

KEMIKALIESTRATEGI FÖR

Giftfri miljö

Datorer, möbler, kläder, leksaker – överallt i vår omgivning finns varor som innehåller bromerade flamskyddsmedel eller andra farliga ämnen som till exempel kan påverka vår arvs massa och fortplantning. Därför anser regeringen att den stora okunskapen om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper är oacceptabel och måste åtgärdas.

I denna proposition vidareutvecklar regeringen riktlinjerna för hur den nya kemikaliepolitiken skall definieras och genomföras. Bland annat anges en tidsplan för hur särskilt farliga ämnen, till exempel långlivade och bioackumulerande organiska ämnen, skall fasas ut.

I propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145) som riksdagen har antagit ingår förslag till femton miljö kvalitetsmål, där Giffri miljö är ett av målen. Det övergripande målet är att till nästa generation överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. För att uppnå detta vill regeringen driva en helt ny kemikaliestrategi inom EU och globalt.



Beställningar

Riksdagens tryckeriexpedition
100 12 Stockholm

Tel 08-786 58 10 • fax 08-786 61 76

Regeringens proposition

2000/01:65

Kemikaliestrategi för Giftfri miljö

Prop.
2000/01:65

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 1 februari 2001

Göran Persson

Kjell Larsson
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145) lade regeringen fram ett förslag till system med femton miljö kvalitetsmål, som godkändes av riksdagen (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:87). Det övergripande syftet med miljö kvalitetsmålen är att vi till nästa generation skall kunna överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. I den kommande miljömålspropositionen avser regeringen att lämna förslag till mer preciserade delmål för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Målet Giftfri miljö behandlas dock huvudsakligen i denna proposition. Beträffande målet Giftfri miljö har Miljömålskommittén lämnat förslag till sex delmål. Fem av dessa behandlas i denna proposition, medan förslaget till delmål om sanering av förorenade områden kommer att lämnas i miljömålspropositionen.

I propositionen vidareutvecklas också hur de nya riktlinjerna för kemikaliepolitiken som lades fast i propositionen Svenska miljömål skall definieras och genomföras.

Den stora okunskapen om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper samt om kemiska ämnens förekomst i varor utgör grundläggande problem i arbetet för en giftfri miljö. Detta problem måste lösas för att nå målet Giftfri miljö inom en generation.

Regeringen konstaterar i propositionen att EU är en viktig arena för fortsatta åtgärder för att nå målet Giftfri miljö. Sverige kommer att verka för att den kemikaliestrategi som nu utarbetas inom EU blir ett effektivt verktyg för att komma till rätta med problemen på kemikalieområdet.

Regeringen föreslår i propositionen bl.a. att farliga ämnen skall fasas ut. Nyproducerade varor som används på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet skall senast år 2007 så långt det är möjligt vara fria från

cancerframkallande ämnen och andra ämnen som påverkar arvsmassan eller stör fortplantningen. Varorna skall inte heller innehålla några nya organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande. I produktionsprocesserna skall inte ingå farliga ämnen av angivet slag, om användningen kan skada hälsa och miljö. Detsamma gäller för kvicksilver, kadmium och bly och dessa ämnen skall inte heller förekomma i nyproducerade varor efter i propositionen angivna årtal.

Regeringen föreslår också att hälso- och miljöriskerna med användningen av kemiska ämnen skall minska fortlöpande och att detta skall kunna mätas med hjälp av indikatorer och nyckeltal som myndigheterna kommer att utarbeta. Riktvärden för minst 100 kemiska ämnen skall också utarbetas. I propositionen presenteras också strategier för hur delmålen skall nås.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Ärendet och dess beredning	6
2.1	Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö	6
2.2	Kemikalieutredningens betänkande Varor utan faror	6
2.3	Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens rapport Att finna farliga flöden	6
3	Målet Giftfri miljö och dess precisering	7
4	Utgångspunkter i arbetet för Giftfri miljö.....	9
5	Delmål för att nå en giftfri miljö.....	15
5.1	Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper.....	15
5.1.1	Delmål 1	15
5.1.2	Strategier för att nå delmål 1	17
5.2	Miljö- och hälsoinformation om varor	21
5.2.1	Delmål 2	21
5.2.2	Strategier för att nå delmål 2.....	22
5.3	Utfasning av särskilt farliga ämnen.....	25
5.3.1	Delmål 3	25
5.3.2	Kriterier för särskilt farliga ämnen.....	28
5.3.3	EU-inriktade strategier för att nå delmål 3.....	33
5.3.4	Nationella strategier för att nå delmål 3.....	38
5.3.5	Internationella strategier för att nå delmål 3 ..	41
5.4	Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier	44
5.4.1	Delmål 4	44
5.4.2	Strategier för att nå delmål 4.....	46
5.5	Riktvärden för miljö kvalitet	54
5.5.1	Delmål 5	54
5.5.2	Strategier för att nå delmål 5.....	55
6	Behov av forskning och metodutveckling	56
7	Tillsyn och inspektionsverksamhet.....	59
8	Uppföljning.....	60
9	Ekonomiska konsekvenser.....	61
10	Ordlista.....	63
Bilaga 1	Sammanfattning av Miljömålskommitténs betänkande "Framtidens miljö- allas vårt ansvar" SOU 2000:52 i de delar som rör GIFTFRI MILJÖ	65
Bilaga 2	Sammanfattning av Kemikalieutredningens betänkande "Varor utan faror" SOU 2000:53.....	69

