

Kommittédirektiv



Kartläggning av bisfenol A i varor och
förslag till åtgärder för att minska
exponeringen

Dir.
2014:23

Beslut vid regeringssammanträde den 20 februari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga användningsområden för bisfenol A och lämna förslag till hur exponeringen av bisfenol A från material i kontakt med livsmedel lämpligast kan minskas. För övriga användningsområden ska utredaren kartlägga exponeringen för bisfenol A och alternativ till bisfenol A i syfte att få kunskap om vilka övriga användningar som på sikt kan behöva fasas ut.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga användningsområden för bisfenol A i Sverige samt sammanställa information om exponering för bisfenol A,
- sammanställa befintlig information om användningsområden för bisfenol A i EU,
- särskilt belysa användningen av bisfenol A i material i kontakt med livsmedel och användningen av bisfenol A i medicintekniska produkter,
- kartlägga möjligheterna att ersätta bisfenol A med andra material inom de ur exponeringssynpunkt viktigaste användningsområdena, samt
- lämna förslag till hur exponeringen för bisfenol A, särskilt för barn, ungdomar och kvinnor i fertil ålder, kan minskas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2014.

Bakgrund

Bisfenol A är ett ämne med omfattande användning i samhället. Ämnet har flera hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Ämnet misstänks kunna ge skadliga effekter på fortplantningsförmågan. Studier har visat att bisfenol A är hormonstörande vid låga doser. Det är emellertid osäkert om den mängd bisfenol A som människor utsätts för i vardagen kan vara skadlig för hälsan.

Plaster tillverkade av bisfenol A kan innehålla små restmängder av ämnet. Sådana rester kan i varierande grad läcka ut från plasten under användning. Polykarbonatplaster kan även under vissa förhållanden återbilda bisfenol A i fri form. Forskning har visat att bisfenol A kan frigöras ur plast och termopapper och tas upp i människokroppen.

Utifrån de studier som gjorts, och de misstankar som finns om ämnets egenskaper, kan det finnas anledning att ur ett försiktighetsperspektiv minimera små barns exponering för bisfenol A. Det är främst långvarig exponering som bör undvikas.

Källorna till befolkningens exponering för bisfenol A är inte väl kända. Användningen av ämnet är spridd inom en rad produktområden. Inom ramen för ett tidigare uppdrag till Kemikalieinspektionen redovisat 2011 utvärderade Institutet för Miljömedicin (IMM) vid Karolinska Institutet den tillgängliga litteraturen om exponeringskällor avseende bisfenol A. Migrering av bisfenol A har främst påvisats för material som kommer i kontakt med livsmedel (polykarbonatplast respektive invändigt ytskikt av epoxiharts i metallförpackningar till konserver och drycker). Indikationer om migrering finns även för ett fåtal andra exponeringskällor varav termopapper är ett exempel. De allra största mängderna av bisfenol A används emellertid för produktområden där man har mycket begränsad kunskap om hur ämnet sprids. Indirekt exponering för bisfenol A via den yttre miljön har bedömts vara mycket mindre än exponeringen via material som kommer i kontakt med livsmedel.

Bisfenol A används huvudsakligen som råvara vid tillverkning av polykarbonatplaster och epoxiplaster. Av polykarbonater kan man till exempel göra plastflaskor samt cd- och dvd-skivor. Epoxi används som skyddslack inuti konservburkar, aluminiumburkar och tuber för mjukost m.m. Epoxi förekommer även i medicintekniska produkter som till exempel tandfyllningsmaterial. Globalt används 70 procent av producerad bisfenol A som råvara vid polykarbonattillverkning. Knappt 20 procent används som råvara till epoxiföreningar. En mindre del bisfenol A går till tillverkning av termopapper. Bisfenol A produceras inte i Sverige men importeras i kemiska produkter och används vid tillverkning av exempelvis plaster, färger och lim.

Kemikalieinspektionen och Livsmedelsverket fick i augusti 2010 uppdraget att utreda behovet av ett nationellt förbud mot bisfenol A i vissa plastprodukter. I den gemensamma redovisningen (Bisfenol A Rapport från ett regeringsuppdrag, dnr M2011/1696/Ke) föreslogs inga generella förbud eller begränsningar men man ansåg att det finns behov av mer kunskap om människors exponering för bisfenol A och ämnets eventuella påverkan på människors hälsa. Exponering för bisfenol A via kassakvitton, plastleksaker och barnartiklar samt vattenledningsrör identifierades som områden där kunskapsbehovet är särskilt stort. De två första områdena, kvitton samt leksaker och barnartiklar, har utretts av Kemikalieinspektionen (Bisfenol A i kassakvitton – rapport från ett regeringsuppdrag, dnr M2012/1772/Ke, Bisfenol A i leksaker och barnartiklar – behov av exponeringsminskning? Rapport från ett regeringsuppdrag, dnr M2012/2347/Ke). För kvitton påvisades risk för människors hälsa och Kemikalieinspektionen föreslog ett nationellt förbud. Sverige avvaktar dock ett förslag från Frankrike om begränsning för användning av bisfenol A i termopapper som väntas i januari 2014. För plastleksaker och barnartiklar kunde ingen risk påvisas och således föreslogs inget nationellt förbud eller ytterligare begränsningar av bisfenol A i dessa varor. Kemikalieinspektionen, Boverket och Livsmedelsverket arbetar med ett uppdrag om bisfenol A i vattenledningsrör. Myndigheterna ska gemensamt genomföra en kartläggning av i vilken

