibla och kan kommunicera med varandra.

I de fall tekniska lösningar väljs som kan spåra var produkten befinner sig under hela livscykeln, kan det finnas skäl att vara uppmärksam på att det inte medför intrång i den personliga integriteten.

6. Lagstiftning och informationskrav

Enligt artikel 174 i EG-fördraget ska gemenskapen vidta miljöåtgärder för att bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa samt säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna. Gemenskapens miljöpolitik ska även bidra till att främja internationella åtgärder för att lösa de regionala och globala miljöproblemen. Dessutom ska EG:s miljöpolitik syfta till en hög skyddsnivå som bygger på försiktighetsprincipen samt på principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att det är förorenaren som ska betala. Miljöskyddskraven ska ingå som en del av gemenskapens övriga politik.

Lagstiftning på gemenskapsnivå kan ofta delas in i totalharmoniserade regler eller s.k. minimiregler, vilket främst beror på vilket syfte reglerna har (t ex frihandel eller miljöskydd) samt vilken artikel i EG-fördraget som reglerna stödjer sig på. Harmoniserade regler innebär att medlemsstaterna i princip inte får avvika från dem och ha strängare krav³³. Enligt fördraget finns det dock en begränsad möjlighet att tillämpa avvikande krav även om det rör sig om harmoniserade regler, om det är särskilt motiverat av hälso- eller miljöskäl³⁴. Är det fråga om minimiregler kan medlemsstaterna inom fördragets ramar tillämpa strängare krav. Minimiregler på miljöområdet gäller främst inom områden som rör arbetsmiljö, skydd för den yttre miljön eller avfallshantering.

Det finns också vissa områden som överhuvudtaget inte är harmoniserade av gemenskapsbestämmelser. Medlemsstaterna kan då ha egna nationella regler, förutsatt att dessa inte strider mot EG-fördraget i övrigt, t ex gynnar landets inhemska marknad på ett oproportionellt sätt. Om medlemsstaten vill skapa nationella särregler på det icke-harmoniserade området, om t ex märkning eller annan information, som kan skapa handelshinder, finns ett informationsförfarande inom EG³⁵, som är nödvändigt att tillämpa om tekniska föreskrifter ska bli juridiskt giltiga. Åsidosättandet av anmälningsskyldigheten har till följd att föreskriften inte kan tillämpas gentemot enskild.

³³ Artikel 95 i fördraget innehåller harmoniserade krav

³⁴ Artikel 95.4 och 5

³⁵ Direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande gällande tekniska standarder och föreskrifter

I de avsnitt som följer görs en kort beskrivning av befintlig lagstiftning som är relevant för detta sammanhang. Eftersom regeringsuppdraget är inriktat på system för information om kemiska ämnen i varor fokuseras främst på relevanta regler av informationskaraktär, men även vissa förbuds- och begränsningsregler som finns för kemiska produkter och varor beskrivs. Redovisningen belyser såväl EG-rättslig som nationell lagstiftning men gör inte anspråk på att vara komplett.

6.1 Miljöbalken

Svenska miljöbalken (1998:808) innehåller grundläggande miljöbestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en god och hälsosam miljö. I balken, som tillkom 1998, sammanfördes ett antal befintliga miljölagar. Vissa nyheter infördes med balken, men enbart balkens tillkomst medförde inte några avgörande förändringar på kemikalieområdet.

I balkens andra kapitel finns allmänna hänsynsregler med krav på verksamhetsutövare avseende kunskap, försiktighetsmått och val av mindre farliga produkter. I 2 § ställs krav på att alla skall skaffa den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet. Försiktighetsprincipen (3 §) ålägger alla verksamhetsutövare att vidta nödvändiga försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada på människors hälsa eller miljön. Den s.k. produktvalsprincipen (6 §) ställer krav på att kemiska produkter som kan befaras medföra skada på människors hälsa eller i miljön skall undvikas, om de kan ersättas med mindre farliga produkter.

I 14 kap. miljöbalken regleras kemiska produkter och vissa varor. Enligt bemyndigande i 14 kap har regeringen möjlighet att föreskriva att bestämmelserna om kemiska produkter skall tillämpas på varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Exempel på sådana särskilda föreskrifter är varor som innehåller asbest och kvicksilverhaltiga varor.

I miljöbalken definieras *kemiska produkter* som kemiska ämnen och beredningar (= blandning av ämnen). Produkter som inte är kemiska produkter benämns i lagstiftningen *varor* (se kap 4.1). Definitionen är betydelsefull eftersom det finns ett obligatoriskt system för märkning av kemiska produkter, men inget systematiskt märkningskrav för kemiska ämnen som ingår i en vara.

Huvudskälet till att det finns detaljerade och omfattande regler för kemiska produkter, jämfört med varor som innehåller eller har behandlats med kemiska produkter, är delvis att risken för exponering av ämnen i kemiska produkter kan synas mer påtaglig jämfört med den situation där kemiska ämnen finns i varor och kan vara bundna i ett visst material. Det är lättare att se risken med en kemisk produkt. Kemiska produkter hanteras dessutom framför allt yrkesmässigt, och den sammanlagda exponeringen blir också i regel högre för den som dagligen yrkesmässigt kommer i kontakt med ett kemiskt ämne på arbetsplatsen, i jämförelse med privata konsumenter. Konsumenter har ett särskilt skydd genom att det i kemikalielagstiftningen finns regler om att kemiska produkter som är avsedda för konsumentbruk inte får innehålla ämnen som är klassificerade som cancerogena, mutagena eller reproduktionsstörande (CMR-ämnen), kategori 1 och 2.

Regeringen har med stöd av balken utfärdat en rad olika förordningar, t ex förordningen (1998: 941) om kemiska produkter och biotekniska organismer, förordningen om bekämpningsmedel (1998: 947) samt förordningen (1998: 944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter³⁶. Kemikalieinspektionen har med stöd av bemyndigande i ovan nämnda förordningar utfärdat bindande föreskrifter i KIFS 1994:12 samt KIFS 1998:8.

Vissa kemiska produkter omfattas av särskilda regler beroende på användningsområde, t ex kosmetiska produkter och läkemedel. Miljöbalkens 14 kapitel omfattar kosmetiska produkter, men produktgruppen omfattas av en särskild förordning. Regler om begränsning och om information för kosmetiska produkter grundas på kosmetikadirektivet³⁷. För läkemedel finns särskilda regler om godkännandeförfarande.

De generella svenska reglerna som har mest relevans för information om kemiska ämnen i varor är – förutom andra kapitlet miljöbalken – krav på produktinformation i 14 kap 8 §, jämte 3 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer. 14:8 miljöbalken gäller produktinformation avseende kemiska produkter eller biotekniska organismer. Av 3 § förordningen framgår att Kemikalieinspektionen kan meddela föreskrifter att 14:8 skall tillämpas även för varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, om varan på grund av sina

³⁶ Det finns fler regeringsförordningar inom Kemikalieinspektionens område, men dessa berörs inte här, eftersom de bedöms ha mindre relevans just i detta sammanhang.

³⁷ Direktiv 76/768/EEG

egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller miljön. Enligt andra stycket i 3 § ska 14:8 iakttas, även utan särskilda föreskrifter, av den som yrkesmässigt hanterar eller för in till Sverige sådana varor som kan befaras medföra skador på människor eller miljö.

Andra regler som ligger nära regler om produktinformation är bestämmelser om förhandsanmälan i vissa fall, samt skyldighet att i vissa fall underrätta den behöriga myndigheten i landet innan en produkt släpps ut på marknaden. Därutöver finns de direkta förbudena mot vissa farliga ämnen och beredningar, samt att vissa kemiska produkter är föremål för ett godkännandeförfarande, det vill säga att den kemiska produkten kräver godkännande för att få släppas ut på marknaden, t ex bekämpningsmedel.

Det finns också nationella regler om ett produktregister. Kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige över en viss mängd skall registreras i ett produktregister som Kemikalieinspektionen ansvarar för. Liknande produktregister finns också i flera andra länder. Dessa register är uppbyggda på olika sätt och det svenska produktregistret är mer omfattande än flera andra register.

6.2 EG-lagstiftning på kemikalieområdet

De svenska bestämmelserna på kemikalieområdet är till stor del ett genomförande av olika EG-regler som syftar till total harmonisering inom EU. Sådana rättsakter är genomförda i svensk lagstiftning, främst i regeringsförfordningar och i Kemikalieinspektionens föreskrifter (med undantag för EG-förfordningar som gäller direkt och inte får införas i nationell lagstiftning). Det förekommer fortfarande vissa svenska detaljbestämmelser på kemikalieområdet som enbart är av nationellt ursprung, främst ännu gällande regler av äldre datum som tillkommit före Sveriges inträde i EES och EU³⁸. I takt med att EG-regleringen blir allt mer omfattande, ersätts tidigare nationella regler på det området.

I följande avsnitt nämns främst EG-direktiven, men motsvarande text är som tidigare nämnts genomförda i svensk lagstiftning, främst i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1994:12 samt KIFS 1998:8).

För kemiska produkter (ämnen och beredningar) finns sedan länge harmoniserade regler inom EU om produktinformation i form av

³⁸ En sådan nationell regel är t ex tidigare nämnda 14:8 i miljöbalken om produktinformation. En vägledning till om en regel är av nationellt eller av EG-rättsligt ursprung ges i not till föreskriftstexten samt att KIFS föreskrifter (KIFS 1998:8) indelats i olika kapitel beroende på från vilket direktiv texten är hämtad.

förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad. Redan 1967 antog rådet det s.k. ämnesdirektivet ³⁹ som innefattar kriterier för bedömning och klassificering av kemiska ämnens farliga egenskaper samt förpackningsmärkning. Klassificeringen grundas på ämnets inneboende egenskaper. Motsvarande direktiv för kemiska beredningar (blandningar av ämnen, preparat), det s.k. preparatdirektivet ⁴⁰, finns sedan 1988. Direktiven är kopplade till varandra och utvecklas ständigt. Det finns även harmoniserade regler om säkerhetsdatablad ⁴¹. Reglerna om produktinformation har införts i svensk lagstiftning genom KIFS 1994:12 och KIFS 1998:8.

Beslut har tagits inom FN om ett globalt system för klassificering, förpackningsmärkning och säkerhetsdatablad för farliga kemiska produkter, och rekommendationen är att detta system ska införas i länderna senast 2008. Detta system kan komma att införas i EU samtidigt som den nya kemikalieförordningen REACH (se 6.3) vilket då kan påverka EU:s kriterier för farlighetsklassificering av kemiska ämnen och beredningar.

Det finns en EG-förordning ⁴² om bedömning och kontroll av riskerna med kemiska ämnen, och riskbedömningar som tas fram med stöd av den förordningen kan ligga till grund för riskbegränsande åtgärder inom EU.

Vissa farliga kemiska ämnen har förbjudits eller starkt begränsats att släppas ut på EG-marknaden. Bestämmelser om detta har samlats i det s.k. begränsningsdirektivet ⁴³ (se även 6.4.1).

De kemiska produkter som är avsedda att användas som kosmetiska och hygieniska produkter omfattas av särskilda regler som är grundade på EG:s kosmetikadirektiv ⁴⁴. Dessa regler ställer krav på att tillverkare, med vissa mindre undantag, skall lämna uppgifter på förpackningen om alla ingående kemiska ämnen i produkterna. Regler om kosmetiska och hygieniska produkter hanteras i Sverige av Läkemedelsverket.

Några kemiska produktgrupper omfattas av regler om förhandsgranskning och dessa är läkemedel, bekämpningsmedel och livsmedelstillsatser. För läkemedel finns en särskild lagstiftning med höga krav på uppgifter om effekter och produktkvalitet.

³⁹ Direktiv 67/548/EEG, senast ändrat 2004/73/EG

⁴⁰ Direktiv 1999/45/EG, senast ändrat 2001/60/EG

⁴¹ Direktiv 91/155/EEG, senast ändrad 2001/58/EG

⁴² Förordning EEG nr 793/93

⁴³ Direktiv 76/769/EEG

⁴⁴ Direktiv 76/768/EEG

Livsmedelstillsatser omfattas av särskilda regler inom livsmedelslagstiftningen. Kemiska bekämpningsmedel får inte sättas ut på EG-marknaden utan att vara godkända, och reglerna om detta finns i växtskyddsmedelsdirektivet⁴⁵ och i biociddirektivet⁴⁶.

Vissa biocider, t ex träskyddsmedel, baktericider och insektsrepellerter kan ingå i varor. Enligt biociddirektivet skall kemiska ämnen, som marknadsförs som verksamma ämnen i biocidprodukter, vara godkända inom EU för att få användas. Godkännandet gäller vissa preciserade användningsområden, och för baktericider kan sådana områden t ex vara som tillsats i plast eller textil. Biociddirektivet påverkar därmed produktionen av vissa varor inom unionen men omfattar inte motsvarande importerade varor, även om dessa behandlats med biocider som är reglerade. Exempel på sådana varor är sovsäckar som behandlats med insektsrepellent.

Risken för att biocider som inte är godkända kan komma ut på marknaden med importerade varor har uppmärksammats inom EG. En åtgärd som diskuteras är att införa någon form av gransknings- och godkännandesystem för varor som behandlats med biocider i syfte att endast tillåta import av varor som är behandlade med godkända biocider. Det skulle innebära att varor som t ex sovsäckar, toaletsitsar och soppåsar etc skulle omfattas av en godkännandeprocédur motsvarande den för kemiska bekämpningsmedlet. En annan åtgärd kan vara att införa krav på information om ingående biocider i sådana varor.

Inom kemikalielagstiftningen tillämpas för närvarande inget system för förhandsgodkännande av kemiska produkter inom EU, med undantag för bekämpningsmedel, som tidigare nämnts. I förslaget till ny kemikalielagstiftning, REACH finns dock planer på att införa ett tillståndssystem för de där särskilt farliga kemiska ämnen, se kapitel 6.3.2.

Kemikalielagstiftningen förutsätter att företagen känner till sitt ansvar och följer reglerna. Detta kontrolleras av tillsynsmyndigheterna som kan använda sanktioner vid överträdelser, t ex åtalsanmälan vid överträdelser av straffsanktionerade regler eller miljösanktionsavgifter. Det finns alltså inget system med en oberoende tredje part som verifierar de uppgifter som företagen lämnar.

⁴⁵ Direktiv 91/414/EEG

⁴⁶ Direktiv 98/8/EG

EG:s kemikalielagstiftningen innehåller också en EG-förordning⁴⁷ om export och import av vissa farliga kemiska ämnen. Förordningen grundas på en internationell konvention⁴⁸ men har en något vidare räckvidd. Förordningen innehåller regler för hur information ska lämnas när farliga kemikalier, som är förbjudna eller starkt begränsade inom EU, ska exporteras till tredje land. Farliga ämnen kan omfattas även när de ingår i varor. Det importerande landet ska ges möjlighet att neka import av en viss farlig kemikalie med underlag från den information som lämnats av EU. Vissa särskilt farliga kemikalier - som inte får användas inom EU - har tagits upp i en bilaga till förordningen och får inte exporteras från EU-länder (exportförbud). Förordningen om export- och import av vissa farliga kemikalier administreras i Sverige av Kemikalieinspektionen.

6.3 Förslag till ny kemikalielagstiftning inom EU- REACH

Mot bakgrund av en växande kritik under 1990-talet mot den långsamma takten i EG:s arbete med riskbedömning och riskhantering av kemiska ämnen presenterade EU-kommissionen år 2001 en vitbok om en ny kemikaliepolitik⁴⁹.

Hösten 2003 presenterade EU-kommissionen ett formellt förslag till ny kemikalielagstiftning, REACH (**R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation of **C**hemicals). REACH kommer att ersätta en stor del av den nuvarande kemikalielagstiftningen, och kommer att utformas som en EU -förordning som direkt träder i kraft enligt sin lydelse och inte införs i den nationella lagstiftningen. Som rättslig grund föreslås artikel 95 i EU -fördraget.

Registrering

Ansvar för att ta fram uppgifter om ämnens farlighet och att bedöma riskerna med dess användning ska vila på tillverkare av ämnen och importörer av ämnen, också när de ingår i beredningar. Företagen skall registrera uppgifterna till EU:s centrala kemikaliemyndighet, och kraven skall vara desamma för sådana ämnen som redan finns på marknaden som för nya ämnen. Nya regler införs om skyldighet att dela med sig av testresultaten mot särskild ersättning.

Uppskattningsvis finns på marknaden ca 30 000 ämnen över 1 ton per tillverkande eller importerande företag, och dessa skall registreras i ett stegvis förfarande under en 11-årsperiod där ämnen med högst volymer prioriteras. För nya ämnen fortsätter registrering att ske löpande.

⁴⁷ Förordning EG nr 304/2003 om export och import av farliga kemikalier

⁴⁸ Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (PIC), Rotterdam Convention

⁴⁹ Strategy for a future Chemicals Policy, COM(2001) 88 final

För ämnen som tillverkas eller importeras i mer än 10 ton per år skall tillverkaren eller importören även lämna in en särskild riskbedömning (chemical safety report, CSR). Den skall omfatta alla kända användningsområden, inklusive ämnens användning i varor. Även risker i avfallsledet skall beaktas.

Detta krav på riskbedömning bör kunna bidra till en minskning av riskerna med användning av kemiska ämnen i varor. Denna möjlighet begränsas dock av att REACH inte ställer några krav på senare produktionsled som hopfogar material och komponenter till färdiga varor. Tillverkaren / importören av ämnet kan därför förväntas ha en begränsad kunskap om ämnets slutliga användning liksom om avfallshanteringen för varor som innehåller ämnet.

En användare av ett ämne senare i produktionskedjan (nedströms, s.k. downstream user, DU) kan kräva att tillverkaren/importören i sin riskbedömning av ämnet tar med hans eget användningsområde. Om tillverkaren inte gör det, och nedströmsanvändarens användning inte nämns i säkerhetsdatabladet, måste han göra en egen riskbedömning och en särskild anmälan till kemikaliemyndigheten. Denna skyldighet gäller enbart den som använder ämnet som sådant eller i en beredning, men däremot inte den som använder material, komponenter eller varor som innehåller ämnet.

Kravet på registrering av ämnen med uppgift bl.a. om deras användning, även i varor, bör kunna bidra till större allmän kunskap om ämnens användning. Detta gäller främst i de fall där ämnen används i varor som tillverkas inom EU. En förutsättning är dock att ämnestillverkaren vid registreringen lämnar sådana uppgifter om användningen att det närmare framgår i vilket slag av varor ämnet kommer att ingå. Det är ännu oklart vilken detaljeringsnivå som kommer att krävas vid registrering av uppgifter om användning i varor.

Generell information om ämnens användning i varor, grundad på ämnesregistreringar till kemikaliemyndigheten, kan göras tillgänglig av den centrala kemikaliemyndigheten. Sådan information har dock ingen koppling till enskilda produkter och varor och kan därför inte tillgodose det behov av information som finns i produktionskedjan om kemiska ämnen i varor.

Registrering av farliga ämnen som ingår i varor

I REACH finns vissa regler om registrering av ämnen när de ingår i varor. Dessa regler syftar till att utjämna en obalans som annars kan

uppkomma om importörer av varor inte skulle åläggas motsvarande skyldigheter som träffar varutillverkare inom unionen.

Enligt förslaget till REACH skall ämnen som ingår i varor registreras, om de inte redan är registrerade för sådan användning, om de är avsedda att frisläppas när varan används, om ämnena uppfyller kriterierna som farliga enligt ämnesdirektivet (67/548/EEC), och om ämnesvolymen överskrider 1 ton/år för resp. varutyp.

Ämnen som ingår i varor, givet samma förutsättningar för tidigare registrering, farlighet och volym som ovan, skall anmälas till EU:s centrala kemikaliemyndighet av tillverkare/importör om det är sannolikt att ämnena frisläpps under varans normala och förutsebara användning, även om det inte är en del av varans funktion, i sådana mängder att det kan skada människors hälsa eller miljön.

Dessa särskilda krav på registrering och anmälan av farliga ämnen i varor har betydelse främst för ämnen i varor som importeras till EU eftersom sådana ämnen inte tidigare i produktionen omfattats av kravet på registrering enligt REACH inom EU. Enligt nuvarande förslag skall dessa krav börja gälla först 11 år efter ikraftträdandet av REACH.

Information till användare

Den information om kemiska ämnen som tas fram av tillverkare och importörer, eller av senare tillverkningsled som använder ämnena, skall föras vidare till dem som använder ämnena, som sådana eller när de ingår i kemiska produkter. Liksom enligt dagens regler sker detta i huvudsak genom säkerhetsdatablad som kompletteras bl.a. med information om de riskbedömningar som gjorts för det aktuella användningsområdet tidigare i produktionskedjan.

Informationssystemet med säkerhetsdatablad avser bara distributionskedjan för kemiska produkter och sträcker sig inte längre ut i produktionsleden än till användare av kemiska ämnen i beredningar (preparat). REACH-förslaget innehåller inga krav på information för farliga ämnen som förekommer i varor.

REACH kommer i princip inte att påverka reglerna om klassificering och märkning av kemiska produkter förutom att den harmoniserade klassificeringen skall begränsas till att omfatta endast särskilt farliga ämnen. Övriga ämnen skall klassificeras av industrin och föras upp på en s.k. industrilista. När det globala harmoniserade systemet för produktinformation införs så kommer systemet för produktinformation att ändras, och det kan komma att införas samtidigt som REACH.

Krav på tillstånd för de särskilt farliga ämnena

För ämnen med särskilt farliga egenskaper kan tillståndsprövning krävas innan de får marknadsföras och användas. Detta gäller sådana hälsofarliga ämnen som är cancerframkallande eller kan påverka arvsmassan eller fortplantningen (CMR), och sådana miljöfarliga ämnen som är persistenta, bioackumulerande och giftiga (PBT) eller mycket persistenta och mycket bioackumulerande (vPvB). Andra ämnen med allvarliga egenskaper (se 4.2.3) kan också tillståndsprövas efter beslut i varje särskilt fall.

Ämnen med dessa egenskaper får efter prioritering sättas upp på en särskild lista som beslutas med kommittéförfarande. För listade ämnen krävs ansökan om tillstånd före den tidpunkt som anges på listan. Tillstånd skall medges om ämnets användning kan anses ”adekvat kontrollerat”. Om ämnet inte är adekvat kontrollerat kan tillstånd ändå medges efter särskild prövning, dock inte om det finns lämpliga alternativ. Beslut om tillstånd tas av kommissionen med kommittéförfarande. Det finns långtgående och delvis svårtolkade undantag från tillståndsprövningen för en lång rad användningar.

Kravet på tillståndsprövning gäller även ämnens användning i varor. Det behöver dock tydliggöras att kravet även ska gälla användning i varor som importeras till EU.

6.4 Miljölagstiftning för varor

Inom EU finns ett flertal direktiv som reglerar varor i olika avseenden, och i vissa av dessa finns även regler som rör kemiska ämnen och informationskrav.

6.4.1 Regler om kemiska ämnen i varor

Begränsningsdirektivet⁵⁰ innehåller främst mer eller mindre långtgående regler motiverade av hälso- och/eller miljöskäl om begränsning av ett antal kemiska ämnen/beredningar. Relativt många av dessa begränsningar gäller ämnens användning i varor, både sådana som tillverkas inom EU och sådana som importeras. Några exempel är användning av kadmium i plast och metall, arsenik och kreosot i trä, azofärgämnen i textilier, olika flamskyddsmedel i bl.a. plast, samt nickel i smycken. Den kommande

⁵⁰ Direktiv 76/769/EEG om begränsning av marknadsföring och användning av vissa särskilt farliga ämnen

begränsningen inom EU av vissa ftalater, som har fortplantningsstörande egenskaper, gäller för leksaker och barnartiklar⁵¹.

I begränsningsdirektivet finns också enstaka regler av informationskaraktär, bl.a. krav på information för träskyddsbehandlat virke och krav på särskild märkning av varor som innehåller asbest⁵².

Det finns ett särskilt direktiv för begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter, RoHS-direktivet⁵³. Dessa ämnen är bly, kvicksilver, kadmium, sexvärt krom, PBB och PBDE som inte, med vissa undantag, får ingå i produkter som sätts ut på marknaden efter den 1 juli 2006.

Det finns också ett regelsystem⁵⁴ inom EU för produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel som omfattar kemiska ämnen i livsmedelsförpackningar och husgeråd. Enligt reglerna får inte ämnen som har allvarliga hälsofarliga egenskaper förekomma i förpackningen eller husgerådet om de kan överföras till livsmedlet. Ämnen i plastmaterial har prioriterats.

Tillsyn

En fungerande tillsyn är naturligtvis oerhört viktigt för efterlevnaden och konkurrensneutraliteten mellan företag. Exempel på en pågående diskussion om detta inom EU-arbetsgrupper är i samband med implementeringen av reglerna om elektronik (RoHS-direktivet). Eftersom varugrupper som t ex fordon består av flera material och komponenter måste det stå klart vad begränsningarna ska omfatta. En metodik som utvecklats för de begränsade ämnena är att gränsvärden fastställs vilka ska beräknas utifrån ämnenas förekomst i homogena material i varornas komponenter.

6.4.2 Regler om producentansvar och avfall från uttjänta varor

Inom EU finns en strategi för avfallshantering⁵⁵, och en strategi för förebyggande och återvinning av avfall håller på att tas fram⁵⁶. Ett syfte

⁵¹ Det finns nu ett tillfälligt förbud, som förlängts flera gånger, inom ramen för produktsäkerhetsdirektivet (2001/95/EG)

⁵² Införda i KIFS 1998:8, 9 kap 36-38 §§ och 10 kap 8 § + bilaga 4

⁵³ Direktiv 2002/95/EG om begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS direktivet), Se även WEEE-direktivet, kap 6.4.2

⁵⁴ Direktiv 89/109/EEG

⁵⁵ *Gemenskapens strategi för avfallshantering*, KOM(1996)934, 30 juli 1996

är att minska avfallsmängderna bl.a. genom att undvika produktion av avfall, genom minskad resursförbrukning och ökad materialåtervinning. Deponi av avfall skall i möjligaste mån undvikas.

Det finns ett flertal EG-direktiv som initierats från avfallsperspektiv och som sätter upp regler om att producenterna också skall ta ansvar för avfallet. Regler om producentansvar för uttjänta produkter finns bl a för returpapper och vissa förpackningar, bildäck och bilar samt elektriska och elektroniska produkter.

Vissa informations- och märkningskrav finns i WEEE-direktivet ⁵⁷ som rör avfall från elektriska och elektroniska produkter (EEE). I direktivet framhålls vikten av att tillverkarna tillhandahåller information om hur komponenter och material skall identifieras så att hanteringen vid materialåtervinningen kan underlättas. Privata konsumenter av sådana produkter ska få information bland annat om produkternas potentiella effekter på hälsa och miljö till följd av förekomsten av farliga ämnen i produkterna, samt om innebörden av den symbol, en överkryssad soptunna, som skall finnas på elektriska och elektroniska produkter som skall samlas in separat och inte får läggas i hushållsavfallet.

I direktivet om uttjänta fordon ⁵⁸ finns krav på information om konstruktion av fordon och komponenter som syftar till att underlätta återvinning och materialåtervinning. Denna information är av värde för avfallshanteraren.

Ett annat direktiv kopplat till avfallshantering och återvinning är batteridirektivet ⁵⁹. Relevant information om hur varan ska sorteras lämnas på förpackningen.

6.4.3 Miljörapporter och kemikalieutsläppsregistret

Producerande företag som är tillståndsprövade enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd skall lämna en årlig miljörapport till tillsynsmyndigheterna. Uppgifter ur miljörapporterna ligger till grund för Naturvårdsverkets kemikalieutsläppsregister (KUR) som bl.a. syftar till att ge allmänheten information om utsläpp av kemiska ämnen från berörda företag. I KUR

⁵⁶ Meddelande från kommissionen, *Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall*, KOM(2003)301, 27 maj 2003

⁵⁷ Direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter (WEEE direktivet)

⁵⁸ Direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon (End of Life Vehicle/ELV direktivet)

⁵⁹ Direktiv 91/157/EEG

finns även vissa uppgifter om ämnen som används i produkter, varor och avfall.

6.5. Säkerhetslagstiftning för produkter

6.5.1 Det generella produktsäkerhetsdirektivet

Produktsäkerhetsdirektivet⁶⁰ syftar till att förebygga skada genom att säkerställa att de produkter som inte anses säkra inte får sättas ut på marknaden. Direktivet gäller produkter avsedda för konsumenter och beaktar enbart hälsorisker och tar inte miljöhänsyn. Direktivet är genomfört i produktsäkerhetslagen (PSL)⁶¹.

Varor omfattas av PSL om de inte omfattas av andra särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EG-förordning (PSL 4§). Dock kan möjligheten till återkallelse av en vara (från konsument, detaljist eller annan aktör) i PSL användas, även om varan regleras i annan lagstiftning, förutsatt att den andra lagstiftningen inte innehåller regler om återkallelse. Grundtanken är att alla konsumenter ska garanteras den minimiskyddsnivå som anges i produktsäkerhetslagen. PSL får därmed en utfyllande och kompletterande funktion. Så snart det i speciallagstiftningen saknas en regel motsvarande någon av lagens övriga bestämmelser gäller PSL:s bestämmelser. Om speciallagstiftningen endast är nationell, dvs. inte bygger på motsvarande EG-direktiv, gäller dock den kompletterande och utfyllande funktionen bara om den nationella bestämmelsen uppfyller produktsäkerhetsdirektivets krav⁶².

Produktsäkerhetslagen kan också tillämpas för varor som behandlats med kemiska produkter, om varan bedöms som osäker från hälsosynpunkt för konsumenter. Varken direktivet eller produktsäkerhetslagen ställer något krav på att risken måste vara omedelbar. Även negativa hälsoeffekter som visar sig efter lång tid ska beaktas vid bedömningen av om en vara eller tjänst är säker⁶³.

De verktyg som PSL tillhandahåller är främst *säkerhetsinformation*, *återkallelse av varan*, eller *varningsinformation*. Med säkerhetsinformation avses sådan information som ofta sätts på varan t ex ”innehåller smådelar”, medan varningsinformation riktar sig till de konsumenter som redan köpt varan. Återkallelse är en ingripande åtgärd

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet

⁶¹ SFS 2004:451 som trädde i kraft den 1 juli 2004.

⁶² Se prop. 2003/04:121, s.96

⁶³ Se prop. 2003/04:121, s.191

som bara ska tillgripas i undantagsfall, om det inte anses tillräckligt med säkerhetsinformation eller varningsinformation. En återkallelse kan vara från konsumenten eller distributören, men kan också förhindra marknadstillträde för varor som ännu inte har satts ut på marknaden. En tillsynsmyndighet som uppmärksammar en farlig produkt kan också förbjuda fortsatt försäljning av denna

Enligt produktsäkerhetslagen blir alla tillverkare skyldiga att genom aktiva åtgärder bedriva ett fortlöpande säkerhetsarbete. Tillverkare ska märka varan med tillverkarens namn och ett särskilt referensnummer (som företaget själv bestämmer), utföra stickprovskontroller, granska och föra register över inkomna klagomål samt informera distributören (ofta återförsäljaren) om det förebyggande säkerhetsarbetet. Distributörerna ska å sin sida medverka till att tillverkarna fullgör sina skyldigheter genom att bevara dokument som behövs för att kunna spåra varornas ursprung. Såväl tillverkare som distributörer måste enligt direktivet informera samt samarbeta med varandra och med tillsynsmyndigheterna. En näringsidkare som får kännedom om att en vara som han tillhandahåller är farlig är skyldig att omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten.