Bilaga 3	Sammanfattning av Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens rapport 5036 ”Att finna farliga flöden”	81
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende Miljömålskommitténs betänkande ”Framtidens miljö – allas vårt ansvar” (SOU 2000:52)	84
Bilaga 5	Företeckning över remissinstanserna och remissyttrandena över Kemikalieutredningens rapport ”Varor utan faror”(SOU 2000:53)	87
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna avseende Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionens rapport ”Att finna farliga flöden”	89
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2001	90

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fem delmål under miljö kvalitetsmålet Giffri miljö (kapitel 5).

I denna proposition behandlas bl.a. följande utredningsförslag och rapporter.

2.1 Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö

Miljömålskommittén (M1998:07) överlämnade i juni 2000 sitt slutbetänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52). Betänkandet kommer att behandlas i en separat proposition som regeringen kommer att överlämna till riksdagen under våren. Kommitténs förslag som rör miljömålet Giftfri miljö behandlas i denna proposition, så när som på förslaget till delmål om sanering av förorenade områden. Detta delmål behandlas i den kommande miljömålspropositionen. En sammanfattning av betänkandets förslag beträffande miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö finns i *bilaga 1*. En sammanfattning av betänkandet i sin helhet kommer att finnas i miljömålspropositionen. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2000/2362/Mk).

2.2 Kemikalieutredningens betänkande Varor utan faror

Kemikalieutredningen (M1998:09) överlämnade i juni 2000 sitt betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53). Betänkandet innehåller förslag till hur regeringens nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken kan genomföras. Utredningen lämnar förslag till kriterier för de miljö- och hälsoegenskaper hos kemikalier som anges i riktlinjerna. Förslag lämnas också på vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå riktlinjerna. En sammanfattning av betänkandet lämnas i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2000/2317/Kn).

2.3 Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens rapport Att finna farliga flöden

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har haft regeringens uppdrag att genomföra en översiktlig studie av upplagring och flöden av farliga kemikalier i samhället, i syfte att ge underlag för bedömningar av vilka ytterligare studier som behövs på området. Uppdraget har redovisats i rapporten Att finna farliga flöden (rapport 5036). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M1999/ 5160/Kn).

Av riksdagen fastställt miljökvalitetsmål:

Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Inriktningen är att miljökvalitetsmålet skall nås inom en generation.

Precisering av miljökvalitetsmålet:

Precisering av *Giftfri miljö* innebär att:

Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrundsnivåerna.

Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.

Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.

Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.

De två första punkterna fanns med i regeringens precisering av målet redan i propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145), medan de två sista är kompletteringar enligt Miljömålskommitténs förslag. Preciseringsen om exponering av människor för särskilt farliga ämnen föreslås för att tydliggöra att människans exponering för kemiska ämnen behandlas utifrån ett helhetsperspektiv. Detta innebär att all exponering för ett ämne eller en ämnesgrupp beaktas oberoende av om den sker i arbetsmiljö, yttre miljö eller inomhusmiljö. I propositionen Svenska miljömål föreslog regeringen under målet God bebyggd miljö en precisering för sanering och efterbehandling av förorenade områden. Nuvarande precisering har modifierats och flyttats till målet Giftfri miljö, i enlighet med Miljömålskommitténs förslag.

Målet Giftfri miljö innebär alltså att halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrundsnivåerna och halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll. Målet anger i likhet med övriga miljökvalitetsmål den miljökvalitet som bör uppnås inom en generation, dvs. till ca år 2020. För att göra det möjligt att nå målet är det bl.a. viktigt att minimera ytterligare förorening av miljön genom att minska nytillförseln av farliga ämnen högst väsentligt. En utfasning av användningen av ämnen som är långlivade och bioackumulerande är i detta sammanhang av största betydelse.

Även om kraftfulla åtgärder mot användningen av kemiska ämnen med vissa egenskaper genomförs kommer det att vara svårt att till fullo nå målet till denna tidpunkt. Skälet till det är att vissa ämnen redan är vitt spridda i miljön och det är, med de tekniker som står till buds i dag, en omöjlighet att t.ex. rena hela Östersjön från PCB eller hela södra Sverige från det bly som finns ansamlat i marken.

Tillförseln av farliga ämnen sker dels som ett resultat av aktiviteter i landet men också genom spridning från andra länder. Det krävs alltså

åtgärder både nationellt och internationellt för att nå målet. Det faktum att internationella åtgärder krävs för att målet skall kunna nås fullt ut innebär också en osäkerhet i bedömningen av om målet kommer att kunna nås.