utsträckning bisfenol A kan avges vid renovering av dricksvattenrör samt, vid behov, föreslå åtgärder för att minska exponeringen. Uppdraget ska redovisas i december 2013.

Användning av bisfenol A i polykarbonatplast som används i nappflaskor har varit förbjuden inom EU sedan mars 2011. Vissa länder i Europa, inklusive Sverige, har infört ytterligare användningsbegränsningar av bisfenol A.

I Danmark, Frankrike och Belgien är bisfenol A förbjudet i livsmedelsförpackningar som riktar sig till barn under tre år. I juli 2013 trädde ett förbud, mot användning av bisfenol A i t.ex. lock till barnmatsburkar för barn under tre år, i kraft i Sverige, 6 b § livsmedelsförordningen (2006:813). Frankrike har valt att gå längre och förbjuder bisfenol A i alla material som kommer i kontakt med mat från och med januari 2015. Många företag har i dag redan frivilligt fasat ut användningen av bisfenol A i barnmatsförpackningar.

Frankrike har inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (den s. k. CLP-förordningen) lämnat in ett förslag till klassificering av bisfenol A som reproduktionstoxisk. Frankrike och Tyskland utvärderar även vissa användningar av bisfenol A.

Uppdraget att kartlägga användningsområden och information om exponering för bisfenol A i Sverige och att sammanställa information om användningsområden inom EU

I dag saknar vi en fullständig bild av källor till exponering för bisfenol A både i Sverige och inom EU.

Utredaren ska därför

- kartlägga användningsområden i Sverige,
- kartlägga information om hur vi exponeras för bisfenol A,
- sammanställa tillgänglig information om användningsområden i EU, samt

- kartlägga möjligheterna att ersätta bisfenol A med andra material inom de ur exponeringssynpunkt viktigaste användningsområdena.

Uppdraget att särskilt belysa användningen av bisfenol A i material i kontakt med livsmedel

Material i kontakt med livsmedel anses vara den i särklass mest betydande varugruppen som medför exponering av bisfenol A. Den delen av utredningsuppdraget har därför högst prioritering.

Utredaren ska därför

- särskilt beakta relevanta vetenskapliga studier och myndighetsrapporter,
- undersöka vilka livsmedel som har behov av särskilda materialegenskaper i sina förpackningar,
- identifiera livsmedel där bisfenol A-fria förpackningsalternativ redan finns på marknaden, samt
- lämna förslag till hur en betydande sänkning av exponeringen för bisfenol A från livsmedelsförpackningar kan åstadkommas på ett sätt som är effektivt ur både riskminsnings- och kostnadsperspektiv.

Uppdraget att belysa användningen av bisfenol A i medicintekniska produkter

Exponeringen för bisfenol A från medicintekniska produkter som till exempel tandfyllningsmaterial behöver belysas.

Utredaren ska därför

- göra en bedömning av exponeringen för bisfenol A från medicintekniska produkter som till exempel tandfyllningsmaterial, samt
- sammanställa vilka alternativa material som i dag finns på marknaden samt deras för- och nackdelar, inklusive toxikologiska aspekter.

Uppdraget att belysa övrig användning av bisfenol A

Övrig användning av bisfenol A behöver belysas översiktligt och misstänkta exponeringskällor behöver identifieras.

Utredaren ska därför

- fördjupa bilden av övriga användningsområden, samt
- identifiera misstänkta exponeringsvägar för bisfenol A, inklusive cd, dvd och liknande.

Konsekvensbeskrivningar

Det är viktigt att alternativa material för de områden där utfasning föreslås beskrivs med sina för- och nackdelar, särskilt viktigt är detta för livsmedelsförpackningar där hänsyn till varje livsmedels unika egenskaper måste beaktas.

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar. I de fall utredarens förslag till åtgärd innebär kostnader ska utredaren även föreslå en finansiering av åtgärden.

Eventuella förslag om regelverk ska ske i form av författningsförslag och åtföljas av dels en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, dels en riskbedömning av kemiska ämnen enligt artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. I konsekvensutredningen ska det även ingå en analys av påverkan på handeln med andra länder.

Utredaren ska även redovisa en miljöbedömning av sina förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Boverket, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning samt föra en dialog med intresseorganisationer och andra samhällsaktörer på området.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2014.

(Miljödepartementet)