Enskilda kan inte grunda skadeståndsanspråk på den här typen av marknadsrättslig lagstiftning eftersom den inte medger enskilda anspråk utan är mer inriktad på att skydda kollektivet.

6.5.2 Produktdirektiv enligt nya metoden, CE-märkning

Lagstiftningsprocessen avseende produkter inom EG syftar till att skapa gemensamma förutsättningar för medlemsländerna att tillgodose grundläggande behov (liv, hälsa och miljö) och samtidigt säkerställa en fri varucirkulation och undanröja tekniska handelshinder. För att effektivisera processen för harmonisering och standardisering av tekniska krav på produkter introducerades 1985 den så kallade ”nya metoden” för reglering av säkerhetskrav för produkter. Tidigare fanns de tekniska detaljkraven om produkters utformning i direktiven, och den omfattande detaljnivån hade blivit ett problem, inte minst eftersom det var svårt att anpassa direktiven efter den snabba tekniska utvecklingen. Syftet med den *nya metoden* var att effektivisera harmoniseringsprocessen genom att låta medlemsländerna enas om de väsentliga säkerhetskraven (essential requirements) för att sedan överlämna till standardiseringsorganen att bestämma de tekniska detaljerna (specifikationerna).

Syftet med *nya metoden*-direktiv är att tillförsäkra att produkterna på marknaden uppfyller höga krav, ofta säkerhetskrav som rör hälsoskydd,

och samtidigt underlätta varucirkulationen inom gemenskapen. Direktiven är grundade på artikel 95 i EG-fördraget och alltså fullständigt harmoniserade.

I *nya metoden*-direktiven anges de väsentliga säkerhetskraven, medan de tekniska specifikationerna om utformning, förpackning och provningsmetoder o s v överläts genom mandat från Europeiska kommissionen till standardiseringsorganen som utarbetar s k frivilliga harmoniserade standarder. Referensnumret till standarden publiceras sedan i EUT, europeiska unionens tidskrift. Om kraven i standarderna är uppfyllda skall efterlevnaden av säkerhetskraven i direktivet förutsättas. Standarderna är inte tvingande och direktivet kan efterföljas även på annat sätt än genom standarden.

Produkter som omfattas av *nya metoden*-direktiv CE-märks, vilket visar att produkten uppfyller kraven i det relevanta direktivet. Bestämmelser om CE-märkning finns i lagen (1992:1534) om CE-märkning. Genom att förse produkten med CE-märkning försäkras tillverkaren att produkten uppfyller alla krav i tillämpliga direktiv och att produkten genomgått föreskrivna förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Tillverkaren åläggs, enligt nästan samtliga nya metoden direktiv, att upprätta en EG-försäkran om överensstämmelse när produkten släpps på marknaden. I vissa fall, främst för produkter med omfattande säkerhetskrav, krävs att en oberoende part, ett s k anmält organ (notified body), intygar överensstämmelse med de väsentliga säkerhetskraven. I andra fall är det tillräckligt att tillverkaren själv intygar att produkten uppfyller kraven, så kallad självcertifiering.

Tillsynsmyndigheten i ett enskilt medlemsland får i princip inte hindra att varor som uppfyller kraven i produktdirektiven enligt nya metoden, och som därmed är korrekt CE-märkta, släpps ut eller används på EU-marknaden. Det gäller i de avseenden som behandlats i direktivet. Det finns dock ett visst utrymme enligt den s.k. skyddsventilen, som finns i samtliga *nya metoden*-direktiv, men då måste medlemslandet informera kommissionen som i sin tur informerar övriga medlemsländer. Enligt direktiven gäller också ömsesidigt erkännande, som bl. a. innebär att en tillsynsmyndighet måste acceptera en utfärdad EG-försäkran om överensstämmelse från anmälda organ i andra medlemsländer.

Inom kommissionen och medlemsländerna (tillsynsmyndigheterna) har förekommit diskussioner om vilket direktiv som ska gälla om det i flera direktiv finns regler om begränsning av samma kemiska ämne. En särskild fråga gällde om reglerna om kadmium i begränsningsdirektivet (se 6.4.1) skulle gälla även för leksaker, trots att kadmiumreglerna inte

skall gälla för kadmiuminnehållande produkter som redan omfattas av annan EU gemensam lagstiftning. I leksaksdirektivet finns också en regel om begränsning av kadmium. Enligt ett uttalande från kommissionen⁶⁴ i detta specifika fall skall begränsningsdirektivet omfatta även leksaker, eftersom det finns en hänvisning i leksaksdirektivet till den grundläggande kemikalielagstiftningen. Reglerna i begränsningsdirektivet grundas oftast på såväl hälso- som miljöskäl, till skillnad från leksaksdirektivet, där reglerna inte tar miljöhänsyn.

Exempel på produkter som omfattas av nya metoden direktiv

Exempel på produktgrupper som omfattas av nya metoden direktiv är leksaker⁶⁵, byggprodukter⁶⁶, medicinsk-tekniska produkter⁶⁷, och förpackningar/förpackningsavfall⁶⁸.

Direktivet om leksaker omfattar varje produkt eller material som är avsedd för barn. Direktivet syftar till att skydda hälsa och säkerhet, och omfattar inte miljö. Leksaker får inte, med vissa undantag, innehålla farliga ämnen och preparat enligt ämnes- respektive preparatdirektivet i mängder som kan vara hälsofarliga för barnet. Direktivet hänvisar till ämnes- och preparatdirektiven (se 6.1). Leksaker får inte sättas ut på den inre marknaden om de inte uppfyller kraven i direktivet.

Direktivet om medicintekniska produkter⁶⁹ ställer upp regler om säkerhetskrav för tekniska produkter som används i medicinska sammanhang, vilka produkter som kan användas utan risker för patienterna. Risker som kan uppstå genom att kemiska ämnen frisläpps från material i den medicintekniska utrustningen ska beaktas, men måste vägas mot andra risker, t ex mekaniska risker. I samband med plastslangar för njurdialys och matsonder för prematura barn har denna situation med flera risker uppmärksamats. Sådana risker som kan uppstå genom att kemiska ämnen frisläpps från material kan regleras genom begränsningsdirektivet (se kapitel 6.4.1).

⁶⁴ Guidance Document No 3 on the Application of the Directive on the Safety of Toys, Document number ENTR/TOYS/2002/008, Date 03/02/03

⁶⁵ Rådets direktiv 88/378/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet

⁶⁶ Direktiv 89/106/EEG, (CPD)

⁶⁷ Direktiv 93/42/EEG

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

⁶⁹ Direktiv 93/42/EEG

I byggproduktdirektivet (CPD) ⁷⁰ ingår krav som bl a avser skyddet för hälsa och miljö. Kraven avser den färdiga byggnaden och inte i första hand byggprodukterna. Direktivet innehåller bl a väsentliga säkerhetskrav för farliga ämnen i luft i byggnader, men relationen till kemikalielagstiftningen är väsentligen oklar i direktivet.

Förpackningar och förpackningsavfall regleras genom ett direktiv ⁷¹ som omfattar förpackningar, som släpps ut på den inre marknaden, samt förpackningsavfall. Ett viktigt syfte är att harmonisera nationella bestämmelser för att förebygga och minska inverkan på miljön. I direktivet finns de grundläggande bestämmelserna och kommissionen ska vid behov främja utarbetandet av europeiska standarder för vissa angivna väsentliga krav. Det finns särskilda bestämmelser om att medlemsländerna skall säkerställa att förpackningar inte innehåller koncentrationer av bly, kadmium, kvicksilver och krom som överstiger vissa värden ⁷².

Inom EU diskuteras ett förslag till nytt direktiv om utformning av energiförbrukande produkter⁷³. Enligt förslaget skall sådana produktgrupper successivt väljas ut, och med utgångspunkt från generella krav på miljöhänsyn vid produktutformning (eco-design) skall sedan detaljerade krav utarbetas av standardiseringsorganisationer efter mandat från kommissionen. Förutom energianvändning ska även annan miljöpåverkan beaktas, bl a innehåll av kemiska ämnen. Olika miljöpåverkansfaktorer kan vägas mot varandra, och i direktivförslaget finns riktlinjer för hur denna avvägning kan göras. Direktivet medger vissa krav på information på varorna, men inte specifikt för innehåll av kemiska ämnen.

6.6 Skadeståndslagstiftning

Den produktsäkerhetslagstiftning som nämnts tidigare i rapporten (produktsäkerhetsdirektivet, nya metodendirektiv m.fl.) innehåller säkerhetskrav för slutprodukter. Den svenska lagstiftningen som baseras på dessa direktiv är marknadsrättslig, vilket bl.a. ger en tillsynsmyndighet möjlighet att ingripa rättsligt, t ex genom att förbjuda försäljning av en

⁷⁰ Direktiv 89/106/EEG, (CPD)

⁷¹ Direktiv 94/62/EG

⁷² Se även bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial enligt 12 § i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

⁷³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for the setting of Eco-design requirements for Energy-Using Products and amending Council Directive 92/42/EEC

farlig produkt. De ingripanden som görs är av framåtsyftande karaktär, t ex att få bort farliga produkter från marknaden.

Däremot den reparativa funktionen – att ersätta en skada – tillgodoses inte i den marknadsrättsliga lagstiftningen. Den skadedrabbade behöver, för att få skadeståndsanspråk ersatta, hitta bestämmelser i den civilrättsliga lagstiftningen och i praxis, samt i förlängningen stämna den part som orsakat skadan i domstol.

Skadeståndsanspråk från konsumenterna i Sverige är relativt ovanliga (särskilt om det går till domstolsprövning) och domstolarna dömer i allmänhet ut relativt låga skadestånd (jämfört med t ex i USA). Styrmedlet ska dock inte underskattas för att få fram ett informationssystem om kemiska ämnen i varor. Exempelvis kan tillverkaren ställas till ansvar för en undermålig – farlig – produkt orsakar skada på människor, egendom eller miljö. De skador som produkten åstadkommer kan vara antingen omedelbara eller visa sig efter lång tid, s k utvecklingsskador. För skador som uppkommer efter lång tid är det -för den part som yrkar skadestånd - naturligtvis svårare att visa orsaks-sambandet mellan skadan och det som påstås orsaka skadan, men det behöver inte vara omöjligt.

Exempel på relevant skadeståndsrättslig lagstiftningen inom ett avtalsförhållande är produktansvarslagen (1992:18)⁷⁴. Lagen ger tillverkare och importörer ett skärpt skadeståndsansvar för person- eller egendomsskada som produkter med säkerhetsbrister orsakar konsumenterna. Skador på själva produkten ersätts dock inte i denna lagstiftning.

6.7 Informationskrav inom andra områden

6.7.1 Energimärkning av hushållsapparater

Energimärkningssystemet⁷⁵ för hushållsapparater tillkom under slutet på 1970-talet. Syftet var att konsumenterna skulle få information om olika hushållsapparaters⁷⁶ energiförbrukning⁷⁷ för att kunna välja energisnålare

⁷⁴ Produktansvarslagen (PAL) överensstämmer väl med direktiv 85/374/EEG om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister, med smärre justeringar i direktiv 99/34/EEG.

⁷⁵ Direktiv 92/75/EEG om märkning och standardiserad konsumentinformation som anger hushållsapparaters förbrukning av energi och andra resurser

⁷⁶ I direktivet definieras hushållsapparater i bred bemärkelse, och även uppvärmningsanordningar inkluderas.

hushållsapparater och därmed stimulera utvecklingen av sådana produkter.

Reglerna inriktades på hushållsapparater som ansågs vara de största energiförbrukarna i hemmet. Lagstiftningen är uppbyggd på ett grunddirektiv som kompletteras av detaljerade genomförandedirektiv för respektive apparatslag. Först när ett kompletterande genomförandedirektiv tagits fram för ett visst apparatslag kan regler genomföras i de enskilda medlemsländerna.

Utifrån energiåtgång klassas produkterna att tillhöra en viss energieffektivitetsklass från A-E, där A är den bästa klassen med lägst energiåtgång. På den standardiserade etiketten, som klistras på hushållsapparaten, anges klasserna i olika färger och aktuell bokstav markeras med en pil.

Energimärkningsprogrammet tillkom främst av miljöskäl för att minska energiförbrukningen samt begränsa utnyttjande av vissa andra resurser, t ex vatten. Ett ytterligare syfte var att förhindra att länderna i gemenskapen skapade egna märkningssystem som negativt kunde påverka den fria rörligheten.

Inom EG betraktas energimärkningsprogrammet som en stor succé som har påskyndat produktutvecklingen mot allt energisnålare hushållsapparater. När det gäller kylar och frysar är de flesta apparater numera A-klassade, och EU kommissionen antog därför under förra året ett nytt direktiv som delar upp A-klassen i A+ och A++ för dessa apparater.

Reglerna om energimärkning är intressanta även ur den synvinkeln att det första grunddirektivet (79/530/EEG) om energimärkning på hushållsapparater var frivilligt för tillverkaren. Om information lämnades skulle den följa den utformning som framgick av direktivet. Systemet fick dock aldrig något större genomslag; bara ett genomförandedirektiv för elektriska ugnar togs fram av EG och i princip inga tillverkare använde märkningen. Det var först när märkningen blev obligatorisk 1992 som systemet kom att fungera fullt ut. Nu finns gemensamma regler för kylar och frysar (1995), tvättmaskiner (1996), torktumlare (1996), tvätt/torkar (1997), diskmaskiner (1999), lampor (1999), luftkonditioneringsanläggningar (2002) och elektriska ugnar (2002). Bara en produktgrupp, uppvärmningsanordningar, återstår att införliva i

⁷⁷ Energiförbrukning är det primära, men också annan resursförbrukning ingår, t ex vatten

märkningssystemet av de produkter som pekas ut i grunddirektivet från 1992.

Det är lätt att konstatera att systemet med märkning påskyndat utvecklingen mot mindre energiförbrukande produkter. Det är vidare intressant att notera att genomslaget kom först efter att systemet blev obligatoriskt.

6.7.2 Märkning av textilfibrer i textilvaror

Inom EG finns harmoniserade regler för märkning av textilprodukter. Bestämmelserna rör enbart information om vilket slags fibrer som ingår och omfattar inte tvättmärkning eller liknande. Det gällande EU-direktivet är från 1996 (direktiv 96/74/EG), men EU-gemensamma regler på området har funnits sedan 1971.

Reglerna tillkom för att underlätta den inre marknadens funktion och förhindra nationella särregler, dvs. av handelspolitiska skäl. Det primära syftet med reglerna var framförallt att underlätta tullens arbete, och inte att konsumenter eller andra användare skulle få information om textilens ingående fibrer. Det kan dock konstateras att denna märkning av textilier är av intresse för användaren.

Enligt direktivet får bara de fibrer som listats i bilagan till direktivet marknadsföras inom gemenskapen. En teknisk kommitté ska anpassa direktivet/bilagan när nya typer av fibrer tas fram. Detta har gjorts två gånger sedan 1996, nämligen 1997 (97/37/EG) och 2004 (04/34/EG). Textilen ska märkas med en etikett eller annan märkning som sätts i textilen, med vissa undantag som framgår av direktivet.

6.7.3 Materialmärkning av skor

Direktivet (94/11/EG) om obligatorisk materialmärkning av skor riktas mot skor som saluförs i detaljhandelsledet. Information skall lämnas i form av symbol, eller text på det inhemska språket, om sådant material som utgör minst 80 procent av oandelens, fodrets och bindsulans yttre area i skon och minst 80 procent av slitsulans volym.

De harmoniserade reglerna tillkom för att underlätta varuflödet på den inre marknaden. I vissa medlemsstater fanns tidigare nationella regler om märkning av skor. I ingressen till direktivet anges att skomärkningen också har som syfte att skydda och informera allmänheten samt att tillvarata industrin rättmätiga intressen.

6.7.4 Märkning av livsmedel

För livsmedel finns ett omfattande EG-regelverk som rör säkerhet och märkning. På området finns numera relativt många EG-förordningar, men det finns även vissa bestämmelser kvar i svensk lagstiftning. Den övergripande svenska lagen är livsmedelslagen (SFS 1971:511). Kopplade till livsmedelslagen finns tillhörande regeringsförordningar samt Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS).

Krav på märkning av livsmedel finns i EG-förordning 178/2002, som fastställer allmänna principer för hur gemenskapen och medlemsstaterna ska lagstifta inom livsmedelsområdet. Andra exempel på särskilda märkningskrav finns i EG-förordning 1825/2000 för nötkött och nötköttprodukter, och för livsmedelstillsatser i LIVSFS 2003:20 (baserade på direktiv 89/107/EEG. Därutöver finns ofta särskilda krav för vissa särskilt utpekade livsmedel t ex olivolja. Det finns också en stor mängd regler som rör spårbarhet. Regelverket är oerhört omfattande och detaljrikt.

När det gäller krav på märkning av livsmedelstillsatserna anges detaljerat exakt vilken information som skall lämnas på förpackningen. Gäller det varor till konsumenter ska tillverkaren lämna något färre uppgifter, än vad han ska göra om produkten tillhandahålls till icke-konsumenter.

6.8 Integrerad produktpolitik – IPP

Inom EU bedrivs ett arbete med integrerad produktpolitik (IPP) som syftar till att minska produkters miljöpåverkan genom hela livscykelns genom att vidta åtgärder där det är mest effektivt ur såväl kostnads- som miljöperspektiv. IPP framhåller livscykelperspektivet och tar sikte på samordning av alla styrmedel under en produkts hela livscykel. Alla typer av produkter, även livsmedel, innefattas liksom även tjänster, t ex transporter. Miljöpåverkan avser ett brett perspektiv som innefattar material- och energiförbrukning och användning av kemiska ämnen men även produktvolym och livsstilsfrågor beaktas.

Genom livscykelperspektivet blir alla aktörer längs produktkedjan berörda, och ansvaret för att minska produktens miljöpåverkan ligger på alla som kommer i kontakt med produkten. Att aktörerna har tillgång till information om produktens miljöpåverkan är en förutsättning för att IPP ska kunna implementeras och målet om minskad miljöpåverkan ska uppnås. Ett system för information om kemiska ämnen i varor skulle förbättra möjligheterna att minska produkters miljöpåverkan och ligger därmed helt i linje med IPP.

Europeiska kommissionen presenterade år 2003 ett meddelande om IPP⁷⁸. I meddelandet framhölls problemet med produkters miljöpåverkan och behovet av miljöinformation kopplad till produkter. Det finns ett tydligt behov av att öka kunskapen och förståelsen för hur kemiska ämnen och andra miljöaspekter bidrar till produkters miljöpåverkan, liksom om styrmedel och åtgärder som kan öka informationen om innehåll av ämnen i produkter. Enligt kommissionen ska föreslagna åtgärder så långt som möjligt ske genom marknadsdrivna lösningar. Om lagstiftning innebär den mest effektiva lösningen kan även lagstiftande åtgärder bli aktuellt. IPP innefattar redan ett visst mått av lagstiftning bland annat genom att styrmedel såsom direktiv enligt *nya metoden* (se 6.5.2), regler om producentansvar och offentlig upphandling diskuteras inom IPP.

Rådet betonade i sina slutsatser⁷⁹ bland annat vikten av en tydlig produktdimension i miljöpolitiken. Rådet framhöll vidare att miljöinformationen till konsumenterna måste förbättras. Dessutom efterlystes en informationsstrategi för hur nuvarande och framtida informationssystem kan förstärka miljöarbetet genom hela produkthanteringskedjan. En sådan strategi bör beakta synergier mellan informations- och managementverktyg, både frivilliga och ekonomiska instrument samt lagstiftning.

Europaparlamentet föreslog i sitt betänkande⁸⁰ att det inom ramen för IPP borde utvecklas en ramlagstiftning baserad på ett antal viktiga principer. I parlamentets betänkande betonas vikten av samordning av olika informationsverktyg samt konsumentens betydelse för produktval. Parlamentet underströk också vikten av materialval och minskad spridning av farliga ämnen, då särskilt tungmetaller. För att detta skall kunna komma till stånd krävs bättre tillgång och kunskap om innehåll av kemiska ämnen i varor.

Kommissionen har bildat en formell arbetsgrupp för IPP som skall stödja kommissionen vid implementeringen av IPP inom EU. En av de mindre undergrupperna som planeras kommer att inriktas på miljöinformation längs produktkedjan.

⁷⁸ COM(2003)302 final, *Integrated Product Policy*, Communication from the Commission to the Council and the Parliament

⁷⁹ *integrated Product Policy – Council Conclusions*, 12 November 2003

⁸⁰ Betänkande om meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Integrerad produktpolitik. Miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv KOM (2003) –C5-0550/2003 –2003/221 (INI)

6.9 Internationella handelsregler

Internationella handelsavtal hanteras inom världshandelsorganisationen WTO. Inom ramen för WTO har flera multilaterala handelsavtal tecknats. Handeln med varor regleras i det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), som är ett av WTO:s huvudavtal. Grundläggande är icke-diskriminering, dvs. principen om mest gynnad nation och principen om nationell behandling. Med dessa principer avses att handelsförmåner som beviljats *en* part ska ges till samtliga avtalsparter samt att avtalsparterna måste ge samma handelsförmåner till utländska marknadsaktörer som till inhemska.

Enligt GATT-avtalets artikel XX (allmänna undantagsregeln) ges möjlighet för ett land att vidta åtgärder till skydd för vissa särskilt angelägna intressen. Åtgärderna ska dock bedömas vara nödvändiga och icke-diskriminerande. Skydd för miljön finns inte uttryckligen angivet, men WTO har på senare tid ansett att miljön kan tolkas in under punkterna b och g i artikel XX. Artikel XX b anger att åtgärden ska vara nödvändig för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. Artikel XX g talar om att åtgärden ska avse att bevara uttömliga naturtillgångar, om åtgärden genomförs i samband med begränsningar av inhemsk produktion och konsumtion.

Regler för hur tekniska föreskrifter och standarder i varor ska tillämpas finns i WTO:s TBT-avtal. TBT står för Technical Barriers to Trade, dvs tekniska handelshinder. I detta avtal regleras bl.a. tillkomst och tillämpning av förpacknings- märknings- och etiketteringskrav samt metoder för provning och certifiering av överensstämmelse med tekniska föreskrifter och standarder. Medlemsländerna i WTO ska anmäla förslag till nya föreskrifter och provningsmetoder, på liknande sätt som det europeiska informationsförfarandet av tekniska standarder och föreskrifter (direktiv 98/34/EG). Därmed får WTO:s medlemsländer en möjlighet att framföra synpunkter. I WTO finns också ett speciellt avtal om tvistlösning, som reglerar hur handelstvister mellan medlemsländer ska hanteras. WTO-medlemmar kan driva processer inför WTO:s tvistlösningorgan mot länder som inte efterlever ingångna avtal. Innan ärendet prövas av tvistlösningsorganet, hanteras frågan av den s k WTO-panelen. Ytterst kan en part medges vissa undantag från principen om mest gynnad nation, t ex införa strafftullar, om motparten inte efterlever tvistlösningsorganets avgörande.

Ett område där regler om märkning införts inom EU och som är aktuellt inom WTO är produkter framställda genom genmodifierade organismer (GMO). Det pågår diskussioner om riskerna med GMO är tillräckliga för att kunna motivera ett särskilt märkningskrav. Som läget är nu driver EU

ståndpunkten att det är förenligt med WTO-reglerna med särskilda märkningskrav för varor som innehåller GMO.

6.10 Århuskonventionen och allmänhetens tillgång till miljöinformation

Århuskonventionens syfte är att öka allmänhetens inflytande på frågor som rör miljön. Konventionen undertecknades den 25 juni 1998 vid en ministerkonferens i Århus. Konventionen trädde ikraft den 30 oktober 2001 och har undertecknats av samtliga medlemsstater i EU. Det finns också ett direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation, som baseras på Århuskonventionen. Medlemsländerna ska ha genomfört direktivet senast den 14 februari 2005 och ska rapportera in sina erfarenheter av tillämpningen av direktivet till kommissionen senast den 14 februari 2009. Direktivet grundar sig på artikel 175.1 i fördraget och det är alltså inte ett harmoniserat direktiv utan endast en miniminivå för medlemsländerna.

I konventionen ställs krav på att allmänheten ska garanteras rätten att ta del av information, delta i myndigheternas beslutsprocesser samt ha tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Direktivet gäller dock enbart information från myndigheter eller andra fysiska eller juridiska personer som har myndighetsuppgifter eller annat offentligt ansvar. Eftersom Sverige har en offentlighetsprincip kan det därför antas att direktivet får mindre betydelse i Sverige, jämfört med andra länder som inte ger samma möjlighet till offentlig insyn.

I Norge har nyligen införts en miljöinformationslag som trädde i kraft den 1 januari 2004. Lagen är baserad på Århuskonventionen men med den viktiga skillnaden att den ger rätt till miljöinformation från företag och andra verksamhetsutövare, alltså inte bara myndigheter. Lagen innehåller övergripande regler om att den intressent som vill ha miljöinformation, t ex frågar om innehåll av kemiska ämnen i en vara, har rätt att få svar senast en viss tidpunkt. Den norska lagen innehåller inte några detaljerade krav på vilken information som ska lämnas, utan mer en övergripande rätt att fråga och att få svar. Om myndigheter inte lämnar information i tillräcklig grad kan beslutet överklagas till närmaste överordnat förvaltningsorgan. Om företag vägrar kan beslutet överklagas till en nyinrättad klagonämnd för miljöinformation. Det blir det tvistlösande organets sak att väga de båda partsintressena mot varandra, samt uttala huruvida information borde ha lämnats. Det har betydelse vid avvägningen hur pass väsentlig informationen är för den som begär uppgiften, t ex om det rör sig om en mycket farlig kemikalie. Lagen

gäller inte bara gentemot norska företag, utan också för utländska företag som är verksamma i Norge.

Nämnden är partsammansatt med representanter bl.a. från miljö- och konsumentorganisationer och från företagsorganisationer. Förutom parterna finns en domare som är ordförande. Nämnden har liknande uppbyggnad som t ex Allmänna reklamationsnämnden i Sverige. Eftersom lagen är så ny (tillkom den 1 januari 2004) så har ännu inga ärenden blivit avgjorda. Med tiden kommer en praxis bildas. Om lagen ska få avsedd effekt kommer det att ha stor betydelse att lagen används, att många ställer frågor och överklagar. Eftersom det är en civilrättslig lagstiftning finns således inga straffsanktioner kopplade till lagen.

7. Frivilliga informationssystem

7.1 Informationssystem inom miljöområdet

Det finns ett flertal olika system inom miljöinformationsområdet. Vilket informationssystem som används beror bland annat på produkttyp och kundgrupp. Allt fler efterfrågar idag standardiserade format för informationsöverföring. Det finns tre internationella standarder för miljöinformation utarbetade av Internationella standardiseringsorganisationen, ISO. De tre olika standarderna benämns typ I, II och III och uppfyller skilda syften och har till viss del också olika målgrupper.

- Miljömärkning typ I (ISO 14024) för konsumentprodukter
- Egna miljöuttalanden (ISO 14021) i samband med marknadsföring
- Miljövarudeklarationer, typ III (ISO/TR 14025) i leverantörsled och i affärssammanhang. Deklarationerna kan certifieras av oberoende tredjepart

En viktig skiljelinje mellan miljömärkning och miljövarudeklarationer är att det ligger en värdering och en fastställd kravnivå i miljömärkningen. Miljömärkningen visar med en enkel symbol att produkten når upp till en viss kravnivå när det gäller miljöprestanda. Miljövarudeklarationer lämnar däremot till mottagarna att tolka och värdera informationen. Förutom dessa tre pågår också ett arbete med att ta fram en standard för miljökommunikation (ISO 14063).

Nedan presenteras en kort genomgång av de olika informationssystemen.

7.1.1 Positiv miljömärkning

Miljömärkning syftar till att skapa incitament för utveckling och konsumtion av ”grönare” produkter. Avsikten med den positiva miljömärkningen är att med en symbol ge vägledning till konsumenter och inköpare som vill göra miljömedvetna val. Inom ISO definieras miljömärkning som *”ett frivilligt, flerkriteriebaserat, tredjepartsprogram som beviljar licenser och utfärdar bestämmelser för miljömärkning på produkter och som indikerar positiva miljöegenskaper hos en produkt inom en specifik produktgrupp baserat på en helhetssyn”*

System för positiv miljömärkning ska administreras av ett oberoende organ. Miljömärkningen ska vara baserad på noggranna vetenskapliga metoder för att garantera att underlagsberäkningar och resultat är faktabaserade och reproducerbara. Eftersom positiv miljömärkning pekar ut de

minst miljöbelastande produkterna inom en produktgrupp kan kraven variera mellan olika produktgrupper. Kraven är relativa och skall skärpas allteftersom fler produkter på marknaden uppnår kraven. Eftersom märkningssystemet är frivilligt kan det finnas produkter utan miljömärkning som har lika god miljöprestanda som positivt miljömärkta produkter.

I Sverige finns idag flera miljömärken av typ I, och de vanligast förekommande är *Svanen*, *Bra miljöval*, *TCO-märkning* och *KRAV* (se kap 7.2.2). Inom EU finns det positiva miljömärkningssystemet *Blomman* som baseras på en förordning ⁸¹. Idag är tre till fyra procent av alla produkter på den svenska marknaden märkta med ett positivt miljömärke.

Miljömärkningssystemet **Svanen** är ett nordiskt miljömärkningssystem. Vid utveckling av kriterier för Svan-märkning finns ambitionen att ta hänsyn till produktens miljöbelastning ur ett livscykelperspektiv, och att kvalitén ska vara likvärdig med icke miljömärkta produkter. Vid val av produktgrupper och utveckling av kriterier värderas dessa enligt den s.k. RPS-modellen, Relevans, Potential och Styrbarhet. Modellen innebär att produktgrupperna analyseras för miljömässig relevans och signifikans, samt att denna miljöbelastning är möjlig att särskilja genom ett miljömärke. Det ska alltså finnas en potential för produktutveckling av produkten.

Undersökningar har visat att privatkonsumenter har ett stort förtroende för Svan-märkningen. Bidragande faktorer till detta kan vara att märket är relativt vanligt förekommande, officiellt och har statligt stöd. Andra fördelar som ofta nämns med Svan-märkning är att det är lätt att förstå, har hög transparens samt tillåter mindre ändringar i produkten.

TCO Development har sedan början av nittiotalet arbetat med kvalitets- och miljömärkning av kontorsutrustning. Märkningen omfattar idag bildskärmar, bärbara datorer, tangentbord, systemenheter och skrivare. TCOs märkning för datorer har idag stor spridning både inom och utanför Sveriges gränser. TCOs kravdokument innehåller kriterier för vissa tungmetaller, flamskyddsmedel och mjukgörare samt krav på vissa plaster.

⁸¹ Förordning EG nr 1980/2000 om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke.

Miljömärkning som informationsbärare för kemikalier och framtida utveckling

I kriterier för positiv miljömärkning av produkter ställs ofta krav på haltnivåer av olika kemiska ämnen som tungmetaller, mjukgörare och bromerade flamskyddsmedel om detta anses relevant för produktgruppen. Det kan också finnas krav på att ämnen med vissa hälso- eller miljöfarliga egenskaper inte får förekomma alls i märkta produkter av något slag, och då är den föreskrivna klassificering av kemiska ämnens farliga egenskaper en referensnivå som kraven relateras till.

Det betyder att miljömärkning inte ger specifika upplysningar om innehåll av farliga ämnen även om den ofta omfattar krav på att vissa ämnen inte får förekomma i produkten. En framtida utveckling som diskuterats är att tillgängliggöra kriteriedokumenterna på Internet för att öka transparensen och därmed möjligheten att granska vad miljömärket innebär för den enskilda produkten.