Sambandet mer övriga milökvalitetsmål

I propositionen Svenska miljömål lade regeringen fram ett förslag till system med femton milökvalitetsmål, som godkändes av riksdagen (bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:87). Det övergripande syftet med milökvalitetsmålen är att till nästa generation kunna överlämna ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. I den kommande miljömålspropositionen avser regeringen att lämna förslag till mer preciserade delmål för att uppnå miljömålen. Målet Giftfri miljö behandlas dock huvudsakligen i denna proposition. Även målet Begränsad klimatpåverkan kommer att behandlas i en särskild proposition. Beträffande Giftfri miljö har Miljömålskommittén lämnat förslag till sex delmål. Fem av dessa behandlas i denna proposition, medan förslaget till delmål om sanering av förorenade områden kommer att lämnas i miljöpropositionen. Delmålen inom Giftfri miljö är således uppdelade i två olika propositioner.

Målet Giftfri miljö har flera beröringspunkter med andra miljömål. Flera av de andra miljömålen är knutna till en viss del av miljön, t.ex. luften, grundvattnet, sjöarna eller den bebyggda miljön. Målet Giftfri miljö täcker in förekomsten av farliga ämnen som framställts av människan och som spridits i alla delar av miljön. Delmål inom andra mål bidrar till att uppnå Giftfri miljö samtidigt som målet Giftfri miljö stöder andra mål. Ett exempel är att delmål om begränsning av mängden cancerframkallande ämnen i luft, inom målet Frisk luft, bidrar till att uppnå Giftfri miljö.

Regeringens bedömning: Den stora okunskapen om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper samt om kemiska ämnens förekomst i varor utgör grundläggande problem i arbetet för en giftfri miljö. En förutsättning för att kunna nå målet Giftfri miljö inom en generation är en snabb lösning på detta problem. En stor mängd ämnen marknadsförs utan att tillräcklig kunskap om deras effekter och egenskaper finns.

Därtill behövs kraftfulla åtgärder mot användningen av hälso- och miljöfarliga ämnen.

Många av de åtgärder som krävs för att kunna nå målet Giftfri miljö innebär förändringar på EU-nivå. Sverige kommer att verka för att den kemikaliestrategi som nu utarbetas inom EU blir ett effektivt verktyg för att komma till rätta med problemen på kemikalieområdet. Avvaktan på framgångar i EU-arbetet får dock inte leda till en brist på nationella initiativ.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser delar Kemikalieutredningens bedömning att det inte är acceptabelt att det saknas kunskap om egenskaperna hos de ämnen som används i kemiska produkter och varor i dag. Ett relativt stort antal remissinstanser (myndigheter, miljö- och konsumentorganisationer) instämmer också i bedömningen att kraftfulla åtgärder behövs mot användningen av de mest hälso- och miljöfarliga ämnena.

Samtliga remissinstanser som kommenterat förslagen om hur åtgärder skall vidtas delar också utredningens bedömning att åtgärderna för att bli effektiva måste vidtas på internationell nivå med början inom EU. Enligt *Landsorganisationen i Sverige (LO)* saknas emellertid en genomförandestrategi för hur arbetet inom EU skall bedrivs och en vägledning för den nationella kemikaliepolitiken för den händelse att förslagen inte vinner tillräckligt stöd inom EU eller ställs på framtiden.

Kooperativa förbundet (KF) saknar ett helhetsperspektiv på hur målet Giftfri miljö skall nås.

Skälen för regeringens bedömning

Problembilden

Kemikalier spelar en viktig roll i dagens samhälle. Vi använder kemiska produkter i många sammanhang. Som exempel på användningsområden kan nämnas läkemedel, bekämpningsmedel, tvätt- och rengöringsmedel och målarfärger. Kemiska ämnen ingår också i varor, såsom kläder, möbler och datorer. Samtidigt som kemikalierna har bidragit till vårt välstånd har de också vållat hälso- och miljömässiga problem.

Farliga ämnen har spridits i miljön under lång tid. Det finns en mängd områden i Sverige där halterna av farliga ämnen i t.ex. mark eller sediment är kraftigt förhöjda till följd av industriell verksamhet. För vissa

ämnen är halterna i miljön förhöjda över större områden. Det gäller t.ex. för bly, som under många år spridits via bilavgaser.

Det finns ett mycket stort antal kemiska ämnen på marknaden. Ingen vet med exakthet hur många ämnen som hanteras på den globala marknaden, men antalet ligger sannolikt inom intervallet 20 000 – 70 000 ämnen. I Sverige förekommer drygt 11 000 ämnen i de ca 60 000 kemiska produkter som tillverkas i eller importerar till landet. Ytterligare ämnen kommer in i Sverige via importerade varor som inte är kemiska produkter.

