

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande om skrivelsen i EU-piloten 8643/16/GROW angående Upphandlingsmyndighetens kravpaket Giftfri förskola

### Sammanfattning

Kemikalieinspektionen överlämnar sammanfattningsvis följande svar på de tre frågor som ställts till myndigheten angående Upphandlingsmyndighetens kravpaket Giftfri förskola.

- Fråga 9) Upphandlingsmyndighetens kriterier inom Giftfri förskola är ett frivilligt verktyg som upphandlande myndigheter och även privata aktörer kan använda. Kriterierna är således inte en del av någon nationell lagstiftning. Kemikalieinspektionen anser att varken förekomsten av dessa upphandlingskriterier för leksaker och hobbymaterial eller deras tillämpning strider mot leksaksdirektivet eller Reach-förordningen. Kemikalieinspektionen anser att det är möjligt att ställa strängare kemikaliekraV i kriterier för upphandling än den kravnivå som lagstiftningen föreskriver.
- Fråga 10) Kravställningarna för leksaker och hobbymaterial i kravpaketet Giftfri förskola utgår från gränsvärden i leksaksdirektivet och Reach-förordningen. Den vetenskapliga grunden för val av gränsvärden i upphandlingskravens tekniska specifikation är alltså densamma som för EU-bestämmelserna, till exempel avseende kravet på maximal tillåten halt för gruppen ftalater.
- Fråga 11) Kemikalieinspektionen har i dagsläget inte för avsikt att föreslå någon ändring av leksaksdirektivet utifrån kravpaketet Giftfri förskola.

## Kemikalieinspektionens svar och synpunkter

### Svar och synpunkter - fråga 9)

Upphandlingsmyndighetens kriterier inom Giftfri förskola är ett frivilligt verktyg som upphandlande myndigheter kan använda. Privata aktörer kan också välja att använda dessa frivilliga kriterier. Kriterierna är således inte en del av någon nationell lagstiftning. Kemikalieinspektionen anser att varken förekomsten av dessa upphandlingskriterier för leksaker och hobbymaterial eller deras tillämpning strider mot leksaksdirektivet eller Reach-förordningen. Kemikalieinspektionen anser att det

är möjligt att ställa strängare kemikaliekraV i kriterier för upphandling än den kravnivå som lagstiftningen föreskriver.

Upphandlingsmyndighetens kriterier för en Giftfri förskola har, jämfört med leksaksdirektivet, en bredare omfattning. De omfattar även hobbymaterial som inte definieras som leksaker i leksaksdirektivet och därför inte CE-märkts. Dessutom gäller vissa krav i upphandlingskriterierna leksaker som är avsedda för alla åldrar istället för endast för barn under 36 månader enligt leksaksdirektivet. Syftet med att utöka omfattningen av kraven till en bredare grupp leksaker/hobbymaterial är att uppnå en större skyddseffekt för barn i inomhusmiljöer såsom förskolemiljöer. Detta är möjligt genom att använda sig av Upphandlingsmyndighetens kriterier för en Giftfri förskola. Inom upphandlingskriterierna har man även valt att ha mera långtgående krav för vissa antimikrobiella ämnen, doftämnen samt flamskyddsmedel. Beroende av lokala politiska beslut och målsättningar kan de olika kravställningarna användas helt eller delvis.

Upphandlingskriterierna innebär inte några regler som förhindrar marknadstillträdet för de ämnen och blandningar som omfattas av kraven. Upphandlingskriterierna är frivilliga, vilket därmed inte förhindrar att leksaker som i övrigt uppfyller kraven i leksaksdirektivet eller andra varor som uppfyller kraven i Reach-förordningen eller någon annan EU-rättsakt tillhandahålls på marknaden i Sverige. Upphandlingskraven innebär därmed inte heller något förbud, begränsning eller hinder mot tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning i Sverige av sådana ämnen som omfattas av kraven. Upphandlingskraven strider således varken mot artikel 12 i leksaksdirektivet<sup>1</sup> eller mot artikel 128.1 i Reach<sup>2</sup>. Kemikalieinspektionen använder inte heller kravpaketet Giftfri Förskola vid tillsyn utan kontrollerar endast de krav som ställs på leksaker i lagstiftningen.