Syftet med miljömärkning är inte att ge en innehållsförteckning för produkten utan snarare att med en enkel symbol presentera att produkten är värderad som miljöanpassad enligt ett antal olika kriterier. Det informationssystem som diskuteras i detta uppdrag har ett annat syfte och är avsett för användare som har behov av information om ämnen på en mer detaljerad nivå. Förutom att miljömärkningen i sig kan förbättras genom ett sådant system så kan det också vara ett komplement till det.

7.1.2 Egna miljöuttalanden

Egna miljöuttalanden, typ II enligt ISO innebär att importörer, tillverkare och grossister kan beskriva en vara eller tjänsts miljöegenskaper, t ex. andel återvunnet material, energiförbrukning och komposterbarhet enligt en angiven gemensam terminologi. Informationen kan vara antingen kvantitativ eller kvalitativ och anges genom egna symboler eller olika typer av grafik. Dagligvaruhandeln har egna varumärken med miljöprofil som också är exempel på denna typ av märkning.

En annan grupp av *egna miljöuttalanden* har i huvudsak utvecklats kopplat till offentlig upphandling och i business to business situationer. Byggsektorn, IT, textil och pappersindustrin är exempel på några branscher som utvecklat sina egna miljöuttalanden med miljöinformation och produktens miljöpåverkan. Dessa vänder sig i första hand till professionella användare. Informationen kan upplevas som relativt svår att tolka och förstå och kräver en hel del miljökunskap av användaren. Små och medelstora företag med små resurser kan föredra att

kommunicera med egna miljöuttalanden som är en mer flexibel märkning.

7.1.2.1 Egna miljöuttalanden som informationsbärare för kemiska ämnen och framtida utveckling.

Innehållet i denna typ av märkning är beroende av den aktör som ansvarar för märkning. Hur information om kemiska ämnen fångas in kan därför variera mellan olika system egendeklarationer. Branschspecifika egendeklarationer som de inom bygg, IT och textil redovisar i relativt stor utsträckning innehåll av kemiska ämnen.

En utvärdering av egendeklarationer som system för information om kemiska ämnen gjordes 2003⁸². Slutsatsen var att egendeklarationer för bygg- och textilprodukter teoretiskt kan anses ge tillräcklig information för att vara ett verktyg för att uppfylla delmål 2 i Giftfri miljö, d v s att varor senast år 2010 skall vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår. I praktiken är det dock långt kvar till att systemen ensamma ska kunna uppfylla målet om information om alla varor. Frivilliga egendeklarationer kan vara ett lämpligt första steg i det mycket omfattande arbetet med att ta fram system för redovisning av miljö- och hälsofarliga ämnen.

Undersökningen visade också på betydelsen av att arbeta med att förstå och involvera informationsanvändaren. Är informationen inte anpassad till kundens behov blir efterfrågan svag, såvida det inte finns yttre påtryckningar. Saknas efterfrågan på produktrelaterad miljöinformation känner producenter naturligtvis liten motivation för att ta fram och kontinuerligt uppdatera den. Systemet för egendeklarationer erbjuder följaktligen stora möjligheter att redovisa innehåll av kemiska ämnen men är ingen garanti för att så görs.

7.1.3 Miljövarudeklarationer

Begreppet miljövarudeklarationer (MVD) används i många olika sammanhang och är inte ett enhetligt begrepp. Ibland avses detaljerade, kvantifierade beskrivningar baserade på livscykelanalyser och certifierade av tredje part, och i andra sammanhang handlar det om mer eller mindre utförliga beskrivningar av produktens miljöprestanda med avseende på vissa utvalda parametrar.⁸³

⁸² *Utvärdering av system för egendeklarationer av farliga ämnen i varor*, KemI Rapport 2/03. Uppdraget genomfördes på uppdrag av KemI av Internationella institutet för industriell miljöekonomi i Lund.

⁸³ Nordiska ministerrådet. Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning. Tema Nord 2002:517

Certifierade miljövarudeklarationer, s.k. EPD (Environmental Product Declarations) ska följa den tekniska rekommendationen ISO/TR14025, och betecknas som typ III i ISO-terminologin. Utveckling av en ISO-standard pågår. Deklarationen uppges också vara ett internationellt kommunikationsverktyg för användning i många länder.

En certifierad miljövarudeklaration ska kvantitativt beskriva produkters miljöprestanda, baserad på en livscykelanalys. Informationen ska vara neutral, dvs. utan värderingar av innehållet eller förutbestämda kravnivåer som ska uppfyllas. Det innebär att mottagaren själv måste tolka informationen vilket ställer krav på särskild kompetens.

Syftet med certifierade miljövarudeklarationer är att möjliggöra för olika aktörer, t ex inköpare och produktutvecklare, att i olika beslutssituationer väga in produktens miljöbelastning. Den primära målgruppen är professionella inköpare. Även vissa enskilda konsumenter kan tänkas ha nytta av informationen, kanske främst vid inköp av kapitalvaror. Möjligheterna till en bredare användning av konsumenter begränsas dock eftersom mottagaren själv måste göra sina egna tolkningar utifrån den lämnade informationen. I samband med utvecklingen av ISO-standarden har diskuterats möjligheten att anpassa deklARATIONERNA ÄVEN TILL PRIVATA KONSUMENTER.

För att informationen i EPD inom en produktgrupp ska vara enhetlig skapas gemensamma s.k. produktspecifika regler för hur underlagsmaterialet ska se ut och hur informationen ska presenteras i deklARATIONEN. Dessa regler utarbetas ofta av den berörda branschorganisationen eller i samarbete mellan enskilda företag, men alla intressenter har möjlighet att medverka vid utformningen av reglerna, även myndigheter. Medverkan begränsas endast av tid och resurser vilket kan försvåra för små och medelstora företag (SME) och även för myndigheter att medverka.

I avvaktan på att den internationella standarden ska bli färdig har en del länder arbetat fram egna nationella system. I det svenska systemet är en viktig del att det ska fungera adderbart, dvs. att en producent i produktkedjan ska kunna skapa sin egen MVD genom att addera informationen från andra leverantörers certifierade miljövarudeklarationer. Detta adderbara system baseras på att producenten deklarerar för den del av livscykeln som han eller hon kontrollerar och utlämnar därmed den del av produktens livscykel som följer efter det att produkten lämnat fabriksgrindarna. Detta för att osäkerheten ska minimeras.

I livscykelanalyser blir sällan effekter från ingående kemiska ämnen tillräckligt beaktade i jämförelse med t ex energiförbrukning eller produktionsutsläpp. Detta beror säkert delvis på att sådan information om innehållet av kemiska ämnen ofta är bristfällig.

EPD-systemet ställer inga generella krav på uppgifter om kemiska ämnen i produkten, men det finns inte heller några hinder för att lämna sådana uppgifter. I samband med den pågående utvecklingen av ISO-standarden för miljövarudeklarationer har det förekommit förslag om att förstärka informationen om kemiska ämnen.

EPD är dock såväl kostnads- som tidskrävande att utveckla, delvis beroende på kravet på att beskriva produktens miljöpåverkan med en livscykelanalys. Detta är en begränsande faktor och påverkar i hur stor utsträckning det används av små och medelstora företag. Framtagandet av en miljövarudeklaration ger dock ofta stor kunskap om den egna produkten.

EPD kan i sig själva också utgöra en drivkraft för information om en produkts miljöpåverkan. EPD kräver ett stort informationsunderlag och i samband med framtagandet av en EPD ställs många frågor som kräver information utöver det vanliga. De företag som arbetar med en EPD för sina produkter borde därför ha ett större behov av information och kunskap av produkten än andra företag. EPD skapar på så vis både ett behov och genererar information.

Naturvårdsverket ser miljövarudeklarationer som ett fungerande instrument för teknisk miljökommunikation i produktkedjan men menar att det kan finnas anledning att ytterligare se över dess funktion som information i upphandling.⁸⁴

7.1.3.1 Typ III som informationsbärare för kemiska ämnen och framtida utvecklingspotential

Det finns inget direkt krav i den tekniska rekommendationen ISO/TR 14025 på att uppgifter om innehåll av kemiska ämnen ska uppges i deklARATIONEN, men det finns inte heller något hinder för att lämna sådana uppgifter. Det är möjligt att sådana krav kan utvecklas i den ISO-standard som nu arbetas fram.

Miljövarudeklarationernas styrka är främst att de kan användas av olika aktörer i produktionskedjorna och att de är adderbara, men användningen

⁸⁴ Naturvårdsverket. 2002. *På väg mot Miljöanpassade produkter*. Rapport 5225.

begränsas delvis av att de anses resurskrävande att ta fram eftersom de baseras på livscykelanalyser.

Det finns stora variationer inom näringslivet när det gäller vilket kommunikationssystem som föredras. Generellt kan sägas att EPD används främst inom vissa branscher och av stora företag med hög miljökompetens. Dagligvaruhandeln och andra leverantörer av bruksfärdiga produkter till konsumenter är ofta mer intresserade av positiv miljömärkning, medan leverantörer av bruksfärdiga produkter till yrkesanvändare verkar föredra egendeklarationer. Frågan är hur utvecklingen av ett informationssystem för kemiska ämnen i varor påverkas av detta. Det är svårt att dra någon generell slutsats förutom att det återigen tydliggör vikten av att utforma ett system som svarar mot olika aktörers varierande behov.

7.2 Frivilliga informationssystem inom andra områden

7.2.1 Energimärkning

Vad det gäller energimärkning finns idag två typer av märkning beroende på om det är industriprodukter eller konsumentvaror som avses. Sedan 1999 finns på industrisidan ett frivilligt märkningssystem för eldriven utrustning. Systemet består av tre klasser och avser i första hand växelströmsmotorer. För konsumentvaror finns sedan några år tillbaka ett obligatoriskt märkningssystem för hushållsapparater. Syftet är att hjälpa konsumenterna att välja energisnålare produkter samt att stimulera utvecklingen av mer energieffektiva produkter. Effekten av energimärkningen har blivit en kraftig förskjutning av produktsortimentet mot produkter som svarar mot de högre kravnivåerna. För kyl och frysar har utvecklingen gått så snabbt att det varit möjligt att införa förbud mot försäljning sämre än klass C. Systemet är främst inriktat på energieffektivitet men omfattar också viss annan resursförbrukning (se 6.7.1)⁸⁵

7.2.2 Märkning av ekologiskt odlade livsmedel

I Sverige finns *KRAV* som är en kontrollförening för ekologisk produktion. Föreningens syfte är att tillhandahålla en trovärdig märkning och en effektiv kontroll av ekologisk produktion och de insatsmedel som används till denna. För att få använda *KRAV*-märket måste produktionen först anmälas till *KRAV*. Producenten, butiken, företaget med flera betalar en avgift för att få använda *KRAV*-märket och minst en gång per år

⁸⁵ Naturvårdsverket. 2002. På väg mot Miljöanpassade produkter. Rapport 5225

kontrollerar *KRAV* att produktionen sker enligt *KRAV*:s regler. Observera att det i huvudsak är själva produktionssättet och inte produkten i sig som kontrolleras. Idag är det endast produkter från växter och djur som tagits fram enligt *KRAV*:s regler och kan bli *KRAV*-märkta.

Inom EU finns en förordning⁸⁶ om frivillig märkning av ekologiska livsmedel.

7.3 Information som styrmedel

Fokus i detta avsnitt ligger på informationens framgång som styrmedel samt dess läsbarhet och förståelse. Underlaget är baserat främst på forskning om privatkonsumenter. Mycket av förutsättningarna och problematiken kan dock också anses gälla även för professionella konsumenter.

I de intervjuer som gjorts inom ramen för detta uppdrag i syfte att bland annat kartlägga behovet av information om kemiska ämnen i varor, framkommer att detaljister ofta inte upplever att konsumenten ställer frågor kring kemikalier i varor. Detta kan sannolikt bero på att konsumenten i allmänhet inte känner till problematiken, eller att de upplever hotbilden som diffus⁸⁷. För att konsumenterna ska kunna väga in hälso- och miljöaspekter i samband med köp, användning och avfallshantering krävs tillgång till en begriplig information som underlättar för dem att ta ställning.

Kort om informations påverkan på beteende

I Tema Nords förstudie om "*Miljöinformation som styrmedel*" (2003:540) konstateras att det inte finns ett tydligt samband mellan kunskap, attityd och förändrat beteende. Däremot kan information under vissa förutsättningar skapa legitimitet eller acceptans för fattade eller kommande beslut utan att det för den skull leder till ändringar i beteenden.

Konsumenter utgör inte en homogen grupp. Parametrar som kunskap, miljömedvetenhet, social situation, ålder, värderingsgrund m.m. påverkar konsumentens beteende. Därtill kommer att konsumenter inte alltid handlar utifrån rationella överväganden utan även påverkas av känslomässiga budskap⁸⁸.

⁸⁶ Förordning EG nr 331/2000

⁸⁷ Minnesanteckningar från Fokusdiskussioner med konsumenter och detaljister. 4 mars 2004.

⁸⁸ Nordiska ministerrådet. *Miljöinformation som styrmedel - Förstudie*. TemaNord 2003:540.

De beteenden som bäst låter sig påverkas genom informationsspridning är sådana beteenden som är lätta att ändra och som inte påverkas i högre grad av externa barriärer, t ex pris, tid och bekvämlighet. Man ser sällan några långvariga beteendeförändringar om det önskade beteendet hindras av viktiga externa eller interna barriärer såsom svårigheter att finansiera förändring eller att den är för obekvämt att utföra. För att information skall vara effektiv måste den, samtidigt som attityderna påverkas, också kombineras med styrmedel som undanröjer hinder eller förstärker incitament för att den ska leda till förändrat beteende⁸⁹.

Generellt kan sägas att informationens effektivitet som styrmedel och möjlighet att påverka är beroende på hur avsändarens trovärdighet uppfattas av mottagaren, förmågan att tyda och ta till sig informationen samt viljan och möjligheten att agera utifrån budskapet som förmedlas via informationen. Om konsumenten ställs inför en valsituation är konkreta handlingsalternativ en nödvändighet, men också tidsaspekter och ekonomi har betydelse. Kopplingen mellan information och ändrat beteende är särskilt svag om det gäller att göra avkall på bekvämlighet och ändra livsstil.⁹⁰

Även om många konsumenter är positiva i sin miljöattityd går det inte att påvisa ett tydligt samband mellan kunskap, attityd och förändrat beteende i miljöfrågor. Information om hälsorisker som berör konsumenten själv eller den egna familjen har oftast lättare att få genomslag än information om miljörisker. När det gäller miljörisker som ofta har ett långsiktigt perspektiv kan det vara svårt för den enskilda individen att se kopplingarna lika tydligt, eftersom det kan ta lång tid innan miljöeffekter blir synliga.⁹¹ Människor kan också ha begränsad kapacitet att ta in alltför många problem åt gången och då ligger den egna hälsan och barnen närmast till hands.⁹²

Det finns också en grupp miljömedvetna individer som, såväl som privatkonsument som i sitt yrkesutövande, vill ha möjlighet att agera miljöanpassat. För att denna grupp skall kunna vara en drivkraft och påverka utbud och efterfrågan så krävs att det finns information att tillgå som möjliggör mer miljöanpassade beslut. Så även om det är en utmaning att få information att resultera i ett förändrat beteende är det av stor vikt

⁸⁹ Naturvårdsverket (2002) *Att handla rätt från början* Rapport 5226.

⁹⁰ Naturvårdsverket (2002) *Att handla rätt från början – en kunskapsöversikt om hur produktions- och konsumtionsmönster kan bli mer miljövänliga*. Rapport 5226.

⁹¹ Uppdragets fokusdiskussion med konsumenter och detaljister. 4 mars 2004.

⁹² L. Palm och S. Windahl, (1998) *Att förstå och tolka miljöinformation*, Konsumentverkets rapport 1998:26.

att det finns information för den som efterfrågar den. Ju fler som frågar desto större drivkraft och efterfrågan på information kan i sig leda till förändrat beteende hos den som tillfrågas. Ett exempel på detta var den efterfrågan på papper som tillverkats utan klorblekning som under 80-talet kom att påverka produktutvecklingen.

Krav på informationens läsbarhet

Information kan utformas på olika sätt alltifrån att endast ge en saklig upplysning om t ex vilka kemiska ämnen som ingår i en vara till att även innehålla värderande inslag som t.ex. en miljömärkning baserad på olika kriterier. Hur den utformas beror på vilket syfte informationen har. Mottagarens behov och kunskap är andra faktorer som styr hur informationen utformas.

I en rapport från Konsumentverket⁹³ drar man slutsatsen att det inte tycks finnas ett märkningssystem som passar alla produktgrupper och alla konsumentkategorier i alla situationer. En tendens som kom fram vid intervjuer var att ju billigare och enklare produkt är, desto enklare miljömärkning önskade man. Gärna en märkning där någon annan vägt samman olika faktorer och tagit ställning till att varan är ett bra val för miljön.

Att märkningens eller symbolens budskap är lätt att förstå är också förutsättningen för att konsumenten i köpsituationen överhuvudtaget ska uppmärksamma och ta hänsyn till den. En symbol som t ex EU-blomman ansågs lätt att förstå. Samtidigt är språkneutrala symboler enklare och mer effektivt för företagen. Om miljöinformationen ges i form av en text är omfånget på texten viktigt. Forskning kring reklamtexter visar att över en viss brytpunkt spelar antalet ord i en annons en mycket liten roll för sannolikheten att den ska bli läst⁹⁴. Däremot finns större acceptans för mer komplicerad och omfattande information för produkter som är dyra och köps mer sällan såsom t ex kylskåp.

En möjlighet kan vara att kombinera en enkel symbol, som ger en kort och enkel faktainformation, med hänvisningar till utförligare information som skulle kunna inhämtas via en terminal i butiken. En sådan lösning skulle även underlätta för butikspersonalen att bistå kunden med information om vilka kemiska ämnen som ingår i varan. Om ett terminalsystem tillämpas bör det även kunna inkludera annan information

⁹³ L. Palm och S. Windahl, *Att förstå och tolka miljöinformation*, Konsumentverkets rapport 1998:26.

⁹⁴ Lyngé, C. & Wilstrup, A. *Använd reklampengarna bättre. Hur olika annonser fungerar och vad vi kan lära av annontexter*. Konsultföretaget, Stockholm.

som kunden efterfrågar såsom t.ex. funktion, kvalitet, effektivitet, säkerhet etc.

Det finns studier som visar att det inte är så stor skillnad på enskilda konsumenter och vissa professionella användare längre ut i produktions- och hanteringskedjorna när det gäller möjligheterna att tolka miljövarudeklarationer^{95,96}. För professionella inköpare kan det därför behövas branschvis vägledning för hur informationen om innehåll av kemiska ämnen skall tolkas och bedömas i relation till annan miljöinformation.

Vissa slutsatser om information som styrmedel

Information är ett viktigt styrmedel, men det finns en del grundläggande förutsättningar som behöver vara kända för att nå framgång. Ökad information leder inte per automatik till att kunskaperna ökar⁹⁷, och inte heller automatiskt till förändrat beteende. Information är oftast en förutsättning för att kunna fatta miljöanpassade beslut, men utan koppling till andra styrmedel såsom t ex incitament eller undanröjande av andra strukturella hinder, finns en risk att informationen blir verkningslös.⁹⁸

Mycket tyder således på att även om det finns information om vilka kemiska ämnen som finns i en vara, kan det inte förväntas att konsumenter i stor utsträckning ska göra aktiva val som ligger i linje med intentionerna i Giftfri miljö. De flesta konsumenter förutsätter att de produkter som finns på marknaden är säkra. Då forskningen visar på en svag koppling mellan information och förändrat beteende är det angeläget att valet av kemiska ämnen görs så tidigt som möjligt i produktionskedjan.

Därmed inte sagt att konsumentens val inte kan vara en drivkraft för utveckling av miljöanpassade produkter. Europeiska Kommissionen⁹⁹ har pekat ut konsumenterna som en av de viktigaste drivkrafterna för

⁹⁵ Jönsson K. (2000) Communicating the Environmental Characteristics of products.

⁹⁶ Nordiska Ministerrådet, *Consumer Perceptions, Understanding and Use of Product Related Environmental Information*. Tema Nord 2004:539

⁹⁷ Naturvårdsverket (2002) *Att handla rätt från början – en kunskapsöversikt om hur produktions- och konsumtionsmönster kan bli mer miljövänliga* Rapport 5226.

⁹⁸ Naturvårdsverket (2002) *Att handla rätt från början – en kunskapsöversikt om hur produktions- och konsumtionsmönster kan bli mer miljövänliga*. Rapport 5226.

⁹⁹ Integrated Product Policy, Communication from the Commission EU COM(2003) 302 final

företag att utveckla miljöanpassade produkter. Konsumentens roll lyfts t.o.m. fram som avgörande och information till konsumenter ses som en nyckel till förändring.

7.4 Samordning av frivilliga informationssystem

Information kan ha olika syften och fylla olika behov. De frivilliga informationssystemen har tillkommit under olika tidsperioder och ur skilda behov och de drivs av olika organisationer med varierande intressen och syften. Det finns styrmedel som överlappar varandra, något som kan anses ineffektivt ur såväl resurssynpunkt som ur administrativ synvinkel. Olika system kan också stödja varandra. Ett obligatoriskt system för information om kemiska ämnen i varor skulle kunna underlätta för andra mer breda miljöinformationssystem som t ex EPD att på ett bättre sätt också informera om innehåll av kemiska ämnen.

Viss konkurrens mellan informationssystem kan också verka pådrivande för utvecklingen av systemen och det är inte säkert att en total harmonisering är önskvärd. Det är dock viktigt att varje nytt system tar vara på erfarenheter från de befintliga systemen och inte motverkar dessa.

I en utredning av Nordiska ministerrådet studerades den positiva miljömärkningen Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning. Rapporten analyserade utnyttjade och outnyttjade synergier mellan de olika systemen och presenterade en vision för hur de olika systemen skulle kunna samordnas och komplettera varandra ¹⁰⁰. En liknande studie men med syfte att förbättra och effektivisera informationsflödet om kemiska ämnen i varor skulle vara intressant.

Behovet av en bättre samordning mellan olika styrmedel har också identifierats inom den integrerade produktpolitiken (se kap 6.8) där koordinering av styrmedel är ett av de viktiga målen.

7.5 Analys av frivilliga informationssystem jämfört med regler

Det finns ett antal olika styrmedel och verktyg för information om produkters miljöpåverkan. Vissa system är föreskrivna i regler medan andra är frivilliga system som utvecklats av olika företag eller andra intresseorganisationer. Varje system har utvecklats för vissa syften och anpassats efter behovet av information och olika mottagares situation.

¹⁰⁰ Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning. TemaNord 2002:517.

Denna analys avser inte att värdera systemen i sin helhet. Syftet här är att lyfta fram för- och nackdelar med systemen i relation till detta uppdrag, dvs. att föreslå hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas.

Det finns ett antal generella faktorer som karaktäriserar system som baseras på lagstiftning respektive frivillighet.

De frivilliga systemen medger oftast större möjligheter för flexibilitet och individuella anpassningar för enskilda behov. Systemen är oftast i högre utsträckning utvecklade tillsammans med berörda aktörer och för att möta specifika behov. Exempel på detta är bland annat utvecklingen av egendeklarationer inom bygg-, IT- och textilsektorerna samt materialdatabaser inom bilindustrin.

De frivilliga informationssystemen ställer dock inte alltid krav på redovisning av produkternas innehåll av farliga kemiska ämnen och deras egenskaper. Det verkar inte heller sannolikt att systemen kommer att utvecklas så att sådan information kommer att omfattas på ett tillfredsställande sätt.

De frivilliga informationssystemen omfattar inte alla produktgrupper, och även om de kommer att växa i omfattning så är det inte troligt att de blir heltäckande för alla produktgrupper.

I frivilligheten ligger att företaget kan välja att införa systemen för sina produkter. Täckningsgraden blir därmed betydligt lägre för frivilliga system jämfört med föreskrivna system. Positivt är ju att de som faktiskt använder systemen på frivilliga grunder är motiverade och tar därför till sig informationen på ett avsett sätt.

Regler säkerställer en hög spridningsgrad, men regelefterlevnaden är i viss mån kopplad till hur aktiv tillsynen är. Utveckling av regler medger oftast hög grad av insyn i processerna liksom god möjlighet för företag att påverka genom att lämna synpunkter i remissförfarandet. Samtidigt blir det därmed en tidskrävande process, och det ligger också en viss tröghet i processen.

Det bör dock noteras att en hög spridningsgrad inte alltid är synonymt med hög användningsgrad. Att genom regler säkerställa att information finns är inte detsamma som att säkerställa att den används. Bland annat visar erfarenhet från säkerhetsdatablad för kemiska produkter att det kan finnas problem för användaren att tolka och förstå informationen.

En annan fördel med föreskrivna system är att de är konkurrensneutrala, samma regler gäller för alla företag som uppfyller de förhållanden som avses i reglerna. Det gynnar i första hand de små och medelstora företagen som behöver information om kemiska ämnen. Dessa har sällan resurser och kompetens att begära den önskade informationen och kan inte heller hävda sig mot de större leverantörerna om dessa inte vill lämna önskad information

Problem och utmaningar

För en detaljerad analys av för- och nackdelar för de olika systemen skulle det behövas en genomgång av deras potential gentemot ett antal framgångsfaktorer som identifierats för ett framgångsrikt system. En sådan analys rymms dock på grund av tidsskäl inte inom ramen för detta uppdrag. Nedan beskrivs kort problem och utmaningar med olika tillvägagångssätt. Kemikalieinspektionen anser att spridningsfaktorn ensam är en så viktig komponent att en vidare analys av ett frivilligt system i nuläget inte kan anses aktuellt.

Som framgått tidigare i kapitel 3 bedöms att det idag saknas tillräckliga drivkrafter för utveckling och storskalig spridning av de frivilliga systemen för information, och de kan därför inte betraktas som tillräckligt starka alternativ för att på ett framgångsrikt tillgodose de konstaterade informationsbehoven. Därför anser Kemikalieinspektionen det heller inte aktuellt att låta ett system för information om kemiska ämnen i varor bli en del av redan befintliga frivilliga system eftersom behovet inte kan anses tillfredställas genom dessa.

För enskilda produktgrupper, som till exempel skor och textilier, finns obligatoriska märkningssystem. Möjligheten att sådan information om kemiska ämnen som åsyftas i detta uppdrag skulle kunna vara del av dessa obligatoriska system kan naturligtvis prövas. Dessa system har dock uppstått ur ett annat syfte, och även om det säkerställer spridning är det långt ifrån säkert att det är fördelaktigt eller möjligt att integrera information om kemiska ämnen i dessa system.

Erfarenheterna från energimärkning på hushållsapparater (se 6.7.1) visar att det kan vara svårt för frivilliga system att nå en storskalig spridning. Det första grunddirektivet (79/530/EEG) om energimärkning på hushållsapparater var frivilligt för tillverkarna. Systemet fick aldrig något större genomslag; endast ett genomförandedirektiv togs fram av EG och i princip inga tillverkare använde märkningen. Det var först när märkningen blev obligatorisk 1992 som systemet fick genomslag. Det är

också intressant att notera att detta system påskyndat produktutvecklingen av mindre energiförbrukande hushållsapparater.

I vissa fall kan frivilliga styrmedel också komma att utgöra handelshinder. Ett handelshinder kan enligt EG-domstolen definieras som en åtgärd som (direkt, indirekt, faktiskt eller potentiellt) kan hindra handeln inom gemenskapen. Genom rättspraxis har det fastslagits att användningen av ett märkningssystem, även om det är frivilligt, som främjar eller kan främja saluföringen av en produkt på bekostnad av andra produkter har en handelshindrande verkan. Bedömningen av om en otillåten restriktion föreligger ska göras med hänsyn till åtgärdens inverkan på handeln. Detta gäller främst i de fall frivilliga system som också har ett statligt stöd.¹⁰¹

Såväl frivilliga system som regler kan ge upphov till en merkostnad. För att regler skall bli effektiva krävs tillsynsinsatser vilket kan innebära stora administrativa kostnader för samhället. Certifierade system innebär ofta dyra avgifter för bland annat revisioner vilket ibland återspeglas i produktpriset. Licensavgifterna för miljömärkning har ibland kritiserats utifrån att det är det miljöanpassade produkterna som ska bära extra kostnader vilket inte anses förenligt med principen att förorenaren betalar. Delar av näringslivet är också kritisk till miljömärkning typ I eftersom den ibland upplevs som innovationshämmande då utvecklingen av kriterier inte alltid går hand i hand med innovation och nya tekniker. Näringslivet är också kritiskt till om miljömärkningen verkligen speglar den faktiska miljöpåverkan från en produkt samt huruvida miljömärkningen också kan utgöra ett handelshinder.

Hur ett nytt system kommer att förhålla sig till befintliga system inom t ex bygg, IT och textil svårt att säga idag. Ett nytt system får dock inte motverka befintliga system. De frivilliga system som finns idag omfattar betydligt fler miljöaspekter än kemiska ämnen. Ett nytt system för kemiska ämnen i varor skulle därför också kunna förstärka befintliga system på detta område.

Det är dock viktigt att i utvecklingen av ett föreskrivet system i så stor utsträckning som möjligt dra lärdom av positiva erfarenheter från utveckling och användning av frivilliga system. En viktig erfarenhet från systemet med egendeklarationer är att för att informationen skall efterfrågas och användas måste den utformas efter behovet hos användaren och inte efter den information som finns tillgänglig hos den som levererar informationen. Detta var antagligen en av

¹⁰¹ *System för frivillig märkning och den inre marknaden*, Kommerskollegiums yttrande daterat 2003-11-28, diarienummer 100-418-2003.

anledningar till varför textilbranschens system inte fick större spridning. Floran av frivilliga system beror just på det diversifierade behovet och de olika målgrupperna. Frågan är om det är möjligt att i ett system baserat på föreskrivna regler går att behålla flexibiliteten som ger möjlighet för behovsanpassning. Kombinationen av att problematiken kring miljö- och hälsorisker är relativt komplex och att kravställare och användare av informationen har varierande kunskaper inom området påverkar också förmågan att ställa krav och veta vad man skall fråga om. Riskerna förknippade med kemiska ämnen gör att det finns ett faktiskt behov av information. Det är dock inte säkert att alla yrkesgrupper och användare har tillräcklig hög kunskap inom området för att själva kunna identifiera detta behov.

Miljö- och hälsoproblemen kring användningen av kemiska ämnen är ofta komplex och kan vara svårt att förstå. Det finns också en mängd olika yrkesgrupper som kan ha behov av information kring innehåll av kemiska ämnen i produkter vilket gör att kunskapsnivån varierar.

I de fall ett föreskrivet system förordas har de frivilliga systemen en uppgift att fylla genom att underlätta för företagen och skapa bättre förutsättningar att uppfylla lagstiftningen genom också verka som drivkraft för information om kemiska ämnen i varor.

Sammanfattningsvis finns det för och nackdelar med båda systemen, men för det specifika syftet att informera om kemiska ämnen i varor anses de frivilliga systemen inte uppfylla behovet. Denna slutsats bygger främst på dessa systems relativt låga spridning samt att de i flera fall inte informerar om kemiska ämnen på ett sätt som anses motsvara kraven i detta uppdrag. I utvecklingen av ett regelbaserat system är det dock viktigt att ta tillvara erfarenheter från frivilliga system samt se till att de olika systemen förstärker varandra.