I dag är kunskapsbristen beträffande kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper stor. För nya ämnen finns krav i EU:s regelverk som innebär att de måste vara testade innan de får släppas ut på marknaden, men för redan existerande ämnen finns inga sådana krav. En undersökning gjord av EG-kommissionens kemikaliebyrå European Chemicals Bureau (ECB), publicerad 1999, visar att endast för 14 procent av de ca 2 500 högvolymerkemikalier som används inom EU finns uppgifter tillgängliga motsvarande de baskrav som ställs på nya ämnen innan de får släppas ut på marknaden. Detta innebär att det saknas sådan kunskap för drygt 2 150 ämnen som används i volymer över 1 000 ton per år. I USA har Environmental Protection Agency (EPA) utfört en undersökning som visade att endast sju procent av ämnena som tillverkas i eller importerar till USA i mer än ca 450 ton/år uppfyller de minimikrav på information som OECD anser vara nödvändiga.

Kunskapsbristen är också stor om varors innehåll av kemiska ämnen. För kemiska produkter finns det regler inom EU för hur information om produkternas innehåll av farliga ämnen skall lämnas, t.ex. genom varuinformationsblad och märkning. För varor av annat slag finns inte motsvarande krav. Det gör att den som köper en vara, t.ex. en mobiltelefon eller ett klädesplagg, inte får information om innehållet av farliga ämnen i varan. Den ökande globala handeln med varor har gjort det ännu svårare att leta upp sådan information. Många varor består av komponenter som tillverkats i flera led i olika länder.

Människa och miljö kan exponeras för kemiska ämnen när ämnena används i kemiska produkter. Exponering kan också ske genom att ämnena läcker ut från varor. För många ämnen är utsläppen till miljön från varor större än de samlade utsläppen från industrier och andra punktkällor.

En volymmässigt stor andel av de kemiska ämnen som hanteras i samhället har farliga egenskaper i något avseende. När människa och miljö exponeras för dessa ämnen kan det leda till hälso- eller miljöeffekter. Effekter kan uppstå som ett resultat av exponering av ett enskilt ämne. Det sker också en kontinuerlig exponering för ett stort antal ämnen i låga doser, där orsakssambanden mellan exponering och effekt är svårare att klarlägga. Överkänslighet och allergier orsakade av bl.a. kemiska ämnen är ett växande problem, t.ex. vid exponering för isocyanater inom arbetslivet. Bristfälliga mätmetoder har dock hittills ofta dolt sambandet mellan ohälsan och arbetet.

Riskbedömningen av kemikalier måste utgå från de känsligaste individerna, barn och andra känsliga grupper, t.ex. personer med speciella sjukdomar. Barn är mer utsatta än vuxna av flera skäl – de har

låg kroppsvikt och deras immunförsvar och övriga kroppsliga försvarsmekanismer är inte färdigutvecklade. Barn kommer också på helt andra sätt i direkt kontakt med mark och föremål som gör att intaget eller påverkan av föroreningar eller farliga substanser kan bli mycket omfattande. Barn är också extra känsliga för luftföroreningar från fordonsavgaser och föroreningar i inomhusluften. Innehållet av farliga kemikalier och föroreningar i leksaker, kläder och barnmat kräver fortsatt hög uppmärksamhet. Här är det avgörande med samlade internationella regelverk och bedömningar. Eftersom det kan ta en livstid innan hälsoeffekter uppträder eller kan kopplas till kemikaliepåverkan är det synnerligen viktigt att försiktighetsprincipen tillämpas när det gäller kemikaliers och den näraliggande miljöns effekt på barn och andra känsliga grupper.

Vi vet av erfarenhet att ämnen med vissa egenskaper kan ge upphov till särskilt stora problem. Det handlar om ämnen med allvarliga hälsoeffekter, t.ex. cancerframkallande (cancerogena), arvsmasse-påverkande (mutagena) och fortplantningsstörande (reprotoxiska) ämnen. Det handlar också om ämnen som har sådana egenskaper att de blir kvar i miljön under lång tid. Ämnen som är långlivade (persistenta) och som samtidigt kan ansamlas (bioackumuleras) i levande organismer kan ge upphov till problem under lång tid. Välkända exempel på sådana ämnen är PCB och DDT. När PCB började användas var inte dess negativa effekter kända. När effekterna väl upptäcktes hade ämnet redan fått en vid spridning i samhället och miljön. Trots att ämnet har varit förbjudet i snart 30 år finns det kvar i miljön och nya effekter upptäcks än i dag. Den långa bromssträcka som behövs för att få ned halterna av långlivade ämnen i miljön kräver ett speciellt förhållningssätt till dessa ämnen, oavsett om man har kunskap om deras giftighet eller inte.

Ämnen som är långlivade kan också förflyttas över stora avstånd genom transport med vindar och vattenströmmar. Höga halter av ämnen kan då påträffas i områden där ämnena aldrig har använts, t.ex. i polartrakter.

Ämnen med farliga egenskaper kan vara avsiktligt tillverkade. Människan kan också avsiktligen utvinna sådana ämnen ur naturen för att använda dem i olika funktioner. Farliga ämnen kan också uppkomma oavsiktligt, t.ex. som ett resultat av nedbrytning av andra ämnen eller i samband med industriprocesser eller förbränning. Vid avfallsförbränning bildas t.ex. dioxiner och furaner som en följd av att organiska ämnen och klor finns tillgängliga i processen. Kunskaperna om oavsiktligt bildade ämnen är ännu mindre än kunskaperna om de avsiktligt bildade. Det är överhuvudtaget till stor del okänt vilka de ämnen är som bildas oavsiktligt vid t.ex. förbränning.