Upphandlingskriterierna innebär inte annat än att upphandlande myndigheter ges en möjlighet att beställa en viss typ av kvalitet på de varor de önskar köpa in. Kraven kan användas till exempel vid upphandling av material till förskolor.

Det samlade kravpaketet med inkluderande vägledande material, ska underlätta för upphandlaren att ställa kemikaliekraV och på så sätt bidra till en mer giftfri vardag för barn. Effekten är att kravpaketet kan användas som ett enkelt verktyg av många för att upphandla miljö- och hälsoanpassade produkter till förskolan och att samtidigt bidra till arbetet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Kriteriearbetet sker enligt Upphandlingsmyndighetens kriterieprocess: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/stall-hallbarhetskrav/om-kriterierna/kriterieprocessen/>.

---

<sup>1</sup> Enligt artikel 12 i leksaksdirektivet med rubriken Fri rörlighet i leksaksdirektivet får medlemsstaterna inte förhindra att leksaker som överensstämmer med detta direktiv tillhandahålls på marknaden inom deras territorium.

<sup>2</sup> Enligt artikel 128.1 i Reach-förordningen med rubriken Fri rörlighet får medlemsstaterna, om inte annat följer av punkt 2, inte förbjuda, begränsa eller hindra tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne – som sådant, eller ingående i en blandning eller vara – om det omfattas av denna förordnings tillämpningsområde och uppfyller kraven i denna förordning och, i tillämpliga fall, i gemenskapsrättsakter som antagits för att genomföra denna förordning.

Kriterierna ses över kontinuerligt för att följa bland annat den tekniska utvecklingen på marknaden och den rättsliga utvecklingen. Kontinuerliga uppdateringar görs i samråd med en expertgrupp för att hålla kriterierna aktuella och drivande. Just leksakskriterierna utgår till stor del från Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

### **Svar och synpunkter - fråga 10)**

Kravställningarna för leksaker och hobbymaterial i kravpaketet Giftfri förskola utgår från gränsvärden i leksaksdirektivet och Reach-förordningen. Den vetenskapliga grunden för val av gränsvärden i upphandlingskravens tekniska specifikation är alltså densamma som för EU-bestämmelserna, till exempel avseende kravet på maximal tillåten halt för gruppen ftalater.

I förhållande till sin kroppsvikt äter, dricker och andas barn mer än vuxna. De mindre barnen utforskar världen krypande, de suger och tuggar på saker för att uppleva dem. Det medför att de kan exponeras för högre nivåer än vad vuxna gör. Att barns beteende kan leda till högre exponering för farliga kemiska ämnen i varor lyfts även fram i 2016 års uppdaterade vägledning<sup>3</sup> från Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA). Leksaker, barnböcker, plastartiklar och textilier ges som exempel på varor där barnens beteende kan leda till en högre exponering.

Till detta kommer också att barn ofta är särskilt känsliga för påverkan av kemikalier. Det beror bland annat på att små barn har en snabbare utveckling av organsystem. Detta är viktigt inte minst när det handlar om misstänkt hormonstörande ämnen. I en rapport<sup>4</sup> skriven av forskare från Karolinska Institutet redovisas hur en lång rad internationella och nationella organisationer har publicerat rapporter och genomfört forskningsprojekt baserade på barns särskilda känslighet och exponeringsmönster. Bland dessa organisationer ingår till exempel WHO, IPCS, OECD, Health Canada och US EPA.

För att uppfylla den tekniska specifikationen i upphandlingskraven i kravpaketet Giftfri förskola ska leksaker och hobbymaterial som innehåller PVC vara fria från 18 specificerade ftalater, med en haltgräns på 0,1 viktsprocent. Haltgränserna i den tekniska specifikationen baseras på haltgränser i Reach, det vill säga på gällande begränsningsregler för vissa ftalater och på haltgränsen för informationskrav på den europeiska kemikaliemyndighetens (Echas) lista över ämnen med särskilt farliga egenskaper (Substances of Very High Concern, SVHC).