8. Andra verktyg och initiativ som drivkrafter för information om kemiska ämnen i varor

Informationsbehov kan uppstå på flera olika sätt. Informationskrav i lagstiftningen genererar ett behov av information och kunskap om särskilt farliga ämnen för att kunna följa lagstiftningen. Förutom lagstiftning finns ett antal andra styrmedel, verktyg och affärsmodeller som i mer eller mindre utsträckning skapar ett behov av information om produktens miljöprestanda. Även om dessa inte är speciellt utformade för information om farliga ämnen i varor så kan de ha potential att påverka även detta informationsflöde.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av några av dessa verktyg utifrån dess potential som drivkraft för information om farliga ämnen i varor.

8.1 Miljöledningssystem

Miljöledningssystem (MLS) syftar till ständig förbättring av miljöarbetet inom företag och organisationer genom effektivisering och systematisering. ISO 14001 och EMAS¹⁰² är i dag de två mest kända systemen. Förutom dessa finns en rad liknande system anpassade för olika branscher eller för små och medelstora företag. I Sverige finns idag ca 3000 företag och organisationer certifierade enligt ISO eller EMAS¹⁰³. Även om antalet certifierade miljöledningssystem inte är särskilt högt så har de flesta företag idag någon typ av miljöledningsarbete. ISO 14001 utgör ofta grunden för de andra systemen och vi utgår därför från detta system vad det gäller MLS potential som informationsgenererare.

Det finns ett antal olika elementet i MLS som skapar ett behov av information. Det är framför allt tre delar i ett miljöledningssystem som kan påverka informationsbehovet. Den första delen är när företaget skall identifiera sina väsentliga miljöaspekter, d v s identifiera vilka delar av verksamheten som kan ha en betydande påverkan på miljön. För att kunna göra detta krävs god kunskap om vad man gör och hur det påverkar miljön, vilket därför genererar ett informationsbehov. Det är dock tveksamt om särskilt mycket hänsyn till produkters miljöpåverkan idag tas med i bedömningen av betydande miljöaspekter. Det är också viktigt att komma ihåg att ISO 14001 endast gäller de miljöaspekter som organisationen kan kontrollera eller förväntas kunna påverka.

¹⁰² EMAS EG nr 761/2001. Europaparlamentets och rådets förordning av den 19 mars 2001.

¹⁰³ Naturvårdsverket. Effektivare miljöledningssystem. Rapport 5304.

Det andra elementet som kan skapa ett informationsbehov är den del av ledningssystemet som behandlar utbildning, medvetenhet och kompetens. Kopplat till kemiska miljö- och hälsorisker kan väl denna punkt anses handla om att den eller de anställda som har möjlighet att påverka och begränsa riskerna för att därigenom öka miljöprestandan skall ha fått lämplig utbildning. Indirekt kan även detta skapa ett ökat behov av kunskap om vad som ingår i en produkt.

Det kanske viktigaste elementet i MLS som skapar ett informationsbehov är att MLS oftast medför bättre rutiner för intern så väl som extern kommunikation. ISO 14001 medför en skyldighet att ta emot, dokumentera och ge respons på relevanta synpunkter från externa intressenter.

Nya EMAS ¹⁰⁴ medger företag och organisationer att formulera viss riktad miljöinformation i sin miljöredovisning. Miljöinformation kan sedan användas separat i olika sammanhang i syfte att kommunicera vissa speciella frågeställningar till valda målgrupper. Det kan exempelvis röra sig om information till viktiga kunder om produkters och tjänsters miljöprestanda. EMAS-logotypen visar att det rör sig om granskad miljöinformation.

EMAS ger också möjlighet för företag och organisationer att göra verifierade miljöuttalanden (*green environmental claims*) om deras produkter och tjänster i annonser och annat i samband med marknadsföring. Detta är en ny möjlighet för miljökommunikation och bygger på de utgångspunkter som finns i ISO 14021-standarden om egna miljöuttalanden. Skillnaden är att EMAS möjliggör att uttalanden är verifierade för att tillförsäkra marknaden att informationen är sanningsenlig och trovärdig, vilket den nya EMAS-logotypen indikerar. Uttalanden kan t ex ha formen av att ett tryckeri använder vattenbaserade och lösningsmedelsfria färger i sin verksamhet eller att en produkt är fri från särskilt miljöfarliga ämnen.

8.2 Miljökrav vid offentlig upphandling

Miljökrav vid offentlig upphandling är en form av kundkrav som har visat sig vara en mycket stark drivkraft för information i produktkedjan och i förlängningen också för miljöanpassning av produkterna. Offentlig

¹⁰⁴ EMAS EG nr 761/2001. Europaparlamentets och rådets förordning av den 19 mars 2001

upphandling utgör en politisk drivkraft genom att statliga organisationer har ålagts att ta miljöhänsyn vid inköp och att årligen redovisa detta.

Som stöd för offentliga myndigheters och organisationers upphandling pågår det utveckling av ett verktyg¹⁰⁵ som skall underlätta för inköpare att ställa miljökrav på produkter. Utvecklingen av verktygen med tillhörande kriterier bidrar till att generera mer kunskap om produkter. Därutöver har utvecklingen också resulterat i högre krav på information om varors och tjänsters miljöpåverkan. Upphandlingsguiderna kan även användas vid upphandling mellan företag. Om kundkrav, se kapitel 3.

8.3 Livscykelanalyser

En livscykelanalys (LCA) är en analys av en produkts miljöpåverkan genom hela dess livscykel från vaggan till graven. LCA används ofta som ett stödverktyg för beslutsfattande vad det gäller miljömässiga förutsättningar för olika aktiviteter och produkter. LCA används för att prioritera och sortera ut viktiga faktorer i ett helhetsperspektiv, och LCA används också ibland som underlag för miljömärkningskriterier.

Inom LCA-metodiken behandlas produkternas miljöpåverkan som orsakas av produktionsutsläpp och energiförbrukning relativt väl eftersom det på dessa områden i regel finns tillgängliga data. När det gäller miljöpåverkan orsakad av produkternas innehåll av kemiska ämnen beaktas den sällan lika väl i livscykelanalyserna. Det beror delvis på dålig kännedom om vilka ämnen som ingår i produkten, på bristande data om ämnens toxiska effekter på människa och i miljön, liksom på brister i LCA-metodiken. Metoder finns att tillgå men dessa är inte allmänt kända och standardiserade.

Informationssystem om kemiska ämnen i varor kan därmed skapa bättre förutsättningar för integrering av kemikaliefrågan i livscykelanalyser, men effektdata och lämpliga spridningsmodeller för kemikalier i varor måste också göras mer allmänt tillgängliga.

8.4 Standarder

Standarder kan diskuteras ifrån flera synvinklar vad det gäller deras roll i ett informationssystem för varor. Dels finns ett antal standarder som kan verka som drivkraft för information om kemikalieinnehåll i varor. Här kan bland annat nämnas standarder inom ISO-14000 serien, varav några

¹⁰⁵ Det s k EKV-verktyget, verktyg för ekologiskt hållbar upphandling, som administreras av Miljöstyrningsrådet

har beskrivits tidigare i denna rapport (se kapitel 7). Dessutom finns ett behov av standardiserade informationsformat för att underlätta överföringen av information mellan olika aktörer i olika branscher eller i olika länder. Det kan handla om hur information ska rapporteras men också vad man skall informera om. Kommissionens meddelande om *Integrering av miljöaspekter i europeisk standardisering*¹⁰⁶ visar också att standardisering kommer att spela en allt viktigare roll som styrmedel, vilket sannolikt kommer att påverka behovet av information.

8.5 Funktionsförsäljning

Funktionsförsäljning bör kanske inte ses som ett styrmedel utan är snarare en affärsmodell som rätt tillämpad kan minska produkters miljöbelastning samt oftast också medför ett annat behov av information och kunskap om produkterna. Funktionsförsäljning kan innebära att vissa moment i produktionen läggs ut på entreprenad ofta genom en form av leasing kontrakt. Detta medför ofta att man som alternativ till att köpa en viss produkt istället köper en tjänst. Exempel på sådana tjänster kan vara t ex att köpa en lackerad kaross istället för att endast köpa själva lacken. En annan vanlig tillämpning är att istället för att köpa rengöringsprodukter köpa tjänsten rengöring.

Ur ett riskhanteringsperspektiv får detta såväl positiva som negativa effekter. Funktionsförsäljning ger också av kostnadsskäl ett incitament för leverantören att minska mängderna kemiska ämnen som används, och i övrigt minimera riskerna med användning av kemikalier. En fördel kan vara att processer, t ex lackering, kan utföras koncentrerat för flera företags räkning, vilket ger större möjligheter till säker hantering för både arbetsmiljö och yttre miljö. Genom att lägga vissa delar av produktionen utanför företaget finns det dock en risk att värdefull kunskap och information lämnar organisationen. Detta skulle kunna leda till att tillverkaren endast är intresserad av att funktionen uppfylls och därmed inte längre behåller samma kunskap om sina egna processer. Genom att kunskap lämnar organisationen kan behovet av information minska i organisationen. Tillverkaren har dock fortfarande det slutliga ansvaret, och för produkten som sätts på marknaden behövs fortfarande information och kunskap om produktens egenskaper och innehåll.

¹⁰⁶ Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Integrering av miljöaspekter i ekonomisk standardisering. KOM (204)130

8.6 Branschdialoger

Branschdialoger kan verka som drivkraft för att förtydliga och medvetandegöra aktörer i näringslivet om behovet av information om kemikalieinnehåll i varor. Kemikalieinspektionen har positiva erfarenheter av dialoger som drivkraft för ökat informationsbehov bland annat inom textil- och byggbranschen. Inom de överenskommelser som träffats mellan näringslivet och regeringen inom dialogerna Bygga Bo och Framtida Handel finns också bättre information, riskminskning och utfasning av särskilt farliga ämnen med som ett viktigt inslag. För mer information om branschdialoger som drivkraft för information hänvisas till Kemikalieinspektionens rapport *Dialog med branscher om farliga ämnen*.¹⁰⁷

8.7 Ansvarsförsäkringar

Beroende på hur rättsystem fungerar i olika länder kan ansvarsförsäkringar vara både drivkraft och hinder för ökad information i produktkedjan. Inom EG finns ett antal direktiv om skadestånd, d v s civilrättslig lagstiftning. I Sverige finns exempelvis produktansvarslagen (1992:18), vars regler bygger på ett direktiv om produktansvar. Det finns också ett miljöskadedirektiv, som gäller för miljöskador från anläggningar.

Gemensamt för de civilrättsliga skadeståndsanspråken är att det måste finnas en skadelidande part, som drabbats av en skada, som kan stämman den part som orsakat skadan. Skadan måste också kunna värderas ekonomiskt.

I USA pekar erfarenheter på att skadeståndskulturen är hämmande för öppenheten hos producenterna. Hotet om skadeståndskrav kan göra att tillverkaren tvekar om att tala om innehållet i en produkt eller marknadsföra en produkt med miljöargument. Att t ex marknadsföra ett däck som fritt från HA-oljor och därmed mindre skadligt för människa och miljö kan medföra att företagets andra produkter kan uppfattas som skadliga och detta vill man undvika.

Samtidigt gör utvecklingen av ansvarsförsäkringar, skadeståndsregler, och miljörisksbedömningar att det blir allt viktigare att veta vad man gör och vilka risker som är förknippade med tillverkning och användning av en produkt. Kopplingen till ekonomiska risker gör också att det finns en stark drivkraft i denna typ av försäkringar.

¹⁰⁷ Kemikalieinspektionen. Dialog med branscher om farliga ämnen – en återrapportering till regeringen. Rapport 1/02 samt Rapport 6/03

8.8 Socialt ansvarstagande (CSR)

Etisk märkning är ett sätt att driva på utvecklingen mot ökad etisk hänsyn i handeln med varor och tjänster. Det finns ingen entydig definition vad som avses med socialt ansvar eller etisk märkning. Begreppen karaktäriseras snarare av ett antal kriterier som innehåller olika komponenter av socialt ansvar. Det vanligaste begreppet är Corporate Social Responsibility (CSR) som anspelar på att företagen anses ha ett socialt ansvar i samband med verksamhet omfattande arbetsmiljö, hälsa och säkerhet samt relationer till det lokala samhället ¹⁰⁸.

Under världstoppsmötet i Johannesburg 2002 sågs ”Globalisering och handel” som en av de nya stora utmaningarna. Frågan om företagens roll i arbetet med hållbarutveckling betonades. Bland de åtaganden som regeringarna kom överens finns beslut att etablera ett tioårigt ramverk av program för hållbar konsumtion och produktion, samt att driva på företagens ansvarstagande. Inom EU har frågan om företagens sociala ansvar behandlats i en Grönbok som presenterades av kommissionen 2001 och som följdes upp i ett meddelande ett år senare.

Även FN driver frågan om etik och socialt ansvar genom ”The Global Compact”. Kofi Annan som FNs generalsekreatörare uppmanade vid ”World Economic forum” i Davos 1999 näringslivet att ta ett ökat globalt ansvar. Global Compact bygger på tio principer inom mänskliga rättigheter, arbetsrättsliga frågor och miljöskydd. Inom miljöområdet handlar principerna om att främja försiktighetsprincipen, sprida och uppmuntra miljöanpassade teknologi samt stödja ett större ansvarstagande för miljön.

Den allt större fokuseringen på socialt ansvarstagande bör således utgöra en drivkraft för information om kemiska ämnen i produkter. För ett ökat ansvarstagande krävs ökad kunskap och information om produkters påverkan på hälsa och miljö blir därmed en nödvändighet.

8.9 Miljörapporter

Med miljörapporter kan avses både de rapporter som vissa företag är föreskrivna att lämna till tillsynsmyndigheterna (se kap 6.4.3), och företagens egeninitierade frivilliga miljörapporter, som här kallas hållbarhetsrapporter. Hållbarhetsrapporter blir ett allt vanligare sätt för

¹⁰⁸ Konsumentverket. PM 2003:05. Konsumtion och Etik – om företagens sociala ansvar och etisk märkning.

företag att kommunicera sin miljöprestanda. Idag innehåller dock rapporterna sällan information om produkters innehåll och påverkan på miljö och hälsa. Detsamma gäller också det föreskrivna miljörapporterna. I takt med att medvetenheten om produkters miljöpåverkan ökar blir produktdimensionen allt vanligare i såväl frivilliga som andra styrmedel. Det skall därför inte hållas för osannolikt att även miljörapporter i framtiden kan innehålla information om påverkan och innehåll i företagets produkter.

8.10 Vissa branschinitiativ

Under senare år har flera branscher utvecklat sina egna system för informationsöverföring. Ändrade lagkrav som berör en bransch kan till exempel leda till ett större informationsbehov. Även ändrade krav från marknaden kan öka ambitionerna inom branscherna att ta ansvar genom att utveckla program eller system som kan underlätta riskminskning. Inom kemibranschen och byggbranschen finns sådana exempel, och bilbranschen är en bransch som utvecklat ett eget informationssystem.

8.10.1 Ansvar och omsorg

Ansvar & Omsorg (*Responsible Care*) är kemiindustrins internationella åtagande för ständiga förbättringar inom säkerhet, hälsa och miljö. Företagen skall också öppet informera om sin verksamhet och de resultat som uppnås. Ansvar och omsorg bygger på åtta grund element som fastställs på internationell nivå av *International Council of Chemical association*. Programmet vänder sig till tillverkare och distributörer av kemiska produkter, som genom att ansluta sig till Ansvar & Omsorg förbinder sig att arbeta efter vissa principer som anges i ett åtagande. En av grundtankarna i Ansvar & Omsorg är att säkerhet, hälsa och miljö skall kunna förbättras genom att företagen utbyter erfarenheter med varandra. Företagens Ansvar & Omsorgskoordinatorer ges därför möjlighet att ingå i regionala nätverk som initierats av Plast- och Kemiföretagen. Dessa nätverk träffas någon eller några gånger per år. Det faktiska arbetet med att uppfylla åtagandet bedrivs sedan individuellt på respektive företag.

8.10.2 International Material Data System

Som ett resultat av bland annat EU-direktivet om uttjänata fordon (se kapitel 6.4.2) har ett antal tillverkare inom bilindustrin har gått samman och utvecklat ett internationellt system för materialdata (IMDS). Detta system ger specifik information om sammansättningen av olika material och komponenter som används inom bilindustrin. Grunden i systemet utgörs av materialdeklarationer (MDS) som genom ett elektroniskt

system möjliggör informationsöverföring om materialdata i hela produktkedjan.

Rapporteringskraven bygger på internationella lagkrav samt kända risker för människa, miljö eller risker vid återvinning. Det är inte bara förbjudna eller begränsade ämnen som rapporteras utan också ämnen som kan anses intressanta att övervaka p.g.a. av olika risker. Syftet är att hjälpa bilindustrin att övervaka användningen av dessa ämnen samt att förbättra förutsättningarna att uppfylla existerande och kommande lagstiftning. Ämnen klassificeras som antingen förbjudna eller med rapporteringskrav. Ämnen skall deklarerars då de förekommer i över 0,1 procent. Systemet har stor internationell spridning och flera stora biltillverkare är knutna till det ¹⁰⁹. Det vore intressant att undersöka möjligheterna för ett liknande system i andra branscher.

Systemet möjliggör informationsöverföring mellan leverantör och valda kunder genom en skyddad server. På så sätt kan avsändaren skraddarsy informationen och konfidentiell information kan skyddas så att endast utvalda aktörer har tillgång till den.

8.10.3 Initiativ inom byggsektorn för avveckling av särskilt farliga ämnen – BASTA

Inom byggsektorn finns ett branschgemensamt initiativ, BASTA, som syftar till att fasa ut användningen av särskilt farliga kemiska ämnen från kemiska produkter och byggvaror. Systemet utgår från kriterier för miljö- och hälsofarliga egenskaper för kemiska ämnen. Enligt kriterierna får inte ämnen som är cancerframkallande, mutagena, reproduktionstoxiska, persistenta, bioackumulerande och ozonnedbrytande ingå i byggprodukterna. Inte heller får bly, kvicksilver eller kadmium förekomma. Innehållet av allergiframkallande, flyktiga organiska kemiska ämnen och akut giftiga ämnen begränsas. Syftet med BASTA-systemet är att gallra bort ämnen med de allra värsta farliga egenskaperna, även om dessa idag är tillåtna. BASTA-systemet är inte något miljömärkningssystem men kan vara ett komplement till dessa.

Kriterierna har utformats något olika för kemiska produkter och för övriga byggvaror. Eftersom myndigheternas krav på innehållsdeklarationer än så länge finns enbart för kemiska produkter är det också rimligt att ställa mer omfattande krav på innehållet för dessa produkter där leverantören kan förväntas ha bättre kunskap om innehållet. Tillverkare och leverantörer av byggvaror ska frivilligt kunna verifiera att deras produkter uppfyller de kriterier som är uppsatta inom systemet.

¹⁰⁹ www.mdsystem.com

Inom BASTA-systemet skall det ske en branschgemensam registrering av de produkter som inte innehåller ämnen med farliga egenskaper enligt de angivna kriterierna, och uppgifterna ska samlas i en produktdatabas som blir tillgänglig för brukare.

I BASTA-systemet är det leverantörens uppgift att visa att varan inte innehåller ämnen med utpekade farliga egenskaper, och därmed kvalificera produkterna för produktdatabasen. Därmed förtydligas leverantörens ansvar, och det motverkar en situation där kunderna måste ange vilka ämnen som inte får ingå i de varorna.

För att skapa trovärdighet för BASTA-systemet ska det finnas ett system för stickprovsrevisioner som främst kommer att inriktas på att kontrollera leverantörernas kunskap med avseende på varornas kemiska egenskaper. Bara i undantagsfall kommer själva byggvaran att kontrolleras.

Under hösten 2004 kommer fler leverantörer att få testa kriterierna och genomgå provrevisioner. Samtidigt genomförs inledande utvärderingar av valideringssystemet, och utvecklingen av systemstödet kommer att påbörjas. Mer information finns på BASTA:s hemsida www.bastaonline.com

8.10.4 Initiativ för miljöanpassat brandskydd - *Green Flame*

Green Flame initierades i USA för ca fem år sedan för att hantera den allt tydligare målkonflikten mellan brandskydd och miljöhänsyn när det gäller flamskyddsmedel. Syftet är att stimulera företag att utveckla produkter med miljöanpassat brandskydd genom att sådana produkter kan förses med en märkning, *Green Flame*, som får användas i marknadsföringen. Systemet är frivilligt och öppet för alla typer av produkter. Systemet finansieras genom avgifter från företag som använder märkningen.

Systemet bedrivs som en samverkan mellan brand- och miljömyndigheter i USA, National Association of State Fire Marshals (NASFM) och US Environmental Protection Agency (USEPA) och det svenska Räddningsverket. Sveriges Provnings- och forskningsinstitut (SP) är projektets sekretariat, och Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket är rådgivande parter i projektet.

9. Omvärldsorientering

Problemen med bristande information om innehåll av kemiska ämnen i varor är internationella. I flera andra länder finns också ett identifierat behov av att utveckla informationssystem för att förbättra informationsflödet i produktkedjan för att på så vis öka förutsättningarna för riskbegränsande åtgärder.

Inom forskningen studeras möjligheter och barriärer för ett effektivare informationsflöde. Genom kortfattade beskrivningar görs nedan en utblick av vad som pågår inom området både i andra länder och inom forskningen.

9.1 Andra länder

9.1.1 Norge

Norge har nyligen infört en miljöinformationslag som bl.a. grundas på Århuskonventionen (se kapitel 6.10). Lagen innehåller övergripande regler om att den intressent som vill ha miljöinformation t ex frågor om det kemiska innehållet i en vara, har rätt att få svar inom en viss tidsrymd. Den innehåller inga detaljerade regler om standardiserad information. Lagen gäller gentemot offentliga organ samt alla verksamhetsutövare i Norge. En viktig skillnad gentemot Århuskonventionen, som bara gäller information från myndigheter, är alltså att miljöinformationslagen också gäller att frågor kan ställas till företag. Det innebär att den norska lagen går längre.

9.1.2 USA

Det finns flera exempel på att behovet av information om innehåll av kemiska ämnen i varor har uppmärksammats i USA. Behovet kopplas ofta just till kunskapen om ingående ämnen i material. Bland annat är EU-lagstiftningen inom elektronikområdet en stark drivkraft även inom USA för bättre kunskap om vilka kemiska ämnen som ingår i en produkt.

Proposition 65

Ett av de mer intressanta initiativen att studera när det gäller krav på märkning av varor med avseende på innehåll av kemiska ämnen är delstaten Kalifornien i USA och den regel som kallas *Proposition 65*¹¹⁰. I korthet innebär *Proposition 65* att vissa förtecknade ämnen med sådana farliga egenskaper att de kan orsaka cancer eller skador på

¹¹⁰ California Safe Drinking Water and Toxic Enforcement Act of 1986.

reproduktionen, skall uppges när de ingår i varor. Haltgränserna för när ett ämne ska deklarerats bestäms av staten Kalifornien. Ett annex listar de ämnen som omfattas av lagen. För dessa ämnen gäller bland annat följande ”*Required warning before exposure to chemicals known to cause cancer or reproductive toxicity. No person in the course of doing business shall knowingly and intentionally expose any individual to a chemical known to the state to cause cancer or reproductive toxicity without first giving clear and reasonable warning to such individual.*”

Proposition 65 är intressant för informationsöverföring från flera aspekter. I första hand innebär att konsumenten får en information om varan som kan öka möjligheterna för produktvalet. För det andra innehåller den krav som rent potentiellt kan beröra flera aktörer. De företag som marknadsför varor för konsumentanvändning behöver ta reda på innehållet i varan för att kunna avgöra om den omfattas av *proposition 65*.

Även om lagen bara gäller de varor som marknadsförs inom staten Kalifornien så får den betydligt bredare genomslagskraft eftersom samma vara säljs i flera delstater i USA. Det finns exempel på att *Proposition 65* även har påverkat varor som säljs inom EU, där märkning om det ingående ämnet bly har funnits på fiskedrag av bly och på glas med blyoxid.

Det finns också åtminstone ett rättsfall där företag har åtalats för att inte uppfylla kraven i *proposition 65*.

Federal Hazardous Substance Act

En annan intressant rättsakt är Federal Hazardous Substance Act (FHSC). Denna innebär märkningskrav för vissa produkter som innehåller farliga ämnen. Märkningen skall informera konsumenter om vilken faran är och hur produkten skall användas för att man ska undvika att fara uppstår. Om en produkt är felaktigt märkt kan ”The Consumer Product Safety Commission” vidta åtgärder mot det aktuella företaget. Märkningskravet gäller även importerade produkter.

Övrigt av intresse i USA

I USA initierades projektet *Green Flame* som syftar till att stimulera utvecklingen av produkter med miljöanpassat brandskydd, se kapitel 8.10.4.

Potentiella skadeståndsanspråk kan i USA vara en barriär för flödet av information. Detta inverkar negativt på företagens vilja att öppet kommunicera och dela med sig av information om innehåll i kemiska

produkter. I vissa fall har det gått så långt att bara genom att försöka vara proaktiv har företaget öppnat upp för möjliga skadeståndsanspråk. Bättre samarbete och ett tak för skadestånd skulle öka möjligheten för företagen att vara proaktiva och dela med sig av den information som finns.

9.1.3 Japan

Ett annat mycket intressant land i sammanhanget är Japan. Även där har det utkristalliserats ett behov av bättre information om kemiska ämnen i varor. Japan har stora tillverkare både inom bil- och elektronikindustrin vilket är två områden där behovet på grund av nya lagstiftningskrav anses vara särskilt stort.

I Japan sker sakta ett policyskifte från att åtgärda skador som redan orsakats av kemiska ämnen till mer vetenskapligt baserade åtgärder för att förebygga risk. Med ökad medvetenhet om vikten av riskkommunikation kommer det också alltmer lagstiftning på området.

Även i Japan är delar av bilindustrin ansluten till det internationella systemet med materialdatablad (IMDS, se kapitel 8.10). Inom elektronikindustrin har många tillverkare börjat standardisera informationskraven på sina leverantörer. Detta initiativ kallas för "Japan Green Procurement Survey Standardization Initiative". Även om kraven varierar mellan olika branscher ser man detta som en stark drivkraft och en möjlighet till informationsöverföring mellan olika branscher. Förutom ovan nämnda system finns också vad som kallas "Article Information Sheet". Detta system täcker bland annat produktgrupperna film och papper. Även om systemet ger information som är relevant ur miljö och säkerhetshänseende så saknas detaljerad information om farlighet eftersom exponering genom dessa produkter anses relativt liten.

9.2 Forskning

Kommunikation i leverantörskedjan är ett område som det forskats på en hel del även om det inte specifikt varit inriktat på just informationsflödet med avseende på kemiska ämnen. På senare tid har problemen och möjligheterna kring flödet av miljöinformation blivit allt viktigare för företagen vilket också har lett till nya forskningsområden.

Denna utredning, så väl som många andra rapporter på området miljöinformation, visar på en stor mångfald av informationssystem inom olika områden och branscher. Trots detta tycks existerande system inte alltid motsvara behoven hos användaren. Mångfalden kan i vissa fall orsaka merarbete och förvirring hos användaren. Det vore därför

intressant att ytterligare studera möjligheterna för samordning, och möjligheterna att förstärka synergieffekterna mellan olika informationssystem med avseende på information om kemiska ämnen i varor.

Det har också visat sig att flera av informationssystemen är relativt svaga vad det gäller information om kemiska ämnen. Det vore därför intressant att mer på djupet studera dels vilken information som verkligen efterfrågas och varför denna inte når mottagaren, alltså en fördjupad behovsanalys. Eftersom information sällan ensamt leder till förändrat beteende behövs också mer kunskap om vilka externa faktorer som måste förstärkas för att informationen i förlängningen också skall bidra till riskbegränsande åtgärder.

9.2 1 Forskning om miljöanpassade produktsystem

Svenskt Forskningsprogram för miljöanpassade produktsystem (FLIPP) är ett samarbete mellan Chalmers Tekniska högskola och Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds Universitet. Forskningen är inriktad på två huvudområden. Det första handlar om relationen mellan olika aktörer i produktkedjan (företagsperspektivet), medan det andra studerar myndigheternas möjligheter till styrning av miljöpåverkan i produktkedjan (policyperspektivet). Forskningen inom dessa två områden har traditionellt varit uppdelad och syftet är att bättre integrera de båda perspektiven. Naturvårdsverket är finansierare för forskningsprogrammet.

Programmet syftar till att utveckla kunskapen och förståelsen av dynamiken, mekanismerna och interaktionerna i komplexa produktkedjor som är nödvändiga för att underbygga livscykelbaserade beslutssystem. Det tvärvetenskapliga forskningsinitiativet ska skapa kunskap som kan understödja beslutsfattare om hur och när styrmedel bör användas i produktkedjor, när redan pågående processer bör stimuleras och när inga ingrepp är lämpliga. FLIPP avser även att ge stöd till olika aktörer i produktkedjor att fatta lämpliga beslut angående inköp, produktutformning, tillverkning och marknadsföring. Programmet syftar till att stärka och koordinera den svenska forskningen inom området miljöorienterad produktpolitik. Forskningen är anpassad till behoven hos relevanta avsnitt, i första hand myndigheter och näringsliv. Forskningsprogrammet kommer att skapa ett centrum för svensk forskning som ska vara en huvudaktör inom området på den internationella arenan.

I relation till utveckling av en strategi för informationssystem för varor finns ett antal forskningsprojekt som är av särskilt intresse. Ett av

projekten studerar livscykelhänsyn i leverantörskedjor och hur interaktionerna mellan olika aktörer påverkas när ett företag förväntas vidga sitt ansvar för produktens miljöpåverkan. Ytterligare ett intressant projekt syftar till att utveckla ett ramverk för ett miljöinformationssystem med ett livscykelperspektiv. Systemet skall utvecklas från ett användarperspektiv och styras av informationsbehoven inom aktiviteter som produktutveckling, rapportering, upphandling etc., samt kompetensen hos de organisationer och människor som hanterar och tar emot informationen, och i vilken grad miljöinformationen redan är integrerad i ekonomiska och/eller tekniska informationssystem.

Det är viktigt att följa utvecklingen inom forskningen på detta område och dra erfarenhet av den kunskap som finns. Det kan anses särskilt intressant för detta sammanhang att hålla kontakten med FLIPP och följa resultaten och utvecklingen inom programmet.

9.2.2 Forskning för effektivare miljöarbete

Achieving Greater Environmental Efficiency (AGREE) är ett forskningsprogram som syftar till att stärka effektiv resursanvändning både hos offentliga och hos privata aktörer så att de miljömål som beslutas av riksdag och regering ska kunna uppnås. Ett av programmets mål är att ta fram kunskap om effektiviteten av icke-ekonomiska miljöåtgärder, både mjuka såsom information och hårda såsom tillsyn och inspektion. Ett av de mer intressanta projekten i relation till information om kemiska ämnen i varor är det forskningsprojekt som behandlar "Riskkommunikation genom säkerhetsdatablad". Programmet finansieras huvudsakligen från Naturvårdsverkets miljöforskningsnämnd.

10. Studie av några produktgrupper

10.1 Inledning

I uppdraget ingick att genomföra särskilda studier för några produktgrupper för att pröva de idéer som framkommit i analyserna. Särskilt utpekades att bromerade flamskyddsmedel (BFR) kunde ingå i studien liksom någon byggprodukt.

Pilotstudierna genomfördes av tidsskäl parallellt med den övriga utredningen och innan analyserna och förslagen var klara. Därför har inte slutsatser och idéer prövats fullt ut i studierna som mer har en karaktär av nulägesbeskrivningar för de olika produktgrupperna och ger en samlad bedömning av en hel produktkedja. Dock prövades olika idéer om olika tekniska möjligheter för informationsöverföring.