Det kommer ständigt ut nya varor som innehåller farliga ämnen på marknaden. Dessa varor har varierande livslängd. Många varor har mycket lång livslängd som t.ex. olika komponenter i byggnader och finns kvar i många decennier. Kemikalieproblemen är inte bara relaterade till nya varor, utan är i hög grad relaterade till de varor som redan finns inlagrade i samhället. Farliga ämnen kan läcka ut ur varorna under användningstiden och innebära problem i samband med återvinning eller slutligt omhändertagande i avfallsledet.

Målet Giftfri miljö är ett av de femton miljö kvalitetsmål som lades fast i propositionen Svenska Miljömål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:87). Målet utgår från den s.k. Esbjergdeklarationen som undertecknades av Sverige och övriga deltagarländer vid den fjärde Nordsjökonferensen år 1995. I deklarationen formuleras målet att utsläppen av farliga ämnen till Nordsjön skall ha upphört år 2020. Det slutliga målet är att halterna av naturfrämmande ämnen i miljön skall vara nära nollnivån och att halterna av naturligt förekommande ämnen skall vara nära bakgrundsnivåerna. Farliga ämnen definieras såsom ämnen eller ämnesgrupper som är toxiska (giftiga), långlivade och bioackumulerbara.

Helsingforskommissionen (Baltic Marine Environment Protection Commission, HELCOM) antog vid ministermötet i Visby 1996 ett mål för Östersjön som motsvarar Esbjergdeklarationens mål.

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är vidare än det som fastslogs i Esbjergdeklarationen. Det innefattar nämligen hela miljön och inte bara den marina miljön.

I propositionen Svenska miljömål lades också riktlinjer för kemikaliepolitiken fast. Syftet med riktlinjerna är att de skall vara genomförda inom 10–15 år och att de skall bidra till att målet Giftfri miljö nås. Riktlinjerna innebär att:

Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak

– fria från organiska, av människan framställda ämnen, som är långlivade och bioackumulerbara samt ämnen som ger upphov till dessa ämnen,

– fria från av människan framställda ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande, och hormonstörande, inklusive fortplantningsstörande.

Nyproducerade varor som introduceras på marknaden är i huvudsak fria från kvicksilver, kadmium och bly och deras föreningar.

Metaller används i sådana tillämpningar att metallerna inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljö och människors hälsa kan komma till skada.

Organiska, av människan framställda ämnen, som är långlivade och bioackumulerbara förekommer i produktionsprocesser endast om företaget kan visa att hälsa och miljö inte kommer till skada. Tillstånd och villkor enligt miljöbalken är utformade så att denna riktlinje kan säkerställas.

I regeringens skrivelse 1999/2000:114 En miljöorienterad produktpolitik gör regeringen bedömningen att fastlagda riktlinjer för kemikaliepolitiken, i fråga om användningen av kemikalier i varor, bör ingå i en miljöorienterad produktpolitik.

Regler om kemikalier har funnits länge inom EU. Regler om klassificering och märkning av kemiska ämnen kom redan 1967. Andra viktiga regler på kemikalieområdet är direktiv om klassificering och märkning av kemiska beredningar (preparat), direktiv om begränsningar av farliga ämnen och förordningen om bedömning och kontroll av riskerna med existerande ämnen. Dessa direktiv kan sägas utgöra kärnan i EU:s kemikaliearbete, men det finns fler betydelsefulla direktiv, t.ex. direktiv om bekämpningsmedel (uppdelat på växtskyddsmedel och biocider), utsläpp till luft och vatten samt om producentansvar och avfallshantering.

EG:s rättsakter på kemikalieområdet kan delas in i rättsakter som är harmoniserade och rättsakter som inte är harmoniserade. Att en rättsakt är harmoniserad betyder att den måste genomföras i alla medlemsländer med en i princip gemensam kravnivå för alla länder, dvs. att ett enskilt land i princip inte kan gå före och ställa hårdare miljökrav. De centrala rättsakterna på kemikalieområdet är harmoniserade. Den rättsliga grunden för harmoniserade direktiv, som numera är artikel 95 i Amsterdamfördraget (tidigare artikel 100a), hänvisar till den gemensamma marknaden. I samma artikel (artikel 95.4) återfinns den s.k. miljögarantin som under vissa angivna villkor ger ett medlemsland rätt att ha strängare regler än vad som har bestämts i ett harmoniserat direktiv. Hur långt miljögarantin i praktiken sträcker sig är svårt att uttala sig om, då någon närmare praxis på området ännu inte har vuxit fram. De rättsakter som inte är harmoniserade ger medlemsländerna vidare ramar för att på nationell nivå bestämma kravnivåer och andra regler för aktörerna på marknaden. Ett icke-harmoniserat direktiv ger med andra ord medlemsländerna rätt att ha andra och strängare regler än vad som har bestämts genom den aktuella rättsakten. En rättsakt, t.ex. ett direktiv som inte innehåller krav på harmoniserade bestämmelser, brukar kallas för ett minimidirektiv. Med detta menas att alla länder måste iaktta kraven i direktivet, men att det enskilda medlemslandet har rätt att gå längre. Erfarenheten har visat att om ett medlemsland har infört strängare regler på nationell nivå, kan detta höja ambitionsnivån i det gemensamma EU-arbetet.