Tre av dessa 18 ftalater (DEHP, DBP och BBP) får enligt bestämmelserna i Reach inte användas som ämne eller i blandning i en halt över 0,1 viktsprocent i leksaker och barnavårdsartiklar<sup>5</sup>. Femton av ftalaterna är upptagna på kandidatförteckningen. De övriga tre ftalaterna, DINP, DIDP och DNOP, får inte användas som ämne eller

---

<sup>3</sup> ECHA Guidance on Information Requirements and Chemical Safety Assessment. Chapter R.15: consumer exposure assessment, version 3.0, July 2016.

<sup>4</sup> Children and Chemical Safety. An Inventory of Activities by International and National Organizations and Agencies. Institute of Environmental Medicine. Karolinska Institutet. KemI Report no 3/12.

<sup>5</sup> Post 51 i Bilaga XVII till Reach

blandning i halter över 0,1 viktsprocent av det mjukgjorda materialet i leksaker och barnavårdsartiklar som barn kan stoppa i munnen<sup>6</sup>.

Den vetenskapliga grunden för val av haltgränser i upphandlingskravens tekniska specifikation är den samma som den vetenskapliga grunden för EU-bestämmelserna. De 15 ftalater som är upptagna på kandidatförteckningen är skadliga för fortplantningen och bedöms vara ämnen som inger mycket stora betänkligheter (SVHC).

I enlighet med vad som sägs i skäl 69 i Reach-förordningen bör ämnen som inger mycket stora betänkligheter enligt försiktighetsprincipen hanteras med yttersta försiktighet. Enligt skäl 70 bör avsikten vara att successivt ersätta sådana ämnen med ett lämpligt säkrare alternativ. Enligt artikel 55 i Reach-förordningen syftar bestämmelserna till att dessa ämnen gradvis ska ersättas med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker.

Enligt Reach-förordningen artikel 33 ska leverantörer av varor som innehåller ett ämne som inger mycket stora betänkligheter i en halt över 0,1 viktsprocent tillhandahålla mottagaren av varan tillräcklig information, åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt. Underförstått innebär detta att halter över 0,1 viktsprocent av dessa ämnen kan innebära sådana risker att åtgärder behöver vidtas för att varan ska anses hanteras säkert. I enlighet med försiktighetsprincipen är det rimligt att om möjligt undvika att barn leker med leksaker som innehåller högre halter än 0,1 viktsprocent av ämnen som inger mycket stora betänkligheter. Eftersom det handlar om barns användning av leksaker är det i praktiken svårt att vidta några extra åtgärder för att minska exponeringen.

### **Svar och synpunkter - fråga 11)**

Kemikalieinspektionen har i dagsläget inte för avsikt att föreslå en ändring av leksaksdirektivet utifrån kravpaketet Giftfri förskola. Kemikalieinspektionen använder sig inte primärt av Upphandlingsmyndighetens kravställningar i syfte att föreslå uppdateringar i leksaksdirektivet. Vissa krav på leksaker går i dagsläget inte att ställa med stöd av leksaksdirektivet men kan istället ställas med hjälp av frivilliga kriterier. De olika styrmedlen kan således komplettera varandra.

Det tillkommer ständigt ny information och vetenskapen gör framsteg. För de fall vi får vetskap om att något farligt ämnen finns i leksaker så kommer vi i första hand att försöka åtgärda detta inom det pågående EU-arbetet med leksaksdirektivet.

### **Generellt om miljökrav vid offentlig upphandling**

De av kommissionen ställda frågorna aktualiserar frågan om det går att ställa miljökrav vid offentlig upphandling som i vissa fall går längre än vad EU:s regler säger. Utgångspunkten för EU:s direktiv om offentlig upphandling är att upphandlande myndigheter har frihet att välja vad de önskar upphandla. Upphandlingsreglerna syftar främst till att reglera förfarandet för att säkerställa att leverantörer inom EU kan konkurrera om upphandlingar på lika villkor. I EU-

---

<sup>6</sup> Post 52 i bilaga XVII till Reach

reglerna om upphandling understryks att upphandlingsförfarandet måste bygga på vissa allmänna principer såsom icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Under förutsättning att upphandlande myndigheter följer dessa principer samt övriga krav i upphandlingsdirektivet innebär en tillämpning av kravpaketet för en Giftfri förskola inte att några EU-rättsliga regler överträds.