10.2 Urval av produktgrupper

Utgångspunkten vid valet av de studerade varugrupperna var att illustrera olika förutsättningar och möjligheter med avseende på information om innehåll av kemiska ämnen. Urvalet av varugrupper har skett mot bakgrund av ett antal olika faktorer, bland annat produktionskedjor och användargrupper, se tabell 10.1.

Med utgångspunkt från kriterierna i tabellen, och med ambitionen att täcka in så många dimensioner som möjligt, valdes sportskor, elinstallationsutrustning och vitvaror som produktgrupper.

10.3 Metod

Studierna av sportskor och elinstallationsutrustning planerades i nära samarbete med konsulten Kemi och Miljö AB, som genomförde arbetet under våren 2004. Viktiga aktörer i de olika varukedjorna identifierades och kontaktades. Minst två aktörer per aktörsled i olika företag identifierades och intervjuades. Enkäterna skickades ut i förväg så att aktörerna skulle få möjlighet att kontrollera uppgifterna i sina respektive organisationer. Till största delen genomfördes telefonintervjuer med aktörerna, i vissa fall har även skriftligt material inkommit. Uppgifterna om vitvaror grundas på Kemikalieinspektionens intervju med ett företag.

Tabell 10.1. Olika parametrar för urval av produktgrupper(i) Viss nationell tillverkning förekommer

Parametrar		Elinstallations- utrustning	Vitvaror	Sportskor	Anmärkning
Produktions- kedjor	Nationell	(X)	(X)		
	Internationell	X	X	X	
Produktions- kedjans längd		Medellång	Medellång	* Kort	* <i>Producenten långt borta</i>
Slutanvändning	Business-business	X	X		
	Business-consumer	-	X	X	
Livslängd på produkten		Medellång	Medellång	Kort	
Avfall	Producentansvars- regler	X	X	-	<i>Ej försvåra avfalls- hanteringen</i>
	Insamlingsintresse ex. miljö eller ekonomi	X	-	-	
Kunskap om kemiskt innehåll		Lågt till Medel?	Högt?	Lågt?	<i>Miljömärkning beaktas</i>
Standarder		X?	X	-	

10.4 Sportskor

Produktionskedjan för varugruppen sportskor har relativt få aktörer: tillverkare/importörer, återförsäljare/detaljister och konsumenter. Två stora internationella tillverkare sportskor har intervjuats i studien.

Sportskor legotillverkas i olika länder, framför i allt Asien. Vilka kemiska ämnen som kan ingå i sportskor beror på vilka material skon är gjord av¹¹¹. I läder kan det finnas bl.a. kromföreningar från garvningen och färgpigment, textilier kan innehålla färgämnen och impregneringsmedel och i plast- och gummidelar kan det ingå mjukgörare och stabilisatorer.

Kemiskt sett är sportskor ganska lika mellan olika modeller och märken. Affärshemligheterna ligger i de tekniska lösningarna och de funktioner som dessa ger upphov till och inte i materialet eller de kemiska tillsatser som ingår. Försäljning av sportskor påverkas starkt av modet vilket medför att skorna ofta har en relativt begränsad livslängd och stor omsättning.

¹¹¹ Sjöblom, J. *Kemikaliespridning från skor, Kemikalier i skor - en förstudie*, Kemikalieinspektionens PM 2/01

10.4.1 Information i produktkedjan

Kundernas vanligaste fråga är om skon består av skinn eller syntetmaterial. Sådan information om materialet i innersula och ovanläder lämnas genom etiketter i skorna. Kravet baseras på ett EU-direktiv ”Märkning av material till skodon” (se kapitel 6.7.3) som ställer krav på att sådan information ska finnas på skorna.

Skotillverkarna uppfattar inte att kunderna frågar efter kemiskt innehåll i skorna, förutom att vissa personer som är väldigt känsliga för något kemiskt ämne ibland kan fråga om detta ämne ingår. Tillverkarna ser generellt inte någon fördel med att öka informationen till kunderna om innehållet av kemiska ämnen i skor eftersom kunderna idag inte frågar efter sådana uppgifter.

Detaljisterna har i regel god kännedom om vilket material skorna är gjorda av men har sämre kännedom om vilka kemikalier som ingår i sportskorna. I regel går det dock att få fram sådan information om innehåll i skor men det kan ta lång tid att få fram uppgifterna. Kompetensen för att tolka information om kemiska ämnen är ofta relativt låg inom detaljhandelsföretagen.

Svenska importörer av sportskor använder branschorganisationen Textilimportörernas ”Guide to buying terms” vid inköp av sportskor. Där finns relativt omfattande branschgemensamma regler om vilka kemiska ämnen som enligt branschen inte bör användas, hur sådana ämnen kan analyseras och vilka alternativa ämnen som kan användas istället. Varje order specificeras med de kemiska ämnen som enligt guiden inte får användas.

Företag kan även ha egna riktlinjer, så kallade ”Ethical codes”, som används vid krav på leverantörer för vissa ämnen, hälsa, miljö, arbetsmiljö eller etiska frågor. Större skotillverkare kan ha en global restriktionslista över ämnen och ämnesgrupper som inte får ingå i deras produkter. Regler om begränsningar av kemiska ämnen kan variera mellan olika länder, och tillverkaren har databaser där regleringar av kemiska ämnen i produkterna finns samlade. Uppgifterna uppdateras regelbundet.

10.4.2 Drivkrafter

Lagstiftningen om materialmärkning av skor (se kapitel 6.7.3) är en drivkraft för att lämna information. Kundernas intresse och efterfrågan på information om skornas innehåll av kemiska ämnen är i dagsläget låg. Det är viktigare med skornas design och funktion, och även vilket företag som marknadsför skon, än information om vilka kemiska ämnen som ingår i dem. Det saknas alltså i dagsläget motiv för producenterna att ta fram och förmedla information om kemiskt innehåll.

Om efterfrågan ökar så finns det dock en stor potential för att sportskor skulle kunna få ett bra informationssystem. Bland annat är aktörskedjan starkt integrerad, och sportskobranchen har starka varumärken och är väldigt känsliga för att varumärket ska skadas. Aktörerna i produktkedjan är också medvetna om att kunderna i framtiden kan börja intressera sig för innehåll av kemiska ämnen även om de inte gör det idag, och de skulle då kunna anpassa sig snabbt och införa ett informationshanteringssystem.

Aktörerna i denna produktgrupp är starkt internationaliserade, det krävs därför att förändringar minst sker på EU-nivå för att ett informationshanteringssystem ska kunna införas i Sverige. Eftersom kompetensen bland handelsföretag idag ofta inte är tillräcklig för att tolka information om kemiska ämnen kan företagen ta hjälp av branschorganisationer för att tolka information och få hjälp med att ställa krav på leverantörer på innehåll av kemiska ämnen.

Aktörerna i avfallsledet varken kräver eller har behov av information om innehåll av kemiska ämnen i sportskor. Skor representerar en så liten del av det totala avfallet att mängden därför kan anses vara försumbar.

10.4.3 Hur information kan lämnas

Detaljisternas och miljömärkningsorganisationerna uppfattning är att om informationen till kunderna ska utökas så bör uppgifterna sitta på skorna eller finnas med som en lös broschyr i omedelbar anslutning till skorna. Det anses inte lämpligt att informationen enbart kan hämtas genom någon databas. Det är viktigt att det är enkelt för konsumenter att ta del av informationen.

10.5 Elinstallationsutrustning

För varugruppen elinstallationsutrustning finns det en mängd aktörer. De aktörer som identifierades är tillverkare/leverantörer, grossister, installatörer, exploitörer, byggherrar, entreprenörer samt avfallshanterare.

Även tekniska konsulter kan ha en viktig roll. Boverket, Elsäkerhetsverket och miljömärkningsorganisationer är aktörer som på olika sätt har kontakter med produktkedjan men utan att vara en länk i kedjan, och dessa intressenter berörs inte i denna studie.

De nämnda aktörerna utför vissa delmoment och ansvaret varierar under produktens livscykel. Eftersom produktionskedjorna i regel är långa, och det är många aktörer inblandade, finns det stor risk att information faller bort efter hand. Viss nationell tillverkning förekommer, då främst av vitvaror och belysningsarmatur, men huvuddelen av produktionen sker i Asien, USA eller länder inom övriga Europa.

Elinstallationsutrustning är en komplex varugrupp som innefattar en stor mängd olika produkter, bland annat av utrustning inom el-, värme-, och ventilationssystem. I många fall är styr- och reglerdon förknippade med datorer med avancerade kretskort som monteras in i byggnader. Utvecklingen går mot sk distribuerad intelligens där styrdon monteras på en stor mängd utrustningar vilket innebär en starkt ökad spridning av installationer.

I elinstallationsutrustning kan ingå t ex flera olika metaller såsom kadmium, bly, zink och koppar. Flamskyddsmedel kan förekomma i vissa material, liksom målade metallytor.

10.5.1 Information i produktkedjan

Tillverkare

Tillverkning av elinstallationsutrustning kan täcka in många olika led i den långa kedjan av leverantörer. Möjligheten att få fram information varierar mycket beroende på i vilket land tillverkningen sker. Tillverkas produkterna i Sverige är det ofta ganska lätt att få fram den information som önskas, men för produkter som tillverkas i andra länder kan det vara svårare.

De tillverkare av produkter som tillfrågades i studien anser sig ha god kompetens om kemiska ämnen samt att de uppfyller de kundkrav som ställs. Information om produkternas materialinnehåll kan hämtas från produktchefer från olika företags moderbolag. Ett problem har varit att informationen förmedlas i olika format och media vilket försvårar tillgängligheten. Möjligheten att få fram informationen har dock förbättrats med tiden.

För att beskriva produkternas materialinnehåll och innehåll av farliga kemiska ämnen används miljövarudeklarationer. Mallen till denna

deklaration skiljer sig från den som används i E-nummersystemet¹¹², men fungerar som ett underlag till den information som behövs för detta system.

De intervjuade tillverkarna relaterar till det branschgemensamma initiativet BASTA¹¹³ (se kapitel 8.10) och menar att de redan har den information som behövs för att klara de krav som ställs upp där.

Grossister

Grossisternas system för informationsöverföring är E-nummersystemet. Till detta nummer kan kemiska ämnen deklarerar, och information om en produkt är flamskyddad eller ej kan anges. Systemet ger möjligheter att koppla miljödokument till motsvarande E-nummersatta produkter. I stället för att använda sig av säkerhetsdatablad ska det gå att hänvisa till databanken för E-nummer där även historiska uppgifter kan hämtas som kan vara till nytta för rivnings- och avfallshanteringsledet.

Grossisternas ambition med E-nummersystemet är att erbjuda en insamlingspunkt för produktdata samt att anpassa formatet till övriga aktörer i "värdekedjan". De internationella paraplyorganisationerna i branschen har hittills inte visat något direkt intresse för det svenska systemet, men de svenska grossisterna tror att det är en tidsfråga innan detta system accepteras av andra länder.

Entreprenörer - Installatörer

Vissa installatörer använder produktinformation som tillhandahålls via Svensk Byggtjänst. Entreprenörerna anser att denna källa är tillräcklig för att kundens behov av information. Även entreprenörer använder sig i viss uträkning av E-nummersystemet. Enligt entreprenörerna är det en fördel med E-nummersystemet att informationen tas fram utan mellanhänder, eftersom materialkompetensen är störst hos tillverkarna. Att redovisa innehåll av produkter i samma format som för byggvaruprodukter anses inte meningsfullt eftersom beställarna inte anses ha kunskap att tolka dem.

¹¹² E-nummersystemet är uppbyggt av grossister och deras branschorganisation Sveriges Elgrossister (SEG). Detta system kan rymma all typ av information som är kopplat till en viss produkt. Utrustningen har ett ID-nummer, ett så kallat E-nummer där funktionen eller materialinnehåll kan beskrivas. Deklarationerna är egenutvecklade och skiljer sig därmed från byggvarudeklarationerna.

¹¹³ BASTA kallas ett branschgemensamt initiativ inom Byggsektorn som ska ge stöd för val av mindre hälso- och miljöfarliga produkter. Fokus ligger på farliga egenskaper istället för enskilda kemiska ämnen. För mer information se www.bastaonline.se.

Exploatörer

Dessa aktörer har kommit en bit på väg med att ta fram listor över ämnen som är oönskade i deras byggnader. Dessa kravlistor används i stor utsträckning av arkitekter och byggtreprenörer under byggperioden. Enligt de ramavtal som finns med elinstallatörerna finns krav på information. Det finns flera parallella system för informationsutbyte och kravlistor, vilket kan vara problematiskt att hantera för branschen.

Byggbranschen har sedan länge arbetat med byggvarudeklarationer (BVD) som är ett frivilligt och standardiserat informationssystem där bland annat information om material redovisas. Exploatörerna anser att BVD i någon form måste finnas, men att det också kan behövas lagstiftning för att information om farliga ämnen alltid ska lämnas. Farhågan är att frivillighet kan tolkas som att det är frivilligt att deklarerera eller att uppgifter i deklARATIONEN begränsas till det man vill lämna. Ambitionen är att den fullständiga informationen om byggvarornas miljö- och hälsoegenskaper registreras med hjälp av BVD samt förvaras i byggnaden i form av en miljöloggbok.

Vid projektering kan det förekomma att enbart funktionen specificeras i beställningen, och entreprenörerna har då fria händer att välja produktlösningar med likartad funktion men som kan ha olika miljö- och hälsoegenskaper. Att många aktörer är inblandade i projektering kan medföra en risk för att krav från beställaren kan komma bort mellan olika underentreprenörer.

Byggherrar

Tillsammans med fastigheter ska det vanligtvis finnas en byggdokumentation som ska innehålla miljöinformation och denna kan vara i form av en BVD. Syftet med detta är främst att förse rivningsentreprenörer med information, vilket inte alltid fungerar. Det finns vissa problem med tanke på de ständiga förändringar som kan ske i byggnader och att information som tillkommer ska föras vidare till bygginformationen. Uppdatering sker inte alltid och det kan finnas bristande kunskap för utvärdering av informationen.

Entreprenörer - Rivning

Vid rivning av fastigheter är det i regel en rivningsfirma som utför rivningar av elinstallationer. Det är elinstallatörernas organisation som ger riktlinjer för hur farligt avfall ska hanteras och som vet vad som gäller kring producentansvar. Inför en rivning görs miljöinventeringar, då kan byggdokumentation, som ska finnas enligt plan- och bygglagen, vara till hjälp för att identifiera källor till icke önskade ämnen som bör hanteras på ett speciellt sätt.

Trots att lagstiftning om producentansvar gäller för elinstallationsutrustning samlas endast ungefär 10 procent in till förbehandlingsanläggningar. Övriga produkter försvinner med resterande byggavfall. Orsakerna till kan vara flera, t ex hård tidspress, svagt intresse för rivningsfrågor eller att myndigheter har bristande kunskap på området.

10.5.2 Drivkrafter

Den främsta drivkraften för tillverkarna att lämna information är kunniga och krävande kunder såsom statliga eller kommunala inköpare och större varuproducenter, ex bilindustrin. Vissa kunder har listor över ämnen som inte får förekomma och kräver då att tillverkarna ska garantera att sådana ämnen inte ingår i produkterna.

Hos gruppen exploatörer finns viljan att förbättra kunskapen om materialinnehåll och informationsflöde under produktens livscykel. De vill inte använda oönskade och okända ämnen i fastigheterna, och därför ställer projektören krav, både på material som inte får byggas in i byggnader, och på information om vissa kritiska delar som eventuellt kan bli farligt avfall längre fram i kedjan.

Drivkrafterna för byggherrarna att ta fram information om materialinnehåll är främst att kunna uppfylla befintlig och kommande lagstiftning, men även att till viss del att kunna värdera fastigheter. Även konkurrens om hyresgäster kan stimulera byggherrarnas miljöarbete och fungera som ett incitament krav på kännedom om materialinnehåll. Hyresgäster kommer annars sällan i kontakt med materialinformationen.

10.5.3 Hur information kan lämnas

Tillverkarna menar att informationen om varornas innehåll av kemiska ämnen måste vara kodad om den skall finnas på varan, eftersom det annars blir omöjligt att märka produkterna på grund av utrymmesbrist. Möjligen kan en liten symbol få plats på produkterna, t ex om att något visst ämne inte ingår i produkten. Det bör poängteras att den som ska ta fram den utökade informationen också måste förstå syftet med den och att inte allt behöver deklarerars.

På kablar sker i dag märkning i form av materialkoder eller EAN-koder på produkterna vilket är ett lyckat exempel på märkning. En möjlighet

kan vara att bygga ut EAN-koderna ¹¹⁴ där även material och innehåll av kemiska ämnen skulle kunna registreras.

Tillverkarna bör ansvara för att produktinformationen arkiveras under produktens livslängd. Det kan även vara viktigt att informationen finns på engelska för att undvika onödiga översättningar.

Grossisterna förespråkar sitt eget system, E-nummersystemet. I detta system kan alla användare få tillgång till aktuella deklarerationer och det kunderna efterfrågar går att hantera i databanken för systemet. I stället för att använda säkerhetsdatablad ska det gå att hänvisa till databanken där historiska uppgifter kan sparas för att vara användbara vid rivningsarbete och i avfallsledet.

Exploatörernas strävan är att det ska finnas miljöloggböcker, både till de boende i huset samt till de professionella kunderna. Denna information ska finnas både på papper och i elektronisk form. Problem kan uppstå vid arkivering av dessa uppgifter under byggnadens livslängd. För elinstallationsutrustning har det visat sig att miljöloggböcker inte fungerar eftersom flera uppgiftslämnare inte använder systemet med byggvarudeklarerationer (BVD).

Exploatörerna förordar BVD eftersom de anser att deklarerationerna från olika varugrupper kräver ett likartat format, och E-nummer är därför inte lämpliga att använda i denna varugrupp. Vidare anser de att ett problem med E-nummersystemet är att det inte medger full kännedom om vad som verkligen byggs in eftersom informationen om produkterna på artikelnivå är antingen ofullständig eller att produkterna inte är tillräckligt specificerade. Ett förslag kan i så fall vara att märka produkterna, men märkningen bör i så fall innehålla samma omfattande information som i en hel BVD.

Byggherrarna anser inte att märkning av produkter är någon bra lösning för att visa innehåll av kemikalier. De hävdar även att kunskapen är dålig för att utvärdera den information som redan finns. Informationsansvaret bör ligga på tillverkare av utrustningen som känner till sina produkter. Entreprenörerna är väl insatta i vilka funktioner som utrustningen har men vet i regel mycket lite om materialinnehållet.

Entreprenörerna anser att enbart en byggdokumentation inte är tillräcklig utan det krävs att materialinnehåll deklarerar på produkterna. Om det inte

¹¹⁴ EAN-systemet är ett globalt artikelnumreringssystem som översätts till en streckkod, trycks på produkter och kan sedan avläsas optiskt., se kap 5.2

finns plats på produkten att redovisa all materialinformation kan någon form av logotyp användas. Sådan märkning kan t ex visa att vissa kemiska ämnen ingår, alternativt saknas i produkten, och vara till hjälp vid avfallshantering.

10.5.4 Bromerade flamskyddsmedel

Elinstallationsutrustning valdes som en varugrupp i pilotprojektet eftersom sådana produkter fortfarande skulle kunna innehålla bromerade flamskyddsmedel (BFR). Det har framkommit att BFR ingår i vissa installationer med olika typer av elektroniska komponenter och mönsterkort. Traditionellt används ämnen i gruppen polybromerade difenyletrar (PBDE) som i vissa fall har ersatts med tetrabrombisfenol A (TBBP-A). Många gånger finns alternativ tillgängliga men det är vanligt att kunskap om användningen är begränsad samt att intresset för att inventera användningen är låg. Vissa aktörer i denna studie hävdar att lagstiftning är det enda som fungerar för att få bort dessa ämnen helt.

För att få en uppfattning om hur mycket av styr- och reglerdon som är flamskyddade med bromerade föreningar gjorde Anjotech AB under 2001 en screening av produkter med hjälp av en fotospektrometer. Fotospektrometern kan inte avläsa sammansatta produkter utan produkterna måste tas isär före analysen, vilket är en felkälla i screeningen. I denna undersökning testades 100 produkter varav ungefär 25 procent innehöll någon bromerad förening. Undersökningen visade också att bromerade flamskyddsmedel i vissa fall förekom i komponenter utan att den flamskyddande funktionen behövdes i dessa.

Skanska genomförde en utförlig undersökning under 2002 då de studerade användningen av BFR generellt i byggindustrin. Skanska kom fram till att det i dagsläget inte är möjligt att säkert veta om BFR byggs in i en fastighet tillsammans med en produkt. Stora resurser krävs idag för informationshantering samt för att verifiera produktinnehåll. Det kan vara svårt att få fram korrekt information från leverantörer om produktinnehåll, vilket i vissa fall kan bero på en ovilja att redovisa innehåll av ämnen som är föremål för utfasning, men också på en brist på kunskap i produktions- och hanteringskedjan. I rapporten framhölls att det är av största vikt att förbättra leverantörernas innehållsdeklarationer för att utfasning av BFR från byggprodukter ska kunna fortsätta.

En slutsats i rapporten var dock att den totala mängden BFR i svenska byggprodukter uppskattas vara relativt begränsad. Sverige har kommit långt, internationellt sett med att ta bort dessa ämnen från en rad

produkter. Det finns många andra länder runt om i världen där ännu inte samma utveckling har ägt rum.

En slutsats från Kemikalieinspektionens inspektionsverksamhet under 2003 var att flamskyddsmedlet HBCDD (hexabromocyclododekan) används i mycket lite utsträckning i Sverige idag i cellplasten EPS, där endast ca 2 % av den totala mängden är flamskyddad.

Vidare har Kemikalieinspektionen uppmärksammat att den bromerade föreningen dekabromdifenyletan, som har stora likheter med dekaBDE, förekommer bl a i rörisolering. Användningen av detta ämne tycks öka vilket kan vara en konsekvens av diskussionerna om begränsning av dekaBDE (dekabromdifenyleter). Det finns ännu inte tillräckliga uppgifter om hur dekabromdifenyletan kan påverka hälsa och miljö, men dess struktur vittnar om att den kan ha liknande farliga egenskaper som dekaBDE.

10.6 Vitvaror

Informationen om vitvaror grundas på intervju med enbart en tillverkare, och studien omfattar alltså inte fler aktörer i produktions- och hantverkskedjan. De vitvaror som säljs i Sverige tillverkas framför allt inom EU och endast en mindre del av produktionen sker i Sverige. Det förekommer viss import från Asien och USA.

Vitvaror kan innehålla flera olika metaller; bl a bly, kadmium, och sexvärt krom. Det kan också förekomma kvicksilver i lampor. Det kylmedel som är vanligast idag i kyl- och frysskåp är isobutan. Flamskyddsmedel används enbart där brandskydd kräver det. För material som köps in med funktionskravet flamskydd lämnas det inte alltid exakta uppgifter om vilka flamskyddsmedel som ingår. För vissa flamskyddsmedel ställs dock krav på att de inte får ingå i material och komponenter som köps in. Kretskort innehåller ofta TBBP-A, och det ämnet kan därför ingå även i vitvaror som innehåller kretskort.

Vitvaror omfattas av flera lagstiftningar som berör innehållet av farliga ämnen i varorna, bl.a. lagstiftningen om varor som kan komma i kontakt med livsmedel (se kap 6.4.1). Inom branschen pågår ett omfattande program för att identifiera förekomst av de ämnen som utpekats i den kommande lagstiftningen på elektronikområdet (se kapitel 6.4.2) om begränsning av vissa farliga ämnen och om avfallshantering.

10.6.1 Information i produktkedjan

Stora tillverkare av vitvaror har goda möjligheter att få information från leverantörerna om vilka material som ingår i komponenter som köps in. Om ämnen som är klassificerade som cancerframkallande används ska de alltid deklarerats av leverantören. Det kan dock i vissa fall vara svårt att få uppgifter från leverantörerna om vilka tillsatser som används i plastmaterialen. Tillverkarna ställer inte krav på fullständiga materialdeklarationer från leverantörerna men kräver att vissa kemiska ämnen, som finns listade på deras "Restricted Materials List"(RML), inte får ingå i komponenterna.

Vid leverans av vitvaror bifogas materialdatablad, och om kunden vill ha information utöver detta måste den efterfrågas särskilt. Varutillverkaren informerar sina kunder både genom RML och med miljövarudeklarationer (MVD) typ II (se kap 7.1). Om kunderna efterfrågar specifik information som inte upptas i RML eller MVD ges individuella svar. Tillverkare har valt att inte tillhandahålla omfattande materialdeklarationer utan istället arbeta med att säkerställa utfasning av sådana kemiska ämnen som i dagsläget bedöms som mest angelägna att begränsa, i enlighet med RML.

Större tillverkare av vitvaror bedömer att de har tillräcklig kunskap på företaget för att ställa krav och tolka information om kemiskt innehåll i material och komponenter. Med utgångspunkt från kundernas frågor tycks det som om även de flesta kunderna har tillräcklig kunskap.

10.6.2 Drivkrafter

Drivkrafterna för att ta fram och lämna information är framför allt krav i lagstiftningen, särskilt regler om begränsning av vissa ämnen (RoHS-direktivet, se 6.4.1) och krav på avfallshantering och återvinning (WEEE-direktivet, se 6.4.2). Inom branschen genomförs nu, med tanke på ikraftträdandet av direktiven som rör elektronik ett omfattande program för att identifiera förekomst av de ämnen som utpekats i direktivet. Förekomsten av bromerade flamskyddsmedel (BFR) är särskilt i fokus. Detta arbete kan bidra till ökad information generellt. Det är resurskrävande att ta fram information och därför behövs drivkrafter för att motivera resursinsatsen.

Även kundkrav kan vara en drivkraft, men efterfrågan på innehåll av farliga ämnen från privata konsumenter är svag, men undantag från köldmedel. Konsumenter efterfrågar ibland uppgifter om köldmedel, men i övrigt är kundernas önskemål om information om innehåll av kemiska ämnen generellt sett svaga. Kundkraven från konsumenterna är starkare

när det gäller energiförbrukning, eftersom där finns ett större egenintresse från konsumentens sida.

10.6.3 Hur kan information lämnas

Informationens omfattning påverkar också utformningen. Det är tidskrävande att få fram uppgifter om vilka ämnen som ingår i material och komponenter, och för att underlätta och spara tid skulle det vara önskvärt om det fanns standardiserade lättillgängliga uppgifter om innehåll i plastmaterial och elastomerer liknande de som finns för metaller.

Eventuellt skulle vissa relevanta ämnen kunna deklarerars på varan, på liknande sätt som redan sker för de köldmedel som ingår i produkten. Resterande information skulle kunna hämtas indirekt, från t ex företagets webbplats, där RML och miljövarudeklarationer redan idag kan hämtas.

10.7 Sammanfattning

Denna pilotstudie omfattar olika produktgrupper som belyser olika förutsättningar och möjligheter att utveckla system för information om varors innehåll av kemiska ämnen. Studien beskriver vilken information som lämnas idag i varuproduktions- och hanteringskedjan och i viss mån behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen.

Det som är gemensamt är bland annat att det finns luckor i kunskapen och informationen om kemiska ämnen i varor. Den starkaste drivkraften för sådan information är lagstiftning. Krav på information om kemiska ämnen kan vara en betydande drivkraft i produktionskedjorna, men för konsumentprodukter märks en ganska svag efterfrågan på sådan information från konsumenterna. Det finns potentialen för ökad information om drivkrafterna förstärks.

Lagstiftning som ställer krav på kunskap om innehåll av ämnen i produkter och varor är en mycket stark drivkraft för de produkter som omfattas. Även starka kundkrav, till exempel från inköpare inom offentlig sektor, är en stark drivkraft för information om ämnen i varor. Att värna om starka varumärken kan också vara ett skäl att lämna sådan information. Om sådana drivkrafter saknas finns risk att behovet av information om kemiska ämnen inte tillgodoses i produktionskedjorna, en bedömning som också framförts i underlagsintervjuerna (se kapitel 3).

De tekniska möjligheterna att utveckla informationssystem för varors innehåll av farliga kemiska ämnen varierar liksom önskemålen om

tekniken för informationsöverföring. Det finns större möjligheter att utveckla olika tekniska lösningar för informationsförmedling inom varuproduktions- och hanteringskedjorna i jämförelse med information till konsumenter.

Sportskor är en synlig, modekänslig konsumentprodukt med kort livslängd och med flera starka varumärken. De har en enhetlig, relativt kort internationell aktörskedja där förändringar går att genomföra om vilja finns. Konsumenter efterfrågar sällan innehåll av kemiska ämnen i skor, men om ett intresse för detta skulle växa fram skulle det gå att utveckla ett fungerandesystem för information om farliga ämnen i sportskor. Leverantörerna menar att om mer information skall lämnas bör den finnas på eller i nära anslutning till skorna. Skor är en relativt enhetlig produkt vilket underlättar överförande av information.

Elinstallationsutrustning är en komplex produktgrupp med en stor variation och ofta anonyma produkter. Tillverkning sker ofta långt borta och produktionskedjorna är långa vilket medför risk för att information om produktinnehållet faller bort efter hand. Det är också många gånger svårt att få fram information om innehåll av kemiska ämnen i elinstallationsprodukter.

De olika aktörerna i kedjan förespråkar olika system för att förmedla information om varors innehåll. Tillverkare, grossister och elinstallatörer förespråkar sitt eget E-nummersystem som kan byggas ut och innehålla all information om produkterna. Byggherrarna föredrar systemet med byggvarudeklarationer. Ett enhetligt format för alla produkter är att föredra men det stora sortimentet och de stora skillnaderna i storlek på produkterna försvårar valet av ett enhetligt system.

I elinstallationsutrustning har det uppmärksammats att bromerade flamskyddsmedel (BFR) fortfarande kan förekomma i produkter, dock i lägre omfattning än tidigare. Kunskap om innehåll av BFR i elinstallationsutrustning är relativt låg inom produktions- och hanteringskedjan.

Drivkrafterna för förbättrad information kommer främst från kunder, men kraven varierar i olika delar av produktions- och hanteringskedjan. Bland de intervjuade fanns uppfattningen att det kommer att krävas någon typ av lagstiftning för att information om farliga kemiska ämnen skall lämnas för elinstallationsutrustning.

Vitvaror har internationella aktörskedjor med relativt få men stora aktörer. Tillverkare av vitvaror kan få god information från

leverantörerna om vilka material som ingår i komponenter som köps in, men får inte alltid information om materialtillsatser. Branschen använder listor över ämnen som inte får ingå i produkterna, bland andra utpekade vissa bromerade flamskyddsmedel.

Inom branschen pågår ett omfattande program för att identifiera förekomst av de ämnen som utpekade i den kommande lagstiftningen på elektronikområdet (se kapitel 6.4.2) om begränsning av ämnen och om avfallshantering. Inom branschen genomförs nu, med anledning av direktiven som rör elektronik, ett omfattande program för att identifiera förekomst av de ämnen som utpekade i direktivet. Detta arbete kan bidra till ökad information generellt om innehåll av ämnen. Även kundkrav kan vara en drivkraft, men efterfrågan på innehåll av farliga ämnen från privata konsumenter är generellt sett svag.

11. Juridisk analys

Det finns ett tydligt behov av utökad information om varors innehåll av kemiska ämnen (se kap 3). En analys av för- och nackdelar med frivilliga informationssystem i relation till behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen redovisas i kapitel 7.5. Enligt Kemikalieinspektionens bedömning kan informationsbehovet inte förväntas tillgodoses enbart genom de befintliga frivilliga informationssystemen. Den bedömningen delas också av de flesta aktörer inom varuproduktionskedjorna som intervjuats i underlagsrapporten¹¹⁵ till denna rapport. En konsekvens är att det behövs obligatorisk lagstiftning för att få tillräckligt genomslag för information om varors innehåll av kemiska ämnen.