De senaste åren har EU:s arbete med kemikalier kritiserats bl.a. för att arbetet med riskbedömning och riskhantering av existerande ämnen gått alldeles för långsamt. Vid det informella miljöministermötet i Chester våren 1998 uttalade kommissionen att den avsåg utarbeta en strategi för kemikalier. Vid sitt möte i december 1998 antog miljørådet slutsatser som underströk behovet av att utarbeta en integrerad och sammanhängande strategi för EU:s framtida kemikaliepolitik. En hög grad av skydd för människors hälsa och miljön i en snabbt ökande marknad för kemikalier samt en ändamålsenlig funktion av den inre marknaden angavs som ett syfte. Den framtida kemikaliepolitiken skulle enligt rådet återge försiktighetsprincipen och principen om en hållbar utveckling.

Vid det informella miljöministermötet i Weimar i maj 1999 fortsatte diskussionerna om en framtida kemikaliepolitik inom EU. Bland annat

lyftes frågan om databrist för många kemikalier fram. Vid mötet diskuterades också behovet av en gemensam produktpolicy samt sambandet mellan en kemikaliepolicy och en produktpolicy.

Vid miljørådets möte i juni 1999 uppmärksammades en rad brister i den nuvarande kemikaliepolitiken. Rådet konstaterade i sina slutsatser, bl.a. mot bakgrund av att riskbedömningar enbart utarbetats för ett mycket litet antal existerande ämnen, att det nuvarande tillvägagångssättet knappast kommer att kunna leda till de riskbegränsningar som bedömdes nödvändiga till skydd för människors hälsa och miljö. Dessutom betonades vikten av att etablera ett mer flexibelt synsätt där en fullständig riskbedömning inte alltid behöver vara nödvändig för att förbereda åtgärder för riskhantering. Även vikten av att etablera strategier för att uppnå effektiva åtgärder för riskhantering för sådana ämnen som kan orsaka hot om allvarlig eller irreversibel skada på människors hälsa eller miljö betonades. Att stimulera till utbyte av farliga ämnen mot mindre farliga ämnen angavs också som viktigt.

Europeiska kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram ett förslag till kemikaliestrategi som den avser att presentera i början av år 2001. Kommissionen förbereder dessutom en grönbok om en integrerad produktpolitik (IPP).

I dag sker det en omfattande handel med varor över nationsgränserna. De varor och kemikalier som används i Sverige är till övervägande delen tillverkade eller framställda i något annat land. Därför är det viktigt för Sverige att på internationell och europeisk nivå aktivt och kraftfullt verka för att farliga ämnen skall fasas ut för att därigenom göra det möjligt att nå målet Giftfri miljö. Genom att arbeta för en omställning i mer miljöanpassad riktning inom hela unionen kan också utsläppen av farliga ämnen till luft och vatten begränsas. Därmed minskas risken för spridning av farliga ämnen till Sverige via luft och vatten. Det är också viktigt att EU:s regelsystem används på ett optimalt sätt.

Åtgärder som innebär kostnader, t.ex. framtagande av information om ämnen, underlättas ju fler länder som deltar i arbetet och ju fler företag som kan dela på kostnaden.

Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att det är synnerligen angeläget att verka för att den EU-gemensamma kemikaliestrategi som nu utformas får ett innehåll som kan bidra till att lösa många av de frågor som har betydelse för möjligheterna att nå en giftfri miljö. Avvaktan på framgångar i EU-arbetet får dock inte leda till en brist på nationella initiativ. Det är också viktigt att försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen är vägledande för arbetet med att begränsa risker från användningen av kemikalier som sådana och i varor.

Sverige kommer också att aktivt delta i kemikaliesäkerhetsarbetet inom andra internationella organisationer.

Delmålen inom Giftfri miljö har lagts upp på ett sådant sätt att de bildar ett system för att lösa problemen inom området. Vissa av delmålen bygger delvis på att andra delmål uppnås. Så kan t.ex. delmål 3, om utfasning av ämnen med särskilt farliga egenskaper, inte nås fullt ut om kunskap inte finns om egenskaperna hos de ämnen som hanteras på marknaden (delmål 1). Att delmålen delvis bygger på varandra gör att vissa delmål måste uppnås relativt snabbt om generationsmålet skall kunna nås.