Regeringen har för riksdagen redovisat de åtgärder som vidtagits i syfte att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.<sup>7</sup> En prioriterad insats är att skapa förutsättningar för förskolor och skolor att bli giftfria genom att förse dem med kunskaper och verktyg för miljöanpassad upphandling<sup>8</sup>. Ett flertal kommuner har även efterfrågat en vägledning om hur man ställer kemikaliekraV i upphandlingar till förskolan. Barn är en prioriterad grupp inom Handlingsplanen för en giftfri vardag. Regeringen gav 2014 Konkurrensverket i uppdrag att ta fram kriterier för kemikaliekraV för upphandlingar inom förskolor.<sup>9</sup> Miljöstyrningsrådet har på uppdrag av Kemikalieinspektionen, som en del i Handlingsplanen för en giftfri vardag, tagit fram en förstudie för att utveckla miljökraV vid upphandling av material till förskolor.<sup>10</sup> De kriterier som EU-kommissionen ställer frågor om bygger på detta arbete och gäller vissa material till förskolan (kravpaketet Giftfri förskola) såsom leksaker/hobbymaterial.

KemikaliekraV i offentlig upphandling har visat sig vara ett effektivt styrmedel för att driva på utbyte av farliga kemikalier (KemI-rapport nr 7/14<sup>11</sup>). Genom miljöanpassad upphandling kan den offentliga sektorn gå före lagstiftningsarbetet genom att främja substitution och därigenom styra utvecklingen mot en Giftfri miljö. Detta gäller särskilt på områden där regelutvecklingen på EU-nivå går långsamt. Ofta saknas möjlighet för Sverige att gå fram med strängare lagstiftning när regler redan finns på EU-nivå. Mot den bakgrunden kan miljöanpassad upphandling främja såväl innovation som substitution av skadliga ämnen. Omkring 600 miljarder kronor omsätts årligen i offentliga upphandlingar i Sverige. Regeringen har därför i juni 2016 fattat beslut om en nationell upphandlingsstrategi i syfte att stimulera myndigheter att använda upphandling som ett verktyg för att åstadkomma positiva effekter i den egna verksamheten och i samhället i stort.<sup>12</sup> Enligt strategin ska upphandlingar användas för att stödja regeringens övergripande prioriteringar om bl.a. sysselsättning, klimat och miljö.

På EU-nivå erinras om den offentliga upphandlingens betydelse för att nå målet om att omvandla unionen till en resurseffektiv och grön ekonomi varvid EU-lagstiftarna har uppmuntrat medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder för att nå målet om att tillämpa miljöanpassad offentlig upphandling i minst 50 procent av de offentliga

---

<sup>7</sup> Skr. 2015/16:169.

<sup>8</sup> M2015/375/Ke.

<sup>9</sup> M2014/1604/Ke.

<sup>10</sup> Giftfri Förskola - leka, äta, sova, Miljöstyrningsrådet Rapport 2013:2

<sup>11</sup> Rapport från ett regeringsuppdrag, Rapport 7/14, november 2014, s. 77 f.

<sup>12</sup> Nationella upphandlingsstrategin, 2016.

upphandlingarna.<sup>13</sup> I skäl 95 till det nya upphandlingsdirektivet<sup>14</sup> erinras om de möjligheter som offentlig upphandling kan ge för att uppnå målen i Europa 2020-strategin samt för att driva på innovation. Vidare säger skäl 97 i samma direktiv att upphandlande myndigheter bör ha rätt att använda tilldelningskriterier i fråga om varor i alla avseenden och i alla skeden av deras livscykel inklusive faktorer som berör produktionsprocessen.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Susan Strömbom har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Christophe Kellner deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Susan Strömbom

---

<sup>13</sup> EU:s sjunde miljöhandlingsprogram, bilagan punkt 38, dvs. Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöprogram för unionen till 2020 (EUT L 354, 28.12.2013, s. 171).

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.