I jämförelse med det obligatoriska informationssystemet för *kemiska produkter* kan bristen på regler, när farliga ämnen ingår i en *vara* (se kap 4.1) uppfattas som ett ologiskt ”glapp” i lagstiftningen.

I detta kapitel analyseras för- och nackdelar med olika tänkbara juridiska alternativ för utveckling av ett informationssystem om varors innehåll av kemiska ämnen, mot bakgrund av beskrivningarna av lagstiftningen i kap 6. De alternativ som analyseras är:

- Utveckling av förslaget till ny kemikalielagstiftning, REACH (11.2)
- Utveckling av det generella produktsäkerhetsdirektivet (11.3)
- Utveckling av produktdirektiv enligt *nya metoden* (11.4)
- Utveckling av direktiv om producentansvar (11.5)
- Utveckling av andra direktiv om produkter (11.6)
- Ett nytt övergripande direktiv om miljöinformation för varor (11.7)
- Rätt att på begäran få miljöinformation (11.8)

¹¹⁵ *Information om farliga ämnen i varor*, (mars 2004), The International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE)

11.1 Informationsregler och den inre marknaden

11.1.1 Regler inom EU eller nationellt

Vår huvudlinje är att regler om information bör införas på hela den inre marknaden, och på sikt även globalt med tanke på den omfattande handeln med varor. Att införa nationella särregler i Sverige, om krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen, skulle lägga en stor börda på företag som importerar varor. Dessutom skulle sådana regler betraktas som tekniska handelshinder. Ett informationssystem baserat på harmoniserade regler inom EG (art 95) blir sannolikt mest effektivt.

Det finns olika alternativ till att införa krav på information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen inom EU. Kraven skulle kunna inrymmas i REACH-förordningen, i befintliga produktdirektiv eller i ett helt nytt direktiv. Det kan också vara möjligt att göra olika avgränsningar och skärningar, t ex välja ut vissa produktgrupper, koncentrera märkningskravet på de allra farligaste ämnena eller se till användaren, om produkten används av särskilt känsliga grupper (barn, gamla, sjuka etc.). Kombinationer av dessa alternativ är också tänkbart.

Det kan dock i vissa fall finnas skäl att pröva möjligheten att införa nationella regler, som inte har bakgrund i gemensamma EG-regler. Att införa en nationell lagstiftning om rätten att få information på begäran skulle kunna prövas, för att påverka utvecklingen av regler inom EU. Förslaget om en miljöinformationslag beskrivs i kap 11.7.

11.1.2 Generella synpunkter på utformningen av regler om information

Vid utformning av regler kan det bli fråga om en kombination av övergripande generella regler samt vissa detaljregler. Är det fråga om detaljregler, t ex för vissa farliga ämnen eller produktgrupper, måste kraven på information preciseras, dvs. vilken information som avses samt vilka ämnen eller beredningar som omfattas. Informationsreglerna bör utformas så att de kan byggas på och utvecklas allteftersom ny kunskap kommer fram eller nya behov identifieras.

Med utgångspunkt från tydliga krav på vilken information som ska lämnas så bör de tekniska lösningarna kunna utvecklas av företagen. Vissa branscher, t.ex. elektronikbranschen och bilbranschen, har redan tidigare byggt upp egna etablerade system för informationsöverföring som är anpassade för deras behov. Det kan då vara mest rationellt att dessa branscher tillåts bygga vidare på de redan uppbyggda systemen.

11.2 Utveckling av kemikalielagstiftningen

Förslaget till ny kemikalielagstiftning inom EU, REACH, beskrivs i kapitel 6.3. I REACH-förslaget finns krav på att tillverkare och importörer av ämnen skall registrera dessa, och registreringen skall omfatta uppgifter om bl.a. ämnens användning, även i varor. Det är ännu oklart vilken detaljeringsnivå som kommer att krävas vid registrering av uppgifter om användning i varor, men de uppgifterna bör vara relativt detaljerade om de ska kunna bli användbara för vårt syfte. Det kan dock bara bli fråga om att registrera den typ av vara som ämnet används i. Registret kommer inte att kunna ge svar på frågan om ett visst ämne ingår i en specifik vara från en tillverkare.

Företag som *använder* kemiska produkter ska meddela sina användningar utöver de som leverantören registrerat, till leverantören eller till EU:s centrala kemikaliemyndighet. Denna skyldighet gäller enbart den som använder ämnet som sådant eller i en beredning, men däremot inte den som använder material, komponenter eller varor som innehåller ämnet. Det behövs en tydligare återkoppling, jämfört med nuvarande REACH-förslag, till ämnestillverkarna från varuproducenterna om ämnens användning i varor för att öka ämnestillverkarnas kännedom om ämnens alla användningar och för att förbättra ämnestillverkarens möjlighet att göra en bra riskbedömning. Om detta skall kunna uppnås, bör informationen om kemiska ämnen förmedlas längre ut i produktionskedjan än till användare av ämnena, och krav på rapporteringen av användningen bör förbättras. REACH-förslaget bör därmed omfatta krav på att information om ämnen skall lämnas mellan senare produktionsled som bearbetar eller hopfogar material och komponenter till färdiga varor.

Uppgifterna i registreringen av ämnen bör kunna bidra till större allmän kunskap om ämnens användning, men det gäller främst för ämnen som används i varor som tillverkas inom EU. En förutsättning är också att ämnestillverkaren vid registreringen faktiskt lämnar sådana uppgifter om användningen så att det närmare framgår i vilket slag av varor som ämnet kommer att ingå. Så länge det inte finns ett informationskrav som sträcker sig in i varuproduktionskedjan och involverar varutillverkare så kan informationen om ämnens användning i varor förväntas bli sparsam i registret. Generell information om ämnens användning i varor, grundad på ämnesregistreringar till kemikaliemyndigheten, bör göras tillgänglig av den centrala kemikaliemyndigheten. Sådan information kan dock inte tillgodose det behov av information om kemiska ämnen som konstaterats finnas i produktionskedjan eftersom det inte finns någon koppling till enskilda produkter och varor.

En stor fördel med att inom kemikalielagstiftningen utveckla krav på information om ämnen även när de ingår i varor är att regelsystemet är horisontellt. Därmed kan farliga ämnen regleras i alla olika produktgrupper, se begränsningsdirektivet, kapitel 6.4.1.

Kemikalieinspektionens bedömning är att det bör vara möjligt att utveckla REACH med krav på att information om varors innehåll av kemiska ämnen skall lämnas i alla produktions- och hanteringsled, åtminstone för de ämnen med särskilt farliga egenskaper som uppfyller kriterierna för att omfattas av godkännande i REACH (se kap 4.2). Sådana krav måste gälla alla varor som sätts ut på marknaden, även importerade varor. Det förutsätter att ämnen med särskilt miljöfarliga egenskaper (PBT, vPvB) har bedömts och finns förtecknade.

Det konstaterade behovet av information i produktionsleden är dock större än enbart för de särskilt farliga ämnena (grupp A och B, se kap 4.2.3). Det är därför nödvändigt att utvidga informationsplikten till att också omfatta vissa andra ämnen. Ett förslag kan då vara att uppgifterna ska kunna tas fram och lämnas när någon frågar, alltså på begäran. Att det finns en god kunskap om ämnens farliga egenskaper och bättre kunskap om ämnenas användning och förekomst i produkter och varor är en förutsättning för att miljökvalitetsmålet giftfri miljö (se kap 1.2) skall kunna uppnås.

11.3 Utveckling av det generella produktsäkerhetsdirektivet

Som tidigare nämnts (kap 6.5.1) finns det inom EU ett generellt produktsäkerhetsdirektiv som slår fast att tillverkare bara får släppa ut säkra produkter på marknaden. Direktivet gäller endast konsumentprodukter och omfattar krav på säkerhet och hälsoskydd, alltså inte miljöskydd. Det generella produktsäkerhetsdirektivet fyller ut och kompletterar speciallagstiftning.

Direktivets skyddsintresse är konsumenters hälsa, men möjligheten att utveckla det befintliga produktsäkerhetsdirektivet, och komplettera omfattningen så att det även skulle gälla produkters miljöpåverkan, kan prövas. Om direktivet skulle ändras till att också omfatta miljöaspekter, och dessutom inte enbart för konsumenter, förändras hela syftet med direktivet. Det är antagligen inte särskilt realistiskt att ha förhoppningar om revidering av ett befintligt generellt direktiv så att hela grundidén med direktivet ändras, eftersom det då handlar om ett nytt direktiv. Med tanke på att produktsäkerhetsdirektivet relativt nyligen har reviderats kan ytterligare förändringar av direktivet dröja.

En annan nackdel med detta alternativ är att direktivet endast gäller bruksfärdiga konsumentprodukter, och behovet av information om innehåll av kemiska ämnen finns genom hela produktionskedjan, alltså även för material och komponenter som används vid tillverkning av varor. Det är knappast troligt att informationskraven i produktsäkerhetsdirektivet skulle kunna utvecklas till att gälla alla led i produktionskedjorna.

Produktsäkerhetsdirektivet har ett system för informationsöverföring som kan vara värt att studera när det gäller information om kemiska ämnen i varor. Alla tillverkare är skyldiga att genom aktiva åtgärder bedriva ett fortlöpande säkerhetsarbete. Tillverkare ska märka varan med tillverkarens namn och ett särskilt referensnummer, utföra stickprovskontroller, granska och föra register över inkomna klagomål samt informera distributören om det förebyggande säkerhetsarbetet. Distributörerna ska å sin sida medverka till att tillverkarna fullgör sina skyldigheter genom att bevara dokument som behövs för att kunna spåra varornas ursprung. Såväl tillverkare som distributörer måste, enligt direktivet, informera samt samarbeta med varandra och med tillsynsmyndigheterna.

Det referensnummer som varan märks med, som underlättar spårbarheten, kan kanske även utnyttjas till att informera om varans innehåll av kemiska ämnen. Det skulle underlätta om dessa referensnummer kunde knytas till en databas. För att undvika flera märkningar på samma vara är det värdefullt att samordna de olika informationskrav som varuproducenten har. Varje varuproducent har dock sitt eget system för referensnummer (batch-nummer), och dessa nummer är inte samordnade så att olika företag tilldelas en given unik nummerserie. Det kan därför vara svårt att koppla dessa referensnummer till en stor databas med insynsmöjligheter för alla, där det ges möjlighet att få fram information om det kemiska innehållet i varan.

Det finns ytterligare rapporter där möjligheten att införa miljöhänsyn i produktsäkerhetsdirektivet övervägs. Naturvårdsverket gav under 2003 i uppdrag till Lunds universitet, juridiska institutionen, att inventera de EG-rättsliga förutsättningarna för IPP – en integrerad produktpolitik inom EG¹¹⁶. Det prövades där om en utvidgning av produktsäkerhetsdirektivet

¹¹⁶ ”En integrerad produktpolitik i EU – något om de EG-rättsliga förutsättningarna”, nr 5332 december 2003. Rapporten är skriven av tre personer vid Lunds universitet som en forskningsutredning på uppdrag av Naturvårdsverket. Författarna är ansvariga för innehållet i rapporten, varför det inte generellt kan uppfattas som verkets ståndpunkt.

vore en möjlig väg att genomföra IPP ¹¹⁷. Författarnas ställde sig emellertid tveksamma till den tanken, bl.a. eftersom bedömningen av säkra produkter i ett miljöperspektiv är en mer komplex än de riskbedömningar som idag sker inom ramen för produktsäkerhetsdirektivet. Vi har i idag ofta inte tillräcklig kunskap att uttala oss om huruvida en vara är långsiktigt säker i ett miljöperspektiv. De säkerhetsaspekter som produktsäkerhetsdirektivet reglerar är i allmänhet lättare att testa, upptäcka samt formulera standarder för. Författarna konstaterar också att IPP bör ta sikte på hela produktionskedjan, inte bara slutprodukten. Därför är inte produktsäkerhetsdirektivet lämpligt.

Däremot konstaterar författarna att en tänkbar väg kan vara att införa ett ramdirektiv för miljösäkerhet enligt artikel 175, dvs. att medlemsländerna inför en viss basnivå, men tillåts avvika från direktivet genom strängare miljökrav. Författarna understryker vikten av att ett sådant basdirektiv inte får formuleras så att det kan uppfattas som att produkterna är ”miljögodkända”.

11.4 Utveckling av direktiv enligt nya metoden

Införandet av *nya metoden* (*new approach*) direktiv (se 6.5.2) har medfört en effektiviserad lagstiftningsprocess när det gäller reglering av säkerhet för produkter. Direktiven beskriver de *väsentliga säkerhetskraven*, medan detaljer överlämnas till standardiseringsorganisationer att utforma efter mandat från kommissionen.

Nya metoden-direktiven fokuserar i allmänhet på säkerhet och omedelbara hälsorisker men tar i vissa fall även hänsyn till miljöaspekter¹¹⁸. I de fall direktiven har regler om kemikalieinnehåll i en vara är det främst begränsningsregler, d v s regler som begränsar halten av ett visst ämne i varan, inte krav på information (märkning eller liknande) när varan innehåller ett visst ämne.

¹¹⁷ Se kap 6.8

¹¹⁸ Det finns dock något exempel på *nya metoden*-direktiv där miljöaspekter betraktas t ex för energiförbrukning d v s direktiv om energieffektivitet: 92/42/EEG om energieffektivitetskrav för nya värmepannor, 96/57/EG om energieffektivitetskrav för elektriska kylskåp och frysar, 2000/55/EG om energieffektivitetskrav för förkopplingsdon till lysrör. Dessa direktiv är tänkta att samordnas med det direktiv som har föreslagits inom EU om krav på eco-design för energiförbrukande produkter, se kap 6.5.2 Ett annat exempel är fritidsbåtsdirektivet 94/25/EG.

Nya metoden-direktiven ställer krav på att produkter ska förses med CE-märket som en garanti för att varan uppfyller de väsentliga säkerhetskraven i direktivet. Som *nya metoden*-direktiv ser ut idag tar de dock inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till risker från hälso- och miljösynpunkt. CE-märket ger således inte heller någon garanti för att varan inte innehåller farliga kemiska ämnen, och lämnar inte någon information om varans innehåll av ämnen.

Det kan prövas om säkerhetskraven i *nya metoden*-direktiv skulle kunna kompletteras med krav på säkerhet beträffande långsiktiga hälsoeffekter och skydd för miljön. En fördel skulle kunna vara att direktiven då skulle omfatta skydds- och säkerhetsaspekter i bredare bemärkelse och slutkonsumenten kunde känna sig mer trygg med sin produkt, även ur ett miljöperspektiv. Kommerskollegium har föreslagit en sådan utvidgning av *nya metoden*-direktiven¹¹⁹, men menar dock att det inte är lämpligt att överlämna till standardiseringsorganisationer att utveckla detaljkrav rörande miljön, t ex haltgränser för kemiska ämnen, då detta måste bedömas på politisk nivå. Sådana detaljkrav, som sätts med hänsyn till risk för långsiktiga skador, ska istället framgå av direktivtexten som *väsentliga säkerhetskrav* i bilagor till direktivet. Bilagorna kan sedan lätt uppdateras genom ett kommittologiförfarande.

Kemikalieinspektionen ser att det finns många fördelar med Kommerskollegiums förslag på hur risker med kemiska ämnen i produkter kan regleras för att göra produkter säkrare från miljösynpunkt. Samtidigt ger detta förslag inte en lösning för att få till stånd ett informationssystem om varors innehåll av farliga ämnen, eftersom CE-märkets syfte är att intyga att produkten överensstämmer med kraven i direktivet och är säker när det gäller de krav som regleras där. CE-märket kan inte ge konsumenten information om förekomsten av kemiska ämnen i varan, och det kan bli svårt att ge CE-märket en annan innebörd. Även om ytterligare ett märkningssystem, utöver CE-märket, infördes i *nya metoden* skulle detta innebära att samtliga produkt direktiv skulle behöva ändras. Att förändra direktiv kan vara en långdragen och tidskrävande process, särskilt om många direktiv ska ändras samtidigt.

En ytterligare begränsning är att *nya metoden*-direktiven omfattar främst bruksfärdiga produkter och tillgodoser inte alltid det informationsbehov som finns i hela produktionskedjan. Direktiven kan ändå i vissa fall påverka tidigare produktionsled. Dessutom finns fortfarande några

¹¹⁹ Kommerskollegiums yttrande *Kemikalielagstiftningen och den fria rörligheten på den inre marknaden*, daterad 2002-11-27, diarienummer 100-109-2002

väsentliga produktgrupper, t ex kläder och andra textilier, utanför systemet.

Vid en samlad bedömning av fördelar och nackdelar med att utveckla krav på information om varors innehåll av farliga ämnen i *nya metodendirektiven* bedömer Kemikalieinspektionen det finns betydande svårigheter för att en sådan utveckling bli framgångsrik. Eventuellt kan detta utredas vidare.

11.5 Utveckling av producentansvarsdirektiv

I syfte att begränsa avfallsmängderna och öka återvinningen har regler om producentansvar utvecklats inom EU. Sådana direktiv finns för bl a fordon och elektroniska produkter (se kap 6.4.2). I det direktiv som omfattar avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE-direktivet) finns exempelvis vissa bestämmelser som rör informations- och märkningskrav. Det kan därför konstateras att det kan finnas en potential för att utveckla befintliga producentansvarsdirektiv med krav på information om förekomsten av ämnen i varor, som är viktig information ur ett återvinningsperspektiv. För att kunna återvinna varan helt eller delvis måste återvinnaren känna till vilka ämnen som förekommer i varan.

11.6 Utveckling av andra direktiv om produkter

Det kan även utredas om andra direktiv skulle kunna utvecklas med krav på information, t ex direktivet om fibermärkning av textilier (se 6.7.2) som då även skulle kunna innehålla krav på märkning av innehåll av kemiska ämnen i textilen, och skomärkningsdirektivet (se 6.7.3) som på samma sätt skulle utökas till att omfatta information om de kemiska produkter som ingår.

Dock måste beaktas att dessa direktiv har tagits fram av andra skäl än skydd för hälsa och miljö. Det är alltså samma argument som för att ändra det generella produktsäkerhetsdirektivet (11.3) att grundsyftet med direktiven då måste ändras. Emellertid kan konstateras att textilier och skor är konsumtionsvaror med stor spridning, och studier¹²⁰ har visat att de kan innehålla ett flertal farliga kemiska ämnen. Eftersom dessa varor redan idag har en märkning så skulle det kanske vara möjligt att komplettera med ytterligare information om kemikalieinnehåll.

¹²⁰ *Kemikalier i textilier*, Rapport 2/97, Kemikalieinspektionen
Kemikalier i skor, en förstudie, PM 2/01, Kemikalieinspektionen

Denna typ av direktiv finns dock bara för ett mycket begränsat antal produktgrupper varför komplement skulle behövas för andra produktgrupper.

11.7 Ett generellt direktiv för information om varors miljöpåverkan

Som alternativ till införande av detaljerade regler för information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen, skulle även ett generellt direktiv om produkters miljöpåverkan inklusive information om varors innehåll, kunna övervägas. Ett sådant direktiv bör i så fall utformas utifrån syftet att skydda människors hälsa och miljön, och innehålla krav på att varuproducenterna ska informera om sådant innehåll som är väsentligt att känna till utifrån hälso- och miljöaspekter. Vissa varugrupper som redan omfattas av detaljerade regler, t.ex. livsmedel och foder, bör undantas från ett sådant ramdirektiv om information. Ytterligare områden kan behöva undantas.

Ett generellt produktinformationsdirektiv skulle kunna utformas som ett ramdirektiv med bilagor där de särskilda krav som bör ställas på vissa varugrupper kan utvecklas¹²¹. Det kan t ex utvecklas detaljer om vilka ämnen och haltgränser som ska gälla. I kapitel kap 4 ges förslag till hur ämnesgrupper kan avgränsas och tänkbara prioriteringsgrunder för produktgrupper.

De närmare detaljerna i ett sådant generellt informationsdirektiv måste utredas vidare och preciseras. Om direktivet ska innehålla obligatoriska krav på viss information är det viktigt att kraven på omfattning av informationen är avgränsade och tydliga. Ju tydligare kraven är, desto större genomslag och effekt får reglerna. Även tillsynen underlättas om kraven är väl definierade.

Inom EU finns ett förslag till direktiv om produktutformning – ecodesign – för energiförbrukande produkter (EuP-direktivet, se kapitel 6.5.2). Syftet är att miljöpåverkande faktorer, energi- och resursförbrukning, men även påverkan från kemiska ämnen, skall beaktas vid utformningen av sådana produkter. Bedömningen ska grundas på LCA, där det blir möjligt att väga olika miljöpåverkande faktorer, men det finns en risk här att riskerna med kemiska ämnen inte viktas rättvisande på grund av

¹²¹ Idén om att utforma regler för produkters miljöpåverkan med ramdirektiv och bilagor framfördes i Naturvårdsverkets rapport: *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan – underlag till en miljöanpassad produktpolitik*, Rapport 5043 (2000)

bristande kännedom om innehållet av kemiska ämnen. Direktivet ställer inga krav på att information om ingående kemiska ämnen ska lämnas.

Den integrerade produktpolitiken (IPP) inom EU har beskrivits i kap 6.8. Ett syfte med integrerade produktpolitiken är att samordna och optimera olika styrmedel som kan påverka produkters utformning och leda till minskad miljöpåverkan. Information och informationsflödet spelar en viktig roll, och en av byggstenarna handlar just om att ta fram information för att öka möjligheterna för alla typer av konsumenter att fatta mer välgrundade beslut.

Arbetet med den integrerade produktpolitiken har pågått ett antal år och har bred förankring på såväl på medlemsstatsnivå som i näringslivet. Frågan om ett förbättrat informationsflöde i produktkedjan och ökad tillgänglighet till information om produkternas miljöpåverkan är en av de viktiga frågorna inom IPP. IPP skulle därför kunna erbjuda en bra plattform för utvecklingen av ett informationssystem om kemiska ämnen i varor. Dock krävs att riskerna och problematiken med kemiska ämnen i varor får en tydligare plats inom IPP.

Även om kommissionen betonar marknadsmekanismerna skulle i praktiken både ett legalt bindande system och ett system som bygger på frivillighet kunna knytas till IPP-processen.

Som tidigare nämnts, under rubriken produktsäkerhetsdirektivet, har tre författare vid Lunds universitet, föreslagit i rapporten ”En integrerad produktpolitik i EU” att en möjlig väg att genomföra IPP är att införa ett brett ramdirektiv för miljö säkerhet, dvs. tankar liknande de som övervägs i denna rapport.

11.8 Rätten att på begäran få miljöinformation

I kap 6.10 beskrivs Århuskonventionen som syftar till att ge allmänheten rätt att på begäran få ta del av miljöinformation. Århuskonventionens bestämmelser finns även i direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation. Konventionen och direktivet gäller information från myndigheter och liknande offentliga organisationer. Eftersom det i Sverige redan idag finns en rättighet att ta del av allmänna handlingar som finns hos myndigheter, kan antas att detta direktiv inte medför några stora förändringar i Sverige. Processen att införliva direktiv 2003/4/EG i svensk lagstiftning är på gång och remissbehandling av miljödepartementets förslag (Ds 2004:29) pågår. Enligt förslaget kommer en ny lag om miljöinformation att införas i Sverige.

Enligt Kemikalieinspektionens bedömning kommer inte direktivet 2003/4/EG att tillgodose det informationsbehov om kemiska ämnen som konstaterats tidigare i utredningen (kap 3). Möjligheten att införa regler om rätten att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämne även från företag bör prövas. I första hand kan prövas om det är möjligt att föra in ett sådant krav i REACH-förordningen. Ett andra alternativ kan vara att utveckla direktiv 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, så att även information från företag omfattas. Ett ytterligare alternativ kan vara att införa en nationell miljöinformationslag enligt norsk modell, med tydligare konsumentkoppling, jämfört med den föreslagna miljöinformationslagen (som införlivar direktiv 2003/4/EG).

Den miljöinformationslag, som nyligen införts i Norge (se kapitel 6.10) är mycket intressant. Den norska lagen medger en övergripande rätt att få svar på begäran från myndigheter och företag, men innehåller i princip inga detaljerade krav vilken information som ska lämnas. Lagen gäller inte bara gentemot norska företag, utan också för utländska företag som är verksamma i Norge. Eftersom det är en civilrättslig lagstiftning finns således inga straffsanktioner kopplade till lagen.

Om myndigheter inte lämnar information i tillräcklig grad kan beslutet överklagas till närmaste överordnat förvaltningsorgan. Om företag vägrar kan beslutet överklagas till en nyinrättad Klagonämnd för miljöinformation. Det blir det tvistlösande organets sak att väga de båda partsintressena mot varandra, samt uttala huruvida information borde ha lämnats. Det har betydelse vid avvägningen hur pass väsentlig informationen är för den som begär uppgiften, t.ex. om det rör sig om ett mycket farligt kemiskt ämne.

Den tvistlösande nämnden har inte hunnit avgöra några ärenden ännu eftersom lagen är så ny (tillkom 1 januari 2004). Det kommer att ha stor betydelse att många begär miljöinformation och att beslut överklagas för att en praxis med tiden skall utvecklas och lagen skall få avsedd effekt.

Även om lagen inte innehåller detaljerade krav på vilken information som ska lämnas, så kan den förväntas driva fram bättre kunskap om kemiska ämnen hos företag och konsumenter. Bara det faktum att det ställs frågor om varors innehåll av kemiska ämnen, och att det uppmärksammas att kunskapen inte är tillfredsställande, bör kunna leda till mer kunskap om förekomst av ämnen i varor.

11.9 Internationella handelsregler

I kapitel 6.7 framgår att syftet med de internationella handelsavtalen är att ge riktlinjer för det dagliga handelspolitiska umgänget mellan medlemsländerna. Grundprinciperna är icke-diskriminering, ömsesidighet, förutsägbarhet och öppenhet. I vissa fall kan undantag medges t ex för skydd av hälsa och miljö.

Enligt GATT-avtalet (artikel XX) finns möjlighet att vidta åtgärder till skydd för vissa angelägna intressen trots att dessa åtgärder egentligen strider mot GATT-avtalet. Åtgärderna ska bedömas vara nödvändiga och icke-diskriminerande. Skydd för människors, djurs och växters liv eller hälsa finns som ett uttryckligt undantag (artikel XX punkten b), liksom åtgärder för att bevara uttömliga naturtillgångar (artikel XX punkt g). Miljön anges inte uttryckligen men har ansetts av WTO kunna tolkas in i punkterna b och g.

I WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet) finns bl.a. regler om tillkomst och tillämpning av tekniska föreskrifter och standarder (inkl. förpacknings-, märknings- och etiketteringskrav). Enligt avtalet får tekniska föreskrifter och standarder inte utarbetas, antas eller tillämpas i syfte att skapa ”onödiga” handelshinder eller ha sådan effekt. Med detta menas att de inte ska vara mer handelshindrande än nödvändigt för att tillgodose ett legitimt syfte t ex skydd för hälsa, säkerhet och miljö. Ett märkningssystem som omfattar alla varor och alla kemiska ämnen, oavsett farlighet, blir sannolikt svårt att motivera utifrån ett WTO-perspektiv. Om däremot märkningskravet endast gäller för särskilt farliga kemiska ämnen, eller varor till utsatta och känsliga grupper (t ex barn, allergiker m.fl.), skulle märkningskravet lättare kunna motiveras. Med tanke på förenligheten med WTO- regelverket kan därför ämnen och produktgrupper som ska omfattas av krav på information behöva prioriteras med utgångspunkt från risk. Utformningen och tillämpningen av systemen, t ex regler för kontroll av efterlevnaden, är också viktiga för att bedöma WTO-förenligheten.

WTO:s tvistlösning sker i flera steg såsom konsultationer, panelutslag, utslag i överprövningsorganet etc. Bedömningen görs från fall till fall och det är i princip omöjligt att dra några slutsatser från ett fall till ett annat. Enligt Kommerskollegium är det t ex inte omöjligt att vissa aspekter av REACH kommer i konflikt med WTO-regelverket t.ex. TBT-avtalet och GATT-avtalet artikel III.

Det finns inga praxisfall i WTO:s tvistlösning, som skulle kunna likna en eventuell tvist angående REACH eller liknande, alternativt något annat fall som skulle kunna jämföras med ett införande av regelverk om

information om kemikalier i varor. Enbart svårigheten av att exakt veta när ett regelverk kan komma i konflikt med WTO-regelverket, kan inte, enligt Kemikalieinspektionens mening, förhindra Sverige att driva ståndpunkten om ett informationssystem om kemikalier i varor. Åtminstone för de allra farligaste kemikalierna är ett märkningskrav väl motiverat, utifrån Kemikalieinspektionens uppfattning. Rätten att få svar på frågor om miljöinformation, t ex avseende vissa andra farliga kemiska ämne, bör enligt vår bedömning inte på samma sätt vara tekniskt handelshindrande och skulle således inte strida mot WTO-regelverket.

11.10 Slutsatser av den juridiska analysen

I uppdraget ingick att göra en genomgång av frivilliga informationssystem och att analysera för- och nackdelar med dessa system (se 7.5) i relation till behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen. Slutsatsen blev att de frivilliga systemen inte ensamt kan förväntas tillgodose de informationsbehov som identifierats i producentkedjorna. En konsekvens är att det behövs någon form av regler. Den juridiska analysen i detta kapitel har belyst för- och nackdelar med olika tänkbara juridiska alternativ. Analysen har lett fram till vissa slutsatser om juridiska lösningar som kan vara möjliga var för sig eller i kombination.

En slutsats är att regler med krav på information i första hand skall gälla hela EU. I första hand bör det prövas om befintliga regler kan kompletteras eller utvecklas. Möjligheten att utveckla helt nya regler är ett mer långsiktigt alternativ men bör dock inte uteslutas.

De identifierade informationsbehoven bedöms inte kunna tillgodoses genom det förslag till ny kemikalielagstiftning (REACH) som finns för närvarande. Kemikalieinspektionen bedömer att det finns möjligheter att utveckla förslaget genom att det kompletteras med krav på information om ämnen med särskilt farliga egenskaper även när dessa förekommer i material och varor¹²².

Det kan finnas vissa möjligheter att utveckla krav på information om kemiska ämnen inom de befintliga produktdirektiven (se 11.3 - 11.6). En fördel med en sådan lösning skulle vara att direktiven redan finns och är kända av företagen, och det skulle därför kunna vara en relativt snabb väg.

¹²² För närvarande pågår förhandlingar om REACH-förslaget och de möjligheter till utveckling av REACH som Kemikalieinspektionen lyft fram (om artiklar) som kommer att föras fram i förhandlingarna. Förhandlingarna förväntas inte vara avslutade förrän tidigast nästa år.

Det kan prövas om säkerhetskraven i *nya metoden*-direktiv skulle kunna kompletteras med krav på säkerhet beträffande långsiktiga hälsoeffekter och skydd för miljön. En fördel skulle kunna vara att direktiven då skulle omfatta skydds- och säkerhetsaspekter i bredare bemärkelse och slutkonsumenten kunde känna sig mer trygg med sin produkt, även ur ett miljöperspektiv. Dock har produktdirektiv tagits fram för delvis andra syften, och det är kan därför finnas svårigheter med att integrera krav på information om kemiska ämnen i dessa regelsystem.

En begränsning är också att kraven då skulle beröra endast de produktgrupper som nu omfattas av direktiv. I vissa fall skulle denna avgränsning kunna sammanfalla med de produktgrupper som kan komma att prioriteras mot bakgrund av föreslagna prioriteringsgrunder (kap 4.4). Detta kan stå klart först när produktgrupper har prioriteras.