5.1 Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper

5.1.1 Delmål 1

Regeringens förslag: Senast år 2010 skall det finnas uppgifter om egenskaperna hos alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden. För ämnen som hanteras i högre volymer och för övriga ämnen som t.ex. efter inledande översiktliga tester bedöms som särskilt farliga skall uppgifter om egenskaperna finnas tillgängliga tidigare än 2010. Samma krav på uppgifter skall då gälla för såväl nya som existerande ämnen. Senast år 2020 skall det även så långt möjligt finnas uppgifter om egenskaperna hos alla oavsiktligt framställda och utvunna kemiska ämnen.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Miljömålskommittén har för ämnen som hanteras i medelhöga och höga volymer föreslagit att kraven på uppgifter om egenskaper skall finnas senast år 2005 respektive år 2009.

Remissinstanserna: Det råder en bred enighet bland remissinstanserna om att kunskapen om ämnens hälso- och miljö egenskaper måste öka. *Kemikontoret* liksom *Sveriges Industriförbund m.fl.* delar denna syn, men anser att tidsplanen är alltför ambitiös. De anser också att omfattningen av kraven måste behovsanpassas och inte alltid vara de samma som för nya ämnen. Vissa andra remissinstanser, t.ex. *Naturskyddsföreningen* och *Örebro kommun* tycker att tidsplanen för högvolymämnen är rimlig, men att kraven för övriga ämnen borde inträffa tidigare. *Naturskyddsföreningen* anser också att det bör övervägas om inte ekonomiska styrmedel, riktade mot ämnen för vilka kunskap saknas, skulle kunna påskynda testningen avsevärt. *Naturskyddsföreningen* anser vidare att för att stärka efterlevnaden av kunskapskraven också felaktig eller undermålig inrapportering bör vara kopplad till sanktioner som kan utdömas om myndigheterna vid exempelvis stickprov finner brister. *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* tycker att satsningar bör göras för att samla ny kunskap, så att arbetet kan göras fortare än på föreslagen tid. *Linköpings universitet* menar att nya förbättrade analysmetoder kan behöva tas fram

inför testningen. *Naturvårdsverket*, *Kemikalieinspektionen* och *Försvarets forskningsanstalt (FOA)* anser att målet behöver kompletteras vad avser ämnen som uppstår oavsiktligt i samband med produktionsprocesser, förbränning m.m., eller som uppstår genom omvandling av ämnen som framställts avsiktligt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar denna uppfattning och menar också att kunskapen om synergieffekter måste öka. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är motiverat att ställa särskilt höga krav på högvolymkemikalier och menar samtidigt att kraven på denna kunskap inte får sänkas. Om det inte skulle vara möjligt att få gehör för kraven på högvolymkemikalier till år 2005 är det därför enligt LO bättre att skjuta fram tidsgränsen än att sänka kraven på kunskap.

Skälen för regeringens förslag: Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper är grundläggande för allt säkerhetsarbete på kemikalieområdet, och därmed också en viktig förutsättning för att skydda den biologiska mångfalden och människors hälsa. Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper är också en förutsättning för att kunna bedöma vilka ämnen som omfattas av lagstiftning samt av regeringens beslutade riktlinjer för kemikaliepolitiken. Flera av de andra delmålen inom Giftfri miljö blir svåra att uppnå om detta delmål inte nås i tid. Det innebär också att om delmål 1 inte uppnåtts till 2010 så finns det stor risk för att det av riksdagen antagna övergripande miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö inte kan nås.

I dag är kunskapsbristen beträffande kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper mycket stor. Som nämnts i kapitel 4 finns det krav på kunskap om egenskaperna hos nya ämnen som släpps ut på marknaden medan detta i dag inte krävs för existerande ämnen. Endast för en liten del av de existerande ämnena finns grundläggande kunskaper om deras egenskaper.

Regeringen anser att det inte är rimligt att kraven på kunskap för existerande ämnen är lägre än vad de är för nya ämnen. Den som hanterar ett ämne måste ha rätt att få veta om ämnet har farliga egenskaper, helt oberoende av om ämnet har funnits länge på marknaden eller om det är ett nytt ämne. Med tanke bl.a. på den testningskapacitet som finns på laboratorier behövs viss tid för genomförandet av testningen av det stora antalet existerande ämnen. Regeringen förordar därför ett stegvis förfarande, där kraven på att ämnena måste vara testade infaller först för ämnen som tillverkas eller importeras i höga volymer (> 1 000 ton/år) och därefter för ämnen i medelhöga volymer (10-1 000 ton/år) och sist för ämnen i låga volymer (<10 ton/år). Regeringen anser att rimliga tidpunkter för krav på information kan vara år 2005 för ämnen i höga volymer och 2009 för ämnen i medelhöga volymer. Skälet till att högvolymkemikalier bör testas först är att dessa kan ge upphov till störst exponering av människor och miljön. Det kan dock finnas skäl att utöka kraven på kunskap för ämnen som används i lägre volymer om de kan misstänkas ha sådana egenskaper som utgör en särskild risk.