Det kan dock finnas en potential att utveckla befintliga produktdirektiv med krav på information om förekomsten av ämnen i varor. Främst producentansvarsdirektiven eftersom information om vilka ämnen som förekommer i varan är viktig ur ett återvinningsperspektiv och återvinnaren behöver sådan information för att återvinningen ska kunna bli effektiv.

En möjlighet som bör övervägas är att utveckla ett övergripande direktiv med krav på miljöinformation för produkter. Ett sådant direktiv skulle kunna utformas så att alla produkter omfattas av generella krav och att specifika krav på vissa produktgrupper utvecklas i bilagor. I den strategi för utveckling och användning av informationsverktyg som skall utarbetas inom EU:s IPP-arbete, och där Sverige redan har en pådrivande roll, bör även krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen finnas med.

Rätten att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämnen kan utvecklas genom olika alternativa vägar. Ett näraliggande alternativ, som i första hand bör prövas, är möjligheten att föra in ett sådant krav i REACH-förordningen. Ett andra alternativ kan vara att utveckla direktiv 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, så att även information från företag omfattas. Ett ytterligare alternativ är att införa en nationell miljöinformationslag.

Enligt Kemikalieinspektionens bedömning bör krav på information om farliga ämnen i varor vara förenligt med de internationella

handelsreglerna i WTO-regelverket om reglerna är avgränsade på ett lämpligt sätt.

Regler måste vara möjliga för företagen att uppfylla och kontrollerbara för myndigheterna. I samband med implementeringen av reglerna om reglerna om elektronik och fordon har t ex detta diskuterats eftersom varugrupperna består av flera material och komponenter och det måste vara klart hur begränsningarna ska beräknas. En metodik som utvecklats för de begränsade ämnena är att gränsvärden fastställs vilka ska beräknas utifrån ämnenas förekomst i homogena material i varornas komponenter. Tillsyn av regler om varors innehåll av kemiska ämnen ställer också krav på samverkan mellan myndigheter nationellt och inom EU. Dessutom behövs resurser bl.a. för stickprovsanalyser.

12 Slutsatser och förslag

Uppdraget innefattar att föreslå hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av kemiska ämnen kan utformas, samt strategier för genomförandet av systemet.

Uppdraget syftar till att utreda hur ett system för hälso- och miljöinformation om varors innehåll av farliga kemiska ämnen kan utformas. Därmed avses information som förmedlas mellan olika hanteringsled i produktionskedjorna, och inte rapportering till myndigheter eller för statistik. Regler om begränsning av förekomst av kemiska ämnen berörs inte vidare i denna utredning som är inriktad på informationssystem.

Information om varors innehåll av kemiska ämnen behövs för att öka förutsättningarna för riskminskning. Mest angeläget är att information om särskilt farliga ämnen lämnas mellan olika produktions- och hanteringsled som behöver informationen för att hantera risker. Spridning av ämnen som är långlivade och kan ansamlas i levande organismer utgör ett särskilt problem. Om skador på miljön upptäcks från sådana ämnen tar det mycket lång tid att få ner halterna till nivåer som inte innebär risk för skada.

Den grundläggande principen för kemikaliekontrollen är att förebygga att kemiska ämnen orsakar skada på människor eller miljö, i första hand genom att minska eller undvika exponering av farliga kemiska ämnen men även genom säker hantering. Ansvar för att förebygga risker med kemiska ämnen vilar huvudsakligen på de företag som tillverkar ämnena. De skall utreda ämnens farliga egenskaper och förmedla sådan information till sina kunder. Många ämnen har specifika användningsområden, medan andra kan användas brett för olika funktioner i en mängd olika typer av produkter och varor som det kan vara svårt för ämnestillverkaren att ha kännedom om. Även om det ligger ett stort ansvar i det första produktionsledet så måste alla led i en produktionskedja ges möjlighet att ta ansvar för sin del i kedjan, eftersom det i varje produktionsled kan uppstå risker som behöver hanteras. Varje produktions- och användarled måste därför få tillräcklig information om vilka kemiska ämnen som förekommer i material, komponenter och varor för att kunna ta ansvar för riskhanteringen.

Tillgång till information i tillräcklig omfattning och kvalitet är en viktig förutsättning för ett målmedvetet handlande som utgör grunden för en säker produkthantering och att miljöhänsyn tas vid produktutvecklingen.

Det behövs mer kunskap om innehåll av kemiska ämnen i material och varor för tillämpningen av försiktighets- och produktvalsprinciperna skall kunna öka och leda till utveckling av varor med minskade kemikalierelaterade risker. Enligt giftfri miljö skall de särskilt farliga ämnena avvecklas senast 2010. Det är ännu osäkert om målet kommer att kunna nås på utsatt tid. Information om särskilt farliga ämnen (SVHC) i varor behövs därför tills målet är nått och informationen kommer också att underlätta arbetet med att nå målet om utfasning.

12.1 Informationsbehov i produkthanteringskedjan

Enligt uppdraget skall förslaget till informationssystem beakta informationsbehovet i olika hanteringsled av en varas livscykel

Behovet av information om varors innehåll har beskrivits i kapitel 3, och redovisningen grundas på en bakgrundsstudie med 40 intervjuer med representanter från olika delar av det svenska näringslivet.

Information om kemiska ämnen i varor bör utgå från de behov som finns i produktions- och hanteringskedjorna. Mot bakgrund av intervjuerna med representanter från näringslivet (se kapitel 3) bedömer Kemikalieinspektionen att enbart kundkrav inte räcker som drivkraft för ett informationsflöde som behövs för att miljö kvalitetsmålet giftfri miljö skall kunna uppnås. Det behövs en balans mellan tillräcklig information om kemiska ämnen så att risker kan förebyggas och minimeras - även med tanke på framtida hantering av produkter som avfall - samt att inte överbelasta informationssystemen med information.

Det kan finnas flera olika skäl till att information om varors innehåll av kemiska ämnen behövs. Sådan information kan behöva förmedlas i produktionskedjorna för att senare produktionsled skall kunna följa annan lagstiftning, t ex arbetsmiljökrav och andra säkerhetskrav på produkter. Kunskap om varors innehåll av kemiska ämnen behövs för att ge ökade förutsättningar för produktval med hänsyn till innehållet av farliga ämnen. Företag kan också behöva information för att kunna undvika framtida krav på skadestånd och saneringskostnader. Materialåtervinnare behöver få information om materialets kemiska innehåll för att användningen av återvunnet material skall kunna ökas. Privatkonsumenter behöver information för att få möjlighet att göra egna val utifrån hälsoaspekter, t ex allergisynpunkt, eller av miljöskäl. Bättre information i tidigare produktionsled kan också öka förutsättningarna för att de farligaste kemiska ämnena i varor kan bytas bort redan innan produkterna når konsumentledet.

Informationsbehovet ser olika ut i olika branscher och i olika hanterings- och användarled (se kapitel 3). För att tillgodose informationsbehovet hos olika målgrupper och för olika typ av varor kan olika tekniska lösningar behöva utformas. Vissa branscher har redan tidigare byggt upp egna etablerade system för informationsöverföring som är anpassade för deras behov. Det kan då vara mest rationellt att dessa branscher tillåts bygga vidare på de redan uppbyggda systemen.

12.2 Avgränsning av informationskraven

I uppdraget ingick att analysera om vissa varugrupper eller vissa ämnesgrupper ska prioriteras framför andra, och i så fall vilka grupper som bör prioriteras.

I kap 4 beskrivs grunder för avgränsning av ämnen och prioritering av varugrupper.

12.2.1 Prioritering av ämnesgrupper

Vid tillverkning av varor används vissa kemiska ämnen med hälso- och miljöfarliga egenskaper. Ämnen som finns kvar i material, komponenter och i bruksfärdiga varor kan sedan frigöras, avsiktligt eller oavsiktligt, när varan används eller från uttjänta varor (se kapitel 4.5).

Bristande kännedom om vilka ämnen som förekommer i en vara innebär att eventuella risker med ingående ämnen är okända. Potentiella risker kan vara ett skäl till rätten att begära information, eftersom det först då går det att avgöra om det finns en risk som behöver hanteras.

Ämnens farliga egenskaper kan vara en utgångspunkt för krav på information om ämnen i varor. Det är mest angeläget att få information om ämnen med särskilt farliga egenskaper eftersom dessa innebär störst risk för skada om människor och miljö exponeras för ämnena. De ämnen som kan komma att omfattas av krav på tillstånd inom den nya kemikalielagstiftningen (REACH) är särskilt farliga ämnen, och i första hand bör dessa omfattas av krav på information. Kravet bör gälla både grupp A och grupp B (kapitel 4.2.3). Metaller, vars användning skall begränsas, bör omfattas av krav på information. Vissa metaller, bland andra kvicksilver, kadmium och bly, har så farliga egenskaper att de har prioriterats för avveckling i delmål 3 i Giftfri miljö. Också några andra metaller har motsvarande farliga egenskaper.

Det kan komma att dröja avsevärd tid innan de ämnen som bedöms som särskilt farliga (SVHC) genomgår processen för tillståndsprövning enligt REACH. Därför bör kravet på information gälla så snart ämnena är

identifierade, alltså innan dessa särskilt farliga ämnen blir prövade inom tillståndprocessen och omfattas av krav på tillstånd. För de ämnen som får tillstånd att användas är det angeläget att sådana tillstånd villkoras med krav på information om dessa ingår i varor.

Andra farliga ämnen med sådana egenskaper att de kan orsaka bestående allvarliga skador på människor eller miljö, grupp C (kap 4.2.3) bör också omfattas av krav på information när de ingår i varor som tillhör vissa prioriterade varugrupper (se kapitel 4.6 och 12.2.2).

Bristande kunskap om ämnens farliga egenskaper skulle kunna vara en grund för att ställa krav på information om dess förekomst i varor. När dessa ska tas omhand som avfall i framtiden kan det ha kommit ny kunskap om ämnens farliga egenskaper, t ex om ämnens samverkande effekter. Att ställa krav på redovisning av alla ämnen skulle leda till stora informationsmängder där en del inte nödvändig för säker hantering.

Kemikalieinspektionen föreslår att

I. – för särskilt farliga ämnen (grupp A och B i kapitel 4.2.3) skall information lämnas när de ingår i varor. Kravet riktas till leverantörer i alla produktionsled och skall gälla alla varor.

– För vissa metaller med särskilt farliga egenskaper skall information lämnas.

II – för andra ämnen med vissa farliga egenskaper (grupp C och eventuellt även grupp D i kapitel 4.2.3) skall information lämnas när de ingår i varor i sådana varugrupper som prioriterats i enlighet med förslagen i 12.2.2. Kravet riktas till leverantörer i alla produktionsled.

III - för alla ämnen som är klassificerade som farliga för hälsa och/eller miljö skall det finnas en rätt att på begäran få information om de ingår i en vara.

För tillämpning av förslagen måste haltgränser utvecklas och fastställas

Kravet på information om varors innehåll av kemiska ämnen bör avgränsas till de ämnen som faktiskt förekommer i varorna och inte utgångsämnen som inte finns kvar i den färdiga varan. Vid bearbetning av varor kan det i vissa fall oavsiktligt bildas farliga ämnen som kan innebära problem. Denna problematik tas inte omhand i utredningen, men generellt kan förbättrad information om varors innehåll av kemiska ämnen även ge en bättre förutsättning för att hantera sådan problematik.

För att kravet på information skall vara tydligt för företagen, och möjligt för myndigheterna att kontrollera, bör det finnas en gräns för den mängd ämne som ska föranleda krav på information när det ingår i en vara. Haltgränser för varor bör gälla för homogena material och komponenter i sammansatta varor. Hur dessa gränser bör utformas måste utredas vidare, även när det gäller farliga ämnen som ingår i ytskikt. Vägledning för sådana beräkningar kan hämtas från implementeringen av reglerna för fordon och elektronik (se kap 4.3 och 6.4.2).

12.2.2 Prioritering av varugrupper

Vid prioritering av varugrupper som bör omfattas av krav på information om innehåll av farliga ämnen, behöver större vikt läggas vid spridningen av farliga ämnen från varor och de potentiella risker det kan medföra om människor och miljö exponeras. Med bättre uppgifter om varors innehåll av farliga ämnen ges bättre förutsättningar för prioritering. En systematisk prioritering av produktgrupper kan bidra till effektivare riskminskningsarbete.

Prioriteringsgrunder för urval av varugrupper för krav på information om innehåll av farliga ämnen kan utgå från om prioriterade ämnen (kapitel 4.2) finns i varugruppen, om dessa ämnen kan spridas från produktgruppen, och om det är troligt att människor och miljö kan exponeras för ämnena. Som tidigare framgått (kapitel 4.5) finns en rad olika faktorer som kan påverka om ämnen sprids från varor: materialet i varan och dess tillsatser, varans funktion och användningsmönster, volymer, livslängd samt användargrupper. Nedan anges ett antal faktorer som kan ligga till grund för övergripande prioritering av produktgrupper där krav på information om innehåll av kemiska ämnen kan anses vara särskilt angeläget.

Grunder för prioritering av produktgrupper:

- Känd eller trolig **förekomst** av farliga ämnen i varor
- Fysikaliska faktorer: potential för **emission** av ämnen från varor
- Varors **användningsmönster**
- **Varors spridning** i samhället
 - Geografisk spridning genom handel
 - Breda användargrupper
 - Spridning i tiden – långlivade produkter
 - volymer
- Produkter avsedda för **känsliga grupper**
- Vissa produktgrupper som innehåller **återvinningsmaterial**

Det material som varan består av har avgörande betydelse för vilka farliga ämnen som kan ingå, eftersom det för olika material finns vissa möjliga tillsatser (se kapitel 4.3 och 4.4). Ämnens emissionspotential kan variera mycket och är bl.a. beroende av de fysikaliska egenskaperna. Emissioner av ämnen från material i varor kan också variera under livscykeln i takt med att material åldras, och även materialen kan med tiden brytas ner så att det blir en spridning av ämnen och partiklar. Det behövs mer kunskap om hur kemiska ämnen emitterar från material i varor under olika förhållanden och under tidsperioder.

Det finns flera studier där produktgrupper prioriteras på olika grunder (se kapitel 4.6). Bland annat har vissa produktgrupper prioriterats för riskbegränsande åtgärder och omfattas redan av lagstiftning (se kapitel 6.4). Regler finns bl.a. för leksaker, medicinsk-tekniska produkter och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Dessa regler motiveras främst av hälsoskäl. Även för elektriska och elektroniska produkter och fordon finns det regler, som grundats bl.a. på miljöhänsyn och krav vid avfallshanteringen. Materialåtervinnare kan behöva känna till om uttjänta varor och material innehåller tillsatser som kan försvåra återvinningen. Till viss del finns sådana informationskrav redan i reglerna om producentansvar. Behoven av ytterligare krav på information kan behöva utredas vidare.

Kemikalieinspektionen föreslår följande parametrar för prioritering av produktgrupper

- produktgrupper som är avsedda att användas av känsliga användargrupper
- produktgrupper som innehåller vissa material med tillsatser som har hög emissionspotential

Med utgångspunkt från dessa prioriteringsgrunder skall konkreta produktgrupper anges för krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen

Prioriteringsgrunderna kan användas var för sig för att välja ut produktgrupper som i sin helhet bör omfattas av krav på information. Det är viktigt att det inte uppstår en diskriminering inom produktgrupperna, d v s mellan jämförbara produkter.

Regler om krav på information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen bör utformas så att kravet grundas på halten ämne som ingår i materialet. Om kraven på information relateras till om ämnet kan emittera från den enskilda produkten så finns det risk för att kraven leder till talrika emissionstester som fördyrar för företagen och kan försvåra tillsynsprocessen.

Prioriterade produktgrupper kan kombineras med prioriterade ämnesgrupper (se kap 4.2) på olika sätt. Det återstår att prioritera konkreta produktgrupper.

Gränsdragningen mellan kemiska produkter och varor behöver klargöras (se kapitel 4.1). Det behöver klargöras ytterligare i lagstiftningen om kemiska ämnen, som är avsedda att frisläppas från en vara under dess användning, ska göra att varan definieras som kemisk produkt.

12.3 Informationssystem

I uppdraget ingick att inventera nuvarande informationssystem i syfte att ta tillvara erfarenheter och undvika överlappning. Vidare ingick att analysera för- och nackdelar med ett frivilligt respektive obligatoriskt system, och att bedöma om systemet skall utformas som ett eget system eller del av något annat informationssystem.

12.3.1 Regler eller frivilliga system

En genomgång av frivilliga informationssystem redovisas i kapitel 7.1 och 7.2, och regler som har relevans för frågeställningen om information om varors innehåll av kemiska ämnen beskrivs i kap 6. För- och nackdelar med frivilliga informationssystem respektive regler, i relation till behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen, har analyserats i kapitel 7.5. Det finns ett antal generella faktorer som karakteriserar system som baseras på lagstiftning respektive frivillighet.

Frivilliga informationssystem

Fördelar

- större möjligheter för flexibilitet och individuella anpassningar för enskilda behov
- utvecklas tillsammans med berörda aktörer och för att möta specifika behov
- de som använder systemen på frivilliga grunder är mer motiverade

Nackdelar

- systemen ställer i dagsläget inte krav på redovisning av produkternas innehåll av farliga kemiska ämnen och deras farliga egenskaper
- många produktgrupper står utanför systemen
- företag kan välja att införa systemen vilket ger varierande täckningsgrad även inom de produktgrupper som omfattas

Kemikalieinspektionens bedömning är att det idag saknas tillräckliga drivkrafter för storskalig spridning av de frivilliga systemen för information, med undantag för egendeklarationer inom vissa branscher (kapitel 7.1.2). Analysen av de frivilliga informationssystemen visar också att dessa i dagsläget inte möter behoven av information om kemiska ämnen i varor, även om det finns en potential för utveckling. Slutsatsen blir att de frivilliga informationssystemen inte kan betraktas som tillräckligt starka alternativ för att tillgodose de konstaterade informationsbehoven.

Det utesluter dock inte att de frivilliga systemen kan ha en viktig roll som komplement till regler genom att skapa bättre förutsättningar och underlätta för företagen att uppfylla föreskrivna informationskrav. Det finns också en potential att ytterligare utveckla de frivilliga systemen och förstärka dessa med avseende på information om kemiska ämnen. För att de frivilliga systemen skall få en högre spridningsgrad behöver drivkrafterna för dessa system utvecklas ytterligare (kap 8) och sådana barriärer rivs som kan hindra en storskalig spridning av systemen. En ökad spridning av de frivilliga systemen kan komma att gynna ett föreskrivet system genom att det bidrar till ökad förståelse och högre kompetens inom området.

Erfarenheterna från energimärkning på hushållsapparater (se kapitel 6.7.1) ger exempel på svårigheterna för frivilliga system att nå en storskalig spridning. Det första grunddirektivet var frivilligt för tillverkarna men systemet fick genomslag först när märkningen blev obligatorisk.

Regler

Fördelar

- Konkurrensneutralitet
- en hög täckningsgrad (dock relaterat till tillsyn)
- öppen och transparent utvecklingsprocess

Nackdelar

- tidskrävande process med viss tröghet

Kemikalieinspektionen föreslår

– att krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen utformas som regler

– att information om kemiska ämnen bör utvecklas och förstärkas i frivilliga informationssystem, som komplement till regler

Föreskrivna och frivilliga informationssystem måste vara kompatibla och inte motverka varandra.

Regler måste vara möjliga för företagen att uppfylla och kontrollerbara för myndigheterna. (se kap 12.2.2 om haltgränser). Tillsyn av regler om varors innehåll av kemiska ämnen ställer krav på samverkan mellan myndigheter nationellt och inom EU.

12.3.2 Regler om information

I uppdraget ingick att ta fram strategier för det fortsatta arbetet inom EU och internationellt med att utveckla system för hälso- och miljöinformation för kemiska ämnen i varor, och i denna del följa arbetet med REACH i syfte att undvika dubbla system

Den juridiska analysen i kapitel 11 har belyst för- och nackdelar med olika tänkbara juridiska alternativ. Med tanke på den omfattande rörligheten av varor på EU-marknaden är det en fördel att införa regler med krav på information inom hela EU. I första hand bör det prövas om regler kan kompletteras eller utvecklas. Möjligheten att utveckla helt nya regler är ett mer långsiktigt alternativ, som dock inte skall uteslutas.

Strategi I

De identifierade informationsbehoven kan inte tillgodoses genom det nuvarande förslaget till ny kemikalielagstiftning REACH (kapitel 6.3). Kemikalieinspektionen anser att det är lämpligt att Sverige i första hand driver att REACH utökas med krav på att information om ämnen med särskilt farliga egenskaper skall lämnas, även när dessa förekommer i varor (kapitel 11.2). Detta alternativ är dock osäkert eftersom

förhandlingar om REACH fortfarande pågår¹²³. Kravet att lämna information om särskilt farliga ämnen skall i annat fall inkluderas i förslag II och III.

Strategi II

Det kan finnas vissa möjligheterna att utveckla krav på information om förekomsten av kemiska ämnen i varor inom de befintliga produktdirektiven (se 11.3-11.6). En fördel med en sådan lösning är att direktiven redan finns och är kända, och det skulle därför kunna vara en relativt snabb väg. Produktdirektiven har tagits fram för delvis andra syften och det kan därför finnas svårigheter med att integrera krav på information om kemiska ämnen i dessa regelsystem. Dessutom blir kravens omfattning begränsad till de produktgrupper som nu omfattas av direktiven. Det återstår att se om just dessa produktgrupper blir de som kan komma att prioriteras mot bakgrund av föreslagna prioriteringsgrunderna (kapitel 12.2.2). Därför bör även möjligheten övervägas att utveckla ett övergripande direktiv med regler om information för produkter, som skulle kunna utformas så att alla produkter omfattas av generella krav och att specifika krav på vissa produktgrupper skulle kunna utvecklas i bilagor.

Ett alternativ som inte bör uteslutas är att införa regler som omfattar varors miljöpåverkan i bred bemärkelse, och där även krav på varors innehåll av farliga kemiska ämnen skulle kunna inkluderas. I den strategi för utveckling och användning av informationsverktyg som skall utarbetas inom IPP-arbetet, och där Sverige redan har en pådrivande roll, bör även information om varors innehåll av kemiska ämnen finnas med.

Strategi III

Rätten att på begäran få information om varors innehåll av kemiska ämnen kan utvecklas genom olika alternativa vägar. Ett näraliggande alternativ, som i första hand bör prövas, är möjligheten att föra in ett sådant krav i REACH-förordningen. Ett andra alternativ kan vara att utveckla direktiv 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, så att även information från företag omfattas. Ett ytterligare alternativ, som kan övervägas för att påverka EU, är att införa en nationell miljöinformationslag.

¹²³ Förhandlingar om REACH-förslaget pågår fortfarande. Sverige kommer att i förhandlingarna föra fram förslag om utveckling av REACH som är i linje med förslaget i denna utredning. Förhandlingarna förväntas inte vara avslutade förrän tidigast under år 2006.

Kemikalieinspektionen föreslår följande strategier för att införa kraven på information om varors innehåll av kemiska ämnen i enlighet med förslagen i 12.2

I – kravet på att information lämnas om särskilt farliga ämnen (grupp A och B i kapitel 4.2.3) skall införas genom hela produkthanteringskedjan och, i görligaste mån för alla för produkter, genom att REACH-förordningen kompletteras med sådana regler.

Alternativt ska kravet införas genom strategi II och III

II – krav på att information lämnas för andra ämnen med vissa farliga egenskaper (grupp C och eventuellt även D i kap 4.2.3) skulle kunna utvecklas inom befintliga produktdirektiv eller genom ett nytt miljöinformationsdirektiv

Ett alternativ är att kravet förs in i ett nytt direktiv om miljöinformation för varor, alternativt införas i ett nytt direktiv för varors miljöpåverkan i bred bemärkelse

Även ämnen i grupp A+B kan omfattas beroende på utfallet av strategi I

III – rätten att på begäran få veta om något farligt ämne (grupp C – D, kap 4.2.3) ingår i varor.

I första hand bör rättigheten införas inom REACH-förordningen, i andra hand bör kravet införas genom att direktiv 2003/4/EG, om allmänhetens rätt till miljöinformation, utvecklas så att även information från företag omfattas.

I tredje hand bör en miljöinformationslag införas nationellt.

Även ämnen i grupp A+B kan omfattas beroende på utfallet av strategi I

12.4 Informationsöverföring

Enligt uppdraget skall förslaget till informationssystem beakta möjligheterna att förmedla informationen vidare till kunder, inklusive konsumenter och de som hanterar varan i avfallsledet.

I kapitel 5 diskuteras hur informationen kan utformas, och olika möjliga tekniker för informationsöverföring beskrivs.

För att informationen skall utgöra ett bra beslutsunderlag bör den vara lättillgänglig, trovärdig och enkel att administrera. Det finns inga entydiga önskemål om hur omfattande informationen bör vara eller hur den lämpligen bör lämnas eftersom detta är beroende av mottagarens

kunskap och förutsättningar. Det är också önskvärt att informationen bör vara kompatibel med andra system.

Det måste vara tydligt för köparen eller användaren av en vara att se att det finns information om innehåll av kemiska ämnen, och en sådan signal kan finnas i form av en symbol eller enkelt märke. En lösning med språkneutrala symboler eller databärare som hänvisar till annat ställe där informationen finns att hämta innebär fördelar för företagen men kan medföra en nackdel var det gäller kopplingen mellan informationen och förändrat beteende hos slutkonsumenten eftersom det kräver en extra åtgärd för att få informationen.

Det finns ett antal olika tekniska möjligheter att förmedla information om kemiskt innehåll i varor. Informationskrav kan lämna utrymme för olika produktions- och hanteringsled att utforma olika tekniska lösningar på optimalt sätt. Det finns exempel på industribranscher som redan har system för information om innehållet i produkterna, och även kemiskt innehåll.

Information som omfattar enbart namnet på ingående kemiska ämnen är den lägsta informationsnivån, som relativt enkelt kan kompletteras med uppgifter om farlighet som bygger på ämnenas klassificering. Denna omfattning av informationen bedöms vara rimlig som ett första steg. En sådan informationsnivå kan vara tillräckligt för vissa mottagare men i många fall skulle kompletterande uppgifter om risk och hantering behövas. Att utveckla ett system med denna bredare omfattning kräver dock en utvecklad bedömning och det är tveksamt om det är praktiskt genomförbart i ett första skede.

Ett sätt att försöka tillgodose både dem som endast vill ha en enkel märkning i form av en symbol eller liknande och dem som efterfrågar mer detaljerad information skulle kunna vara att använda en kombinationsmärkning. En enkel symbol skulle ge en kort och enkel information med hänvisning till utförligare information. För konsumentprodukter skulle den mer utförliga informationen kunna inhämtas genom en teknisk lösning i butiken. En sådan lösning skulle även underlätta för butikspersonalen att bistå kunden med information om vilka kemiska ämnen som ingår i varan. Om ett terminalsystem tillämpas bör det även kunna inkludera annan information som kunden efterfrågar. Den tekniska lösning som väljs för att förmedla information om varors innehåll av kemiska ämnen får inte kräva en så kostsam eller svårhanterlig utrustning att det blir hämmande för mindre företag eller för detaljhandeln.

Kemikalieinspektionen föreslår

- att informationen omfattar namn på farliga kemiska ämnen och vilka farliga egenskaper dessa ämnen har
- att det införs krav på en språkneutral symbol eller märke som indikerar att det finns information om varans innehåll av farliga kemiska ämnen
- att de tekniska lösningar som väljs blir möjlig att bekosta och hantera även för mindre företag och detaljister

Informationsbehov och förutsättningar att använda vissa tekniska lösningar kan skilja sig mellan konsumenter och yrkesanvändare. Detta bör beaktas vid utvecklingen av teknik och omfattning av ett informationssystem för kemiska ämnen i varor.

12.5 Strategier för internationellt arbete

I uppdraget ingick att ta fram strategier för det fortsatta arbetet inom EU och internationellt med att utveckla system för hälso- och miljöinformation för kemiska ämnen i varor.

Inom OECD:s kemikaliearbete har problematiken kring kemiska ämnen i varor uppmärksammats, och det pågår särskilda aktiviteter under beteckningen *chemical product policy* (CPP). Vid en workshop år 2002 om kemiska ämnen i produkter identifierades särskilt att flödet av information i produktionskedjorna skulle behöva förbättras. En OECD-workshop som hölls sommaren 2004 var inriktad på att identifiera informationsbehov, hinder för informationen och ta fram idéer för hur dessa hinder kunde överbryggas.

Sverige bör fortsätta att vara aktivt inom CPP-arbetet inom OECD eftersom det är ett forum där stora industriregionerna utanför EU, bl a USA och Japan, också deltar.

För att ytterligare skapa uppmärksamhet internationellt kring problematiken med spridning av kemiska ämnen i varor bör Sverige lyfta fram detta inom arbetet med den internationella kemikaliestrategin, *Strategic Approach to International Chemicals Management* (SAICM).

I det arbete för utveckling och användning av informationsverktyg som planeras inom IPP (se kap 6.8 och 11.7), och där Sverige redan idag har

en pådrivande roll, bör även information om varors innehåll av kemiska ämnen finnas med. Det är viktigt att föra upp frågan om kemiska ämnen i varor på ett tydligare sätt inom dagordningen för IPP, för att öka kunskapen och förståelsen för problematiken och möjliga lösningar.

Kemikalieinspektionen föreslår

– att Sverige bör fortsätta att i internationella fora (OECD, SAICM) framhålla problematiken om att farliga ämnen kan spridas mellan länder med varor, och att det därför behövs information om varornas innehåll av farliga ämnen

- att Sverige bör fortsätta att inom EU:s IPP-arbetet aktivt verka för en ökad kunskap och förståelsen för problematiken med varors innehåll av farliga ämnen

12.6 Behov av fortsatt utredning

Utredningen har presenterat förslag till strategier för utveckling av system för information om varors innehåll av farliga ämnen. Förslagen kan ses som en startpunkt för fortsatt arbete med att utveckla ett sådant informationssystem. Förslagen till strategier behöver ses över löpande och utvecklas när utfallet av de olika strategierna blir tydligare. De juridiska alternativen kan i vissa fall behöva förtydligas ytterligare, bland annat när det gäller rätten att på begäran få veta om varors innehåll av kemiska ämnen.

I utredningen finns några utestående frågor som behöver utredas ytterligare. En sådan fråga är gränsdragningen mellan kemiska produkter och varor behöver klargöras, se kapitel 4.1. Utredningen har inte heller presenterat konkreta produktgrupper mot bakgrund av de föreslagna prioriteringsgrunderna. Ett sådant arbete behöver inledas för att utveckla av strategierna. Tekniska möjligheter till informationsförmedling har belysts översiktligt i utredningen, och även här behövs en ytterligare konkretisering.

13. Konsekvensbedömning av förslagen

Enligt uppdraget ska konsekvenser för berörda parter systematiskt vägas in i syfte att göra en avvägning mellan uppnådd miljö- och hälso nytta och kostnaden för dem som skall tillhandahålla informationen. Konsekvensbeskrivningar av effekter för enskilda personer och näringslivet i miljömässigt och ekonomisk hänseende ska redovisas. En särskild analys ska utföras i enlighet med kraven i förordningen (1998:1820) om reglers effekter för små företags villkor. EG-rättsliga och andra internationella åtaganden ska beaktas.

I uppdraget ingick att göra en genomgång av frivilliga informationssystem och att analysera för- och nackdelar med dessa system i relation till behovet av information om varors innehåll av kemiska ämnen (kapitel 7). Slutsatsen blev att enbart frivilliga system inte kan förväntas tillgodose de identifierade informationsbehoven och att det därför behövs någon form av regler (12.3.1). Den juridiska analysen (kapitel 11) har belyst för- och nackdelar med olika tänkbara juridiska alternativ och lett fram till vissa slutsatser om möjliga lösningar som skulle kunna genomföras var för sig eller i kombination. Mot bakgrund av de ämnes- och produktgruppsprioriteringar som föreslagits (kapitel 12.2) och den juridiska analysen presenterades förslag till strategier för att införa system för information om varors innehåll av farliga ämnen (kapitel 12.3.2).

Strategierna har olika avgränsningar för vilka ämnen och produktgrupper som kan omfattas och anger olika juridiska alternativ för att införa informationskraven, se tabellen 13.1. Förslagen får ses som en första ansats och flera delar behöver utredas vidare. Konsekvenserna kan därför i detta skede endast beskrivas relativt övergripande.

I detta kapitel görs en bedömning av de positiva och negativa konsekvenser förslagen kan få övergripande för samhället och för enskilda aktörer i näringslivet. En mer preciserad analys kan genomföras först när det finns detaljerade förslag. Eftersom inga författningsförslag har lagts fram görs inte heller någon analys i enlighet med kraven i förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor.

Förslag (12.3.2)	Ämnen (kap 4.2)	Produktgrupper	Juridiska alternativ (11.10)
I	Grp A+B	Alla	REACH *
II a	Grp C(ev D) (A+B) **	De som omfattas av direktiven	i) Befintliga produkt direktiv
II b	- ” -	Vissa prioriterade (kap 12.2.2)	i) Nytt produkt- informationsdirektiv
III	Grp C+D (A+B) **	Alla	i) REACH ii) Dir 2003/4/EG III) Nationell miljöinformationslag

Tabell 13.1 Översikt av förslagen i kap 12.3

* även andra juridiska alternativ kan bli aktuella, se förslag II och III

** Om inte REACH-förordningen kommer att omfatta ämnen i grp A+B

Förslag I

Kravet på att information om ämnen med särskilt farliga egenskaper skall lämnas, även när dessa förekommer i varor bör i första hand drivas genom att REACH-förslaget (se kapitel 6.3 och 11.2) kompletteras med sådana krav. Detta alternativ är dock osäkert eftersom förhandlingar om REACH fortfarande pågår¹²⁴. Om den färdiga REACH-förordningen inte kommer att omfatta krav på information för särskilt farliga ämnen (grupp A+B) som ingår i varor så bör det kravet ingå i förslag II och III.

Förslag II

I detta förslag ingår att krav på information om kemiska ämnen införs i befintliga produkt direktiv eller genom nya obligatoriska regler om miljöinformation för varor. Det kan i varierande grad vara möjligt att komplettera produkt direktiven med informationskrav. Olika varugrupper omfattas av direktiven. De befintliga produkt direktiven har tagits fram för andra syften än hälso- och miljöinformation för varor, och ställer i mycket begränsad omfattning sådana informationskrav. Att införa ett nytt direktiv skiljer rent administrativt från att komplettera befintliga

¹²⁴ Förhandlingar om REACH-förslaget pågår fortfarande. Sverige kommer att i förhandlingarna föra fram förslag om utveckling av REACH som är i linje med förslaget i denna utredning. Förhandlingarna förväntas inte vara avslutade förrän tidigast under år 2006.

produkt direktiv, men konsekvenserna för aktörerna uppskattas bli desamma och dessa beskrivs därför samlat här.

Förslag III

Det finns flera tänkbara juridiska alternativ för att införa regler om rätten att på begäran få information farliga ämnen i varor. En möjlighet är att kravet förs in i kemikalielagstiftningen REACH, antingen i det nuvarande förslaget eller i det kompletterade REACH (förslag I). Ett annat alternativ är att utveckla direktiv 2003/4/EG, och ytterligare en möjlighet kan vara att införa en nationell miljöinformationslag.

13.1 Övergripande konsekvenser för samhället

13.1.1 Positiva konsekvenser

Genom förslagen till information om varors innehåll av kemiska ämnen ökar möjligheterna för utveckling av produkter utan innehåll av farliga ämnen. Det bör i förlängningen leda till att kemiska risker minskar i arbetsmiljön, för konsumenter och för miljön. På sikt kan den indirekta exponeringen av människor för långlivade och bioackumulerande ämnen minskas.

Ett ökat informationsflöde i produkthanteringskedjorna om kemiska ämnen bör även kunna bidra till att skapa bättre överblick i samhället av användningen av farliga ämnen i varor och öka den generella kunskapen som behövs, bl a för övergripande prioriteringar vid riskhanteringsåtgärder från myndigheternas sida, och för statistik. Krav på information kan innebära att myndigheternas tillsyn underlättas genom att uppgifter som ska kontrolleras redan kan finnas vid inspektionstillfället.

13.1.2 Negativa konsekvenser

En konsekvens av förslagen blir att myndigheternas tillsynsuppgifter ökar och tar mer resurser i anspråk. Tillsynsmyndigheter på både central, regional och lokal nivå kan komma att beröras eftersom hanterare i de senare produktions- och hanteringsleden kommer att omfattas av kraven. De centrala tillsynsmyndigheterna kan komma att behöva bistå regionala och lokala myndigheter med vägledning och rådgivning vilket också kommer att ta resurser. Tillsynen kommer att behöva samordnas mellan EU:s medlemsländer. Hur betydande konsekvenserna blir för myndigheterna beror på prioriteringar och resurser inom tillsynen.

Nya krav i lagstiftningen kommer också att ställa krav på informationsinsatser om regler, både från berörda myndigheter och från branschorganisationer. Behovet kan vara särskilt uttalat bland små och medelstora företag.

13.2 Konsekvenser för enskilda aktörer i produktions- och hanteringskedjorna

Här beskrivs de positiva konsekvenser som förslagen kan förväntas få för olika aktörer i produktions- och hanteringskedjorna och negativa konsekvenser såsom kostnader. Bedömningen baseras på uppgifter inhämtade vid samråd med berörda aktörer i referensgruppen samt från anordnade workshops (se kap 1.3) och underlagsrapport ¹²⁵ till utredningen. Referensgruppens medlemmar samt deltagare vid workshops redovisas i bilagorna 1,2 och 3.

De olika aktörerna i produktions- och hanteringskedjorna blir i varierande grad bli berörda av de olika förslagen till strategier för krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen. Enskilda företag kan ha flera olika roller i kedjan. De olika leden i produktions- och hanteringskedjorna kan översiktligt indelas i följande kategorier:

1. Tillverkare och importörer av kemiska produkter (kemiska ämnen och beredningar)
2. Varutillverkare ¹²⁶
3. Importörer av varor
4. Yrkesmässiga användare av bruksfärdiga varor
5. Detaljhandel
6. Konsumenter av bruksfärdiga varor
7. Återvinnare av material

13.2.1 Tillverkare och importörer av kemiska produkter

Utredningens förslag (I,II,III) om krav på information i senare produktionsled om varors innehåll av farliga ämnen bedöms få mycket små konsekvenser för tillverkare av kemiska produkter. Ett system för överföring av sådan information i de senare produktions- och hanteringsleden innebär inte kostnader för kemikalieproducenter och råvaruleverantörer.

¹²⁵ *Information om farliga ämnen i varor*, mars 2004, The International Institute for Industrial Environmental Economics (IIIEE)

¹²⁶ Med varor avses material, komponenter och sammansatta varor. Se kapitel 4.1

En möjlig konsekvens av att det införs krav på information om varors innehåll av farliga ämnen även i senare produktionsled, kan bli att kundernas krav på alternativa ämnen ökar. Det kan indirekt medföra en kostnad då informationen om material och ämnen blir mer transparent eftersom kunden lättare kan tillämpa produktvalsprincipen och välja bort vissa ämnen. Därmed kan tillverkare av kemiska produkter bli indirekt berörda av ökade krav på information från senare produktionsled som kan förmedlas i flera led. En sådan utveckling kan missgynna vissa företag inom kemibranschen, men gynna andra som tillhandahåller alternativa ämnen.

13.2.2 Varutillverkare

Varutillverkare kan delas upp i två grupper med delvis olika förutsättningar för att lämna information om de producerade varornas innehåll av farliga ämnen.

Grupp 1 är de tillverkare av varor som använder kemiska produkter och inkorporerar kemiska ämnen i varan (se kapitel 4.3). Dessa tillverkare skall redan i dag få produktinformation från leverantörerna enligt reglerna för kemiska produkter. Material är i vissa fall att betrakta som kemisk produkt (se kapitel 4.1) och omfattas då av reglerna för sådana produkter. Dessa varutillverkare kommer att få vissa skyldigheter i enlighet med REACH-förslaget, bl a att rapportera, till leverantör eller EU-myndighet, om de använder SVHC-ämnen i sin varutillverkning, och även att se till att leverantören tar med användningen i sin ansökan om tillstånd för att få använda SVHC-ämnet. Detta ställer krav på kunskap om användningen av de särskilt farliga ämnena i produktionen, vilket underlättar för dem att lämna sådan information vidare till kunder, i enlighet med förslagen i denna utredning.

Grupp 2 är varutillverkare som inte inkorporerar något ämne, utan t ex bearbetar material eller komponenter där det ingår kemiska ämnen. Dessa varutillverkare har idag ingen rätt till information från leverantören om innehåll av farliga kemiska ämnen i de varor de köper och bearbetar. För att dessa företag skall kunna lämna sådan information om varorna vidare till kunderna så måste de få informationen från leverantören.

Positiva konsekvenser

Redan idag önskar många varuproducerande företag få information om varors innehåll av farliga ämnen. För dessa skulle det bli mindre kostsamt om det fanns en skyldighet för leverantörerna att lämna sådan information. Att leverantörerna lämnar information om kemiska ämnen i varor skulle underlätta särskilt för mindre företag som ofta har mindre

resurser och kompetens för arbete med kemikaliekontroll. Hur små- och medelstora företag generellt kan komma att påverkas av ett utökat krav på information om kemiska ämnen i varor beror även på bl a branschtillhörighet och var i hanteringskedjan företaget verkar.

Ett informationssystem kan i vissa fall innebära lägre affärsrisker för vissa företag eftersom de med hjälp av informationen lättare kan undvika framtida risker med ingående kemiska ämnen och eventuella skadestånd till följd av användningen av farliga ämnen som idag kan vara okänd för företagen.

Ökad information om kemiska ämnen i varor kan underlätta företagens egeninitierade miljöarbete, bl a miljöledningssystem, frivilliga miljöinformationssystem och beräkning av produkters miljöpåverkan genom LCA.

Förslag I och II Informationen om farliga ämnen i varor bör öka förutsättningarna för alla företag i produktionskedjan att genom aktiva produktval kunna undvika farliga ämnen.

Förslag III En rättighet att på begäran få veta om en vara som används i varutillverkningen innehåller farliga kemiska ämnen underlättar för företagen. De positiva konsekvenserna kan vara svårt att uppskatta eftersom det beror mycket på hur reglerna om en sådan rättighet kommer att utformas, och även på hur stort genomslag en sådan lagstiftning kan få, liksom den praxis som kommer att skapas. De positiva konsekvenserna bedöms bli störst för små och medelstora företag som idag ofta har störst svårigheter att få information från leverantörerna, jämfört med större företag.

Negativa konsekvenser

För många varutillverkande företag kommer ett utvidgat informationskrav i produktionskedjorna att medföra ytterligare uppgifter och därmed kostnader. Kostnaden för att lämna information blir beroende av om företagen redan har ett informationssystem eller måste investera i ett nytt system. Företag i vissa stora tillverkningsbranscher har redan idag branschgemensamma informationssystem som kan vara en god grund. Hur många företag som kommer att beröras varierar med de olika handlingsalternativen och beror på kravens omfattning när det gäller ämnen och produktgrupper (se kapitel 4).

Förslag I Kravet på information är begränsat till att omfatta de särskilt farliga ämnena (SVHC-ämnena). Antalet SVHC-ämnena som används i varor kan uppskattas till ca 100 CMR-ämnena och ungefär lika många

PBT/vPvB-ämnen ¹²⁷. Detta motsvarar mindre än 1 % av alla använda ämnen. Olika typer av material kan innehålla SVHC-ämnen och sådana material kan återfinnas i olika typer av produkter. Det gör det svårt att precisera vilka och hur många företag som skulle beröras av förslaget.

Som framgår av inledningen till kapitlet 13.2.2 blir konsekvensen störst för varuproducenterna i *grupp 2* eftersom de får en ny skyldighet att lämna information. Dessa företag ska dock få informationen från leverantören, men om denna inte försett varorna med information så måste resurser läggas på att skaffa informationen. Små- och medelstora företag kan påverkas mest av kravet att lämna information om farliga ämnen i varor, men i vilken grad de påverkas beror på nuvarande kompetens och situation i övrigt.

Förslag II a Om befintliga produktdirektiv kompletteras med krav på information för varors innehåll av kemiska ämnen så påverkar det de företag som redan idag skall följa direktiven. En fördel är att direktiven redan är kända för företagen.

Förslag II b Krav på information om kemiska ämnen i varor kan också införas genom nya obligatoriska regler om miljöinformation. I förslaget till utveckling av ett sådant direktiv finns idén om att reglerna kan kompletteras successivt med olika produktgrupper. Hur många varuproducerande företag som kommer att beröras av detta förslag är i stor utsträckning beroende på vilka varugrupper som kommer att omfattas. Konkreta produktgrupper har ännu inte prioriterats och konsekvenserna bör därför utredas vidare när detta skett.

När samtliga företag inom en bransch berörs av samma krav bedöms inte att konkurrensförhållandena mellan företag inom en och samma bransch påverkas.

Förslag III Rätten att på begäran få miljöinformation kan komma att beröra alla varutillverkande företag och bedöms innebära både för- och nackdelar. Företag kan få ett ökat stöd för att begära information, samtidigt som de som får en sådan begäran kan få en tillkommande kostnad. Förfrågningar som rör information om ämnen som företagen inte anser bör lämnas ut av konkurrensskäl kan uppfattas negativt av företagen. Regler om rätten att på begäran få miljöinformation skulle kunna leda till konflikter mellan kunder och leverantörer. Se kapitel 11.8.

¹²⁷ Uppgiften är osäker eftersom PBT/vPvB-ämnen ännu inte har identifierats och siffran grundas på uppgifter om potentiella PBT/vPvB-ämnen.

Effekterna av en rättighet att på begäran få information är svårt att uppskatta. Dels beror det på genom vilket juridiskt alternativ reglerna kan införas. Vidare kan det bero på hur kända reglerna blir och vilket genomslag de får. Dessutom går det inte att förutse den praxis som kommer att utvecklas efterhand som det kommer frågor som får avgöras i nämnd eller liknande.

13.2.3 Importörer av varor från länder utanför EU

Det finns idag inga krav på att företag som importerar varor till EU skall lämna information till kunderna om vilka farliga kemiska ämnen som ingår i varorna. Importörer av varor som omfattas av regler om begränsning av ämnen, t ex i begränsningsdirektivet (kapitel 6.4), måste ändå ha viss kunskap om vilka ämnen som ingår i varorna som importeras till EU.

Negativa konsekvenser

Förslag I

I nuvarande REACH-förslag (kapitel 6.3) finns krav på registrering av sådana farliga ämnen i varor som är avsedda att frisläppas. Detta krav innebär att importören redan måste känna till om varan innehåller farliga ämnen som uppfyller kriterierna i ämnesdirektivet¹²⁸. Men det finns inga krav på att information om att farliga kemiska ämnen ingår i varorna ska förmedlas vidare till kunden. Kravet i ett utökat REACH (förslag I) innebär att den informationen om ingående SVHC-ämnen, som redan ska vara känd av importören med anledning av andra krav för sådana ämnen, skall lämnas vidare till kunderna. En tillkommande uppgift för importörer blir att förmedla informationen till kunderna.

Varuimportörerna får en ny skyldighet att lämna information om varornas innehåll av farliga ämnen. För importörer av varor från länder utanför EU kan det finnas svårigheter att få information om kemiska ämnen i varor, och detta kan uppfattas som en konkurrensnackdel. Om det inte ställs samma krav på importörerna som på varutillverkare inom EU så kan det å andra sidan bli en konkurrensnackdel för EU:s industri.

Förslag II

Importörerna av de produktgrupper som omfattas av reglerna måste ta reda på innehåll av alla farliga ämnen, och lämna informationen om vissa farliga ämnen vidare till sina kunder. Denna konsekvens kommer att kosta resurser i form av tid och uppbyggnad av informationssystem och

¹²⁸ Direktiv 67/548, se kapitel 6.2

rutiner. När det gäller komplettering av befintliga produktdirektiv är dessa regler redan kända av importörerna.

Förslag III

Rätten att på begäran få miljöinformation kan komma att beröra alla varuimportörer. De som får en sådan begäran får en tillkommande kostnad. Det kan uppfattas som negativa konsekvenser för företagen om förfrågningar rör sådan information om ämnen som företagen anser inte bör lämnas ut av konkurrensskäl.

För importörer av varor beror konsekvenserna också på om informationskraven kommer att utvecklas inom ett globalt system, ett EU-regelsystem eller ett nationellt system. Nationella krav kommer att ge ett merarbete för svenska importörer som inte motsvaras av krav på andra importörer inom EU, vilket eventuellt, beroende på utformning, kan betraktas som ett handelshinder.

Effekterna av sådana regler är svårt att uppskatta, eftersom det beror på hur kända reglerna blir och vilket genomslag de får. Dessutom går det inte att förutse den praxis som kommer att utvecklas efterhand som det kommer frågor som får avgöras i nämnd eller liknande.

13.2.4 Yrkesmässiga användare av bruksfärdiga varor

Positiva konsekvenser

Förslag I – II Kravet på att leverantörer ska lämna information om varors innehåll av kemiska ämnen bör innebära övervägande positiva konsekvenser för företag som slutligt använder varor. Informationen bedöms kunna underlätta valet av varor med innehåll av mindre farliga ämnen.

Förslag III Det är en fördel att få rätt att på begäran få veta om farliga ämnen ingår i de varor som köps in och används inom företaget.

13.2.5 Detaljhandel

Detaljister är i regel positiva till att lämna information om varors innehåll av kemiska ämnen vid förfrågan, men de framhåller att det kan vara svårt att få önskad information från leverantörerna¹²⁹. Om handeln åläggs att förmedla information vidare till kunderna, eller tillhandahålla information på begäran (förslag III), blir det en utökad uppgift för

¹²⁹ Fokusediskussion 3 mars 2004, se bilaga 2

detaljhandelsföretagen. Samtidigt underlättas detta av att leverantörerna är skyldiga att lämna sådan information till detaljhandeln.

Hur resurskrävande ett informationskrav skulle bli för detaljhandeln beror delvis på vilka tekniska system som kommer att användas (se kap 5). Detaljhandeln måste ta på sig att tillhandahålla tekniska hjälpmedel för konsumenterna så att de kan hämta information som inte framgår på varan.

13.2.6 Konsumenter av bruksfärdiga varor

Positiva konsekvenser

Privata konsumenter har sällan någon stor kunskap om problematiken med farliga ämnen i varor, och de ställer inte informationskrav i någon större omfattning¹³⁰. Utredningens förslag om krav på att leverantörer att lämna information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen bedöms medföra en positiv konsekvens för konsumenterna. Detaljhandeln roll att informera och tillhandahålla tekniska hjälpmedel blir särskilt viktig.

Förslag I och II Om information måste lämnas om särskilt farliga ämnen när dessa förekommer i varor så bör det leda till att ämnena snabbare byts ut i konsumenttillgängliga varor. Ytterligare krav på information om farliga ämnen i vissa prioriterade varor ger bättre grund för konsumenternas produktval.

Förslag III Rätten att på begäran få miljöinformation (förslag III) bör även gälla privata konsumenter som därmed ges ökade möjligheter att få veta om farliga ämnen ingår i de produkter de köper och använder. Rättigheten kan underlätta konsumenternas produktval och ytterligare öka intresset och medvetenheten om frågor kring kemiska ämnen i produkter.

13.2.7 Återvinnare av material

Positiva konsekvenser

Återvinnare behöver information för att kunna vara förvissade om att material som skall återvinnas inte innehåller ämnen som kan försvåra återvinningsprocessen. Informationen behövs för att garantera det återvunna materialets egenskaper till kunderna.

¹³⁰ Fokusdiskussion 3 mars 2004, se bilaga 2

Idag efterfrågar återvinnare information om tillsatser i exempelvis plastmaterial för att kunna återvinna plasten effektivare och skapa ökad lönsamhet kring plaståtervinning. En konsekvens av att återvinnaren får ökad information om innehåll av kemiska ämnen i plasten kan vara att plast i ökad utsträckning återanvänds.

13.3 Sammanfattning

Att information lämnas om innehåll av farliga ämnen i varor kommer att öka företagens möjligheter att utveckla produkter som är säkrare för människor och miljö. Det är positivt i ett övergripande samhällsperspektiv och gagnar både företag och konsumenter.

Krav på information om varors innehåll av kemiska ämnen kommer att medföra kostnader för vissa företag. Tillverkare och importörer av kemiska produkter kommer att påverkas marginellt av förslagen. De företag som i första hand berörs är de företag som i sin varutillverkning inkorporerar farliga kemiska ämnen för vilka information behöver lämnas till kunderna. Varuimportörer påverkas på liknande sätt. Initialkostnaden beror på om det redan finns informationssystem där sådan information kan inkluderas. Därtill kommer en kontinuerlig kostnad för att upprätthålla systemet. Varierande resurser kommer att krävas av de olika aktörerna beroende på företagens nuvarande kunskaper om ämnen i varor och om de redan har system för att lämna sådan information. Användare av varor som är i slutet av hanteringskedjorna, konsumenter och materialåtervinnare, bedöms få positiva konsekvenser. Informationsflödet är beroende av att alla hanteringsled tar sitt ansvar för att förmedla informationen vidare till kunderna.

Vissa begrepp och förkortningar

BFR	<i>brominated flame retardants</i> , bromerade flamskyddsmedel
BVD	byggvarudeklarationer
CMR	Cancerframkallande, mutagena och reproduktionsstörande ämnen
EMS	<i>Environmental management system</i> , = miljöledningssystem (MLS)
EPD	<i>Environmental Product Declaration</i> = Certifierade miljövarudeklarationer
GMO	Genetiskt modifierade organismer
IPP	Integrerad produktpolitik, <i>Integrated product policy</i> (se kapitel 6.8)
MLS	miljöledningssystem (se även EMS)
MVD	miljövarudeklarationer
TBBP-A	tetrabrombisfenol A
PBDE	polybromerade difenyletrar
PBT	persistenta (långlivade), bioackumulerande (ansamlas i levande organismer) och toxiska (giftiga) ämnen
vPvB	<i>very persistent and very bioaccumulative substances</i> = ämnen som är mycket persistenta (långlivade) och mycket bioackumulerande (ansamlas i levande organismer)
REACH	förkortning av <i>Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals</i> , förslag till ny kemikalielagstiftningen inom EU
RFID	Radio Frequency Identifier
SAICM	Strategic approach to International Chemicals Management

- SVHC** substances of very high concern = ämnen med sådana farliga egenskaper att de ger anledning till stor oro
- WTO** World Trade Organisation, Världshandelsorganisationen

Referenser

Edlund, Sara, Peck, Philip, Thidell, Åke (mars 2004), *Information om farliga ämnen i varor, Studie av informationsbehov samt möjligheter och förutsättningar för informationsbehov i produktkedjan*, Internationella institutet för industriell miljöekonomi, Lund. Konsultrapport

Information om kemiska ämnen i varor, Pilotstudie, (februari 2004), Kemi & Miljö Konsultrapport

Kemikalieinspektionen (1997), *Kemikalier i textilier - redovisning av ett regeringsuppdrag*, KemI Rapport 2/97

Kemikalieinspektionen (2000), *Product Design to Reduce Restricted Substances. Experience with brominated flame retardants in vehicle design*, KemI Rapport 7/00

Kemikalieinspektionen (2001), *Kemikaliespridning från produkter. Kemikalier i skor - en förstudie*, KemI PM 2/01

Kemikalieinspektionen (2002) *Dialog med branscher om farliga ämnen – en återrapporering till regeringen*, Rapport 1/02
I samarbete med Naturvårdsverket

Kemikalieinspektionen (2003) *Dialog med branscher om farliga ämnen – en återrapporering till regeringen*, Rapport 6/03.
I samarbete med Naturvårdsverket

Kemikalieinspektionen (2002), *Environmental Product Information Flow. Communication of Environmental data to facilitate improvements in the ICT sector*, KemI Report 3/02

Kemikalieinspektionen (2003), *Utvärdering av system för egendeklaration av farliga kemiska ämnen i varor. Exempel från Byggsektorn och Textilindustrin*, KemI Rapport 2/03

Kemikalieinspektionen (2004), *Flamskydd 2003*, KemI PM 2/04

Konsumentverket (1998), *Att förstå och tolka miljödeklarationer*, KO Rapport 1998:26

Miljøstyrelsen (2001), *Miljøvurdering af kemiske stoffer I byggevarer*, Økologisk byfornyelse og spildevandsrensning Nr. 12 2001

- Naturvårdsverket (1997), *Miljövarudeklarationer*, NV Rapport 4775
- Naturvårdsverket (1999), *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan – underlag till miljöanpassad produktpolitik*, NV Rapport 5043
- Naturvårdsverket (2002), *Kunskap om produkters miljöpåverkan - tillgång, behov och uppbyggnad av livscykeldata*, NV Rapport 5229
- Naturvårdsverket (2002), *Kunskap om produkters miljöpåverkan – vad ger dagens statistik?*, NV Rapport 5231
- Naturvårdsverket (2002), *På väg mot miljöanpassade produkter*, NV Rapport 5225
- Naturvårdsverket (2003), *En integrerad produktpolitik i EU – något om de EG-rättsliga förutsättningarna*, NV Rapport 5332
- Nordic Council of Ministers (1998), *Environmental Improvement in Product Chains*, TemaNord 1998:546
- Nordiska Ministerrådet (2004) *Consumer Perceptions, Understanding and Use of Product Related Environmental Information*, Tema Nord 2004:539
- Nordiska ministerrådet (2003) *Miljöinformation som styrmedel, -förstudie*, Tema Nord 2003:540
- Nordiska Ministerrådet (2002), *Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning*, TemaNord 2002:517
- Palm, L. och Windahl, S. (1998) *Att förstå och tolka miljöinformation*, Konsumentverkets rapport 1998:26
- Skanska (2002), *Bromerade flamskyddsmedel i byggindustrin*, BRANDFORSK projekt 706-021

Bilagor

Bilaga 1

Organisationer och företag som deltagit i referensgruppen

Bil Sweden	<i>Karin Kvist</i>
IFP Research AB	<i>Stefan Posner</i>
IKEA of Sweden AB	<i>Annelise Larsen</i>
IT-Företagen	<i>Ewa Thorslund</i>
KTF/SVEFF	<i>Ulrika Johansson</i>
KTF/ IHH	<i>Ulrika Flodberg</i>
Mekaniska Verkstädernas Riksförbund	<i>Lars Svedje</i>
Miljöstyrningsrådet	<i>Peter Norstedt</i>
NCC Construction Sverige AB	<i>Charlotte Bejersten-Nalin</i>
Plast- och Kemibranscherna	<i>Greger Lundqvist, Göran Wall</i>
Scania CV AB	<i>Lena Abrahamsson</i>
Skanska Sverige AB	<i>Karin Jönsson</i>
Sveriges Byggindustrier	<i>Danielle Freilich</i>
Stena Technoworld AB	<i>Sverker Sjölin</i>
Svensk Dagligvaruhandel	<i>Hélène Arrenfeldt</i>
Svenska Naturskyddsföreningen	<i>Mona Blomdin Persson</i>
Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, SP	<i>Hans Gustafsson</i>
Sveriges Skogsindustrier	<i>Ingrid Haglind</i>
Teknikföretagen	<i>Elisabeth Hörnfeldt, Elinor Kruse, Kenny Kvarnström</i>
TEKO industrierna	<i>Henrik Willers</i>
Återvinningsindustrierna	<i>Annika Helker Lundström</i>

Myndigheter som deltagit i referensgruppen till uppdraget

Arbetsmiljöverket	<i>Marie Cardfelt</i>
Boverket	<i>Sara Giselsson, Kristina Einarsson</i>
Göteborgs Miljöförvaltning	<i>Anne Lundström</i>
Kommerskollegium	<i>Anna Öfele</i>
Konsumentverket	<i>Johan Jareman, Gunilla Rosén</i>
Naturvårdsverket	<i>Ylva Reinhard, Erika Palmheden</i>
NUTEK	<i>Tomas Gärdström</i>

Bilaga 2

Deltagare i workshop den 4 mars med särskilt fokus på dagligvaruhandel och konsumenter

Representanter för detaljhandeln

Ahlsells	Jonas Pettersson
Beijers Byggmaterial	Anette Löfgren
Carl Lamm	Lisa Oliv
COOP AB	Per Baumann
Hennes o Mauritz	Mattias Bodin
Svensk Dagligvaruhandel	Hélène Arrenfeldt
Åhlens AB	Kristiina Tell

Representanter för konsumenterna

Konsumentvägledarnas Förening	Maria Wiezell
Sveriges konsumenter i samverkan	Anders Hoerberg
Konsumentföreningen Stockholm	Ulrika Lamberth
Konsumentverket	Gunilla Rosén
SIS Miljömärkning	Magnus Hedenmark

Internationella institutet för industriell miljöekonomi

Sara Edlund, Philip Peck, Åke Thidell

Kemikalieinspektionen

Inger Cederberg, Eva Nilsson, Anna Nylander, Karin Thorán

Bilaga 3

Deltagare i workshop 28 april 2004 om Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen

Namn	Företag / organisation
Lena Abrahamsson	Scania CV AB
Ingela Andersson	Kemikalieinspektionen
Charlotte Bejersten Nalin	NCC Construction Sverige AB
Ulrika Båth Bertram	Kommerskollegium
Marie Cardfelt	Arbetsmiljöverket
Sara Edlund	Internat. institutet för Industriell Miljöekonomi
Berit Ellefsen-Gjerstad	SFT, Norge
Sara Giselsson	Boverket
Hans Gustafsson	SP Swedish Testing and Research Institute
Lars Gustafsson	Kemikalieinspektionen
Tomas Gärdström	NUTEK
Märit Hammarström	Plast- & Kemiföretagen
Elisabeth Hörnfeldt	Teknikföretagen
Johan Jareman	Konsumentverket
Ulrika Johansson	Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet
Bernd Krische	Electrolux CTI Materials & Chemistry
Elinor Kruse	Teknikföretagen
Annelise Larsen	IKEA of Sweden AB
Anne Lundström	Göteborgs Miljöförvaltning
Madeleine Marteng Bergrahm	Canon
Anna Melvås	Sveriges Färgfabrikanters Förening
Erika Palmheden	Naturvårdsverket
Philip Peck	Internat. institutet för Industriell Miljöekonomi
Stefan Posner	IFP AB
Ylva Reinhard	Naturvårdsverket
Åke Thidell	Internat. institutet för Industriell Miljöekonomi
Henrik Willers	TEKOindustrierna
Karin Öberg	Naturvårdsverket
Anna Öfele	Kommerskollegium
Åsa Blomberg	Kemikalieinspektionen
Inger Cederberg	Kemikalieinspektionen
Johanna Lissinger	Kemikalieinspektionen
Eva Nilsson	Kemikalieinspektionen
Anna Nylander	Kemikalieinspektionen
Karin Thorán	Kemikalieinspektionen
Carin Törner	Kemikalieinspektionen



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