Kemikontoret har i sitt remissyttrande pekat på att längre tider behövs för att genomföra testerna enligt delmålet, bl.a. mot bakgrund av att laboratorieresurserna är begränsade. Regeringen anser dock att delmålet behöver nås senast år 2010. Skälen till detta är att så länge som kunskap

saknas om ämnens egenskaper finns det risk för att ämnena hanteras felaktigt och därför kan leda till skador. Delmålet har också stor betydelse för möjligheterna att nå övriga delmål. Om det skall vara möjligt att nå generationsmålet, som innebär att miljön skall vara fri från ämnen som kan skada människor och miljö, måste vi ha kunskap som gör att vi kan identifiera ämnen med farliga egenskaper senast år 2010. Det kan visserligen finnas problem med att laboratorieresurserna i dag inte räcker till, men regeringen anser att tio år är en så lång tid att det finns utrymme för att under den tiden successivt bygga ut laboratoriekapaciteten och utveckla ytterligare försöksdjursfria testmetoder. Tillsynsmyndigheterna bör följa marknaden när det gäller laboratorierna så att kvalitet och kompetens upprätthålls.

Det finns i dag också en samsyn internationellt på att problemen med den stora kunskapsbristen måste åtgärdas och flera initiativ för ökad kunskap har redan tagits. Bl.a. har USA:s miljömyndighet Environmental Protection Agency (EPA) startat ett program som syftar till att få industrin att ta fram information för ca 3 000 ämnen till år 2004. Kemikalieindustrins internationella samarbetsorgan, International Council of Chemical Associations (ICCA), har tagit ett initiativ som innebär att information skall tas fram för ca 1 000 ämnen till år 2005. Regeringen har valt tidpunkterna i delmålet, vid vilka informationen om ämnens egenskaper skall vara framme, så att de skall harmonisera med de initiativ som redan har tagits.

Ämnen med farliga egenskaper kan, vid sidan av de avsiktliga framställda eller utvunna ämnena, också uppstå oavsiktligt. Regeringen delar den syn som Naturvårdsverket m.fl. framför att även denna fråga behöver lösas för att målet Giftfri miljö skall nås. Det är därför viktigt att testkraven inte bara omfattar de ämnen som avsiktligt produceras, utan också täcker in de ämnen som kan uppstå vid nedbrytning av dessa ämnen, om det finns skäl att anta att nedbrytningsprodukterna kan ha farliga egenskaper. Farliga ämnen kan också uppstå i t.ex. industriella processer eller vid förbränning.

5.1.2 Strategier för att nå delmål 1

Regeringens bedömning: Sverige bör verka för att det ställs krav på kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper inom EU. Detta kan ske genom att EU:s regler ändras så att samma krav ställs på såväl nya ämnen, som skall släppas ut på den gemensamma marknaden, som på existerande ämnen. Ämnen som inte uppfyller kraven bör inte få förekomma på marknaden. Sverige bör också verka för att EU:s regler ändras så att företagen får ett tydligt ansvar för att bedöma riskerna med de ämnen som de tillverkar eller importerar samt vidta behövliga åtgärder för att begränsa riskerna. Sverige bör såväl inom EU som på nationell nivå verka för en kraftfull satsning på utveckling av testmetoder som kan minska behovet av försöksdjur.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag:
Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till att EU väljs som den huvudsakliga arenan för genomförandet av delmålet. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att det är principiellt riktigt att ställa samma krav på alla ämnen som finns på marknaden eftersom man såväl i yrkeslivet som i allmän användning likabehandlar nya och gamla kemikalier. Flera remissinstanser berör frågan om att testkraven kommer att öka antalet djurförsök. *Naturskyddsföreningen* påpekar, liksom många andra, vikten av att tillämpa alternativa metoder till djurförsök och att utveckla nya metoder som leder till avsevärt färre djurförsök. Samtidigt anser föreningen att djurförsök, när alternativ inte står till buds, möjliggör en totalt sett minskad påverkan på djur och biologisk mångfald i ekosystemen och därför ofta är försvarbara. *Skogs- och Jordbrukets forskningsråd* tror att Miljömålskommitténs bedömning av möjligheterna att utveckla alternativa metoder inom en snar framtid är alltför optimistiska. *Institutet för miljömedicin* pekar på behovet av att använda hela djur, både i tester men också i forskning som syftar till att utveckla alternativa metoder. *Centrala försöksdjursnämnden (CFN)* understryker vikten av att den målsättning för den svenska försöksdjuranvändningen som regeringen lagt fast inte urholkas. CFN menar att det bör bli fråga om en balansgång där samhällets intressen av säkerhet för människan och miljön ställs mot de berättigade kraven på en djurskyddsmässig rimlig användning av djur. *Stiftelsen Forskning utan djurförsök* påpekar i sitt remissvar att arbetet med att testa samtliga existerande kemikalier med dagens metoder kan innebära att omkring 14 miljoner djur kommer att utsättas för djurförsök om inga särskilda åtgärder vidtas för att motverka detta. Stiftelsen anser därför att en tidsplan för när validerade alternativa testmetoder bör finnas tillgängliga bör tas fram och kraven på testning av existerande kemikalier bör skjutas upp i de fall man kan anta att validerade alternativa testmetoder finns tillgängliga inom några år. Stiftelsen anser vidare att Sverige bör upprätta en handlingsplan för arbetet med att utveckla, standardisera och validera försöksdjursfria testmetoder, samt för hur validerade metoder skall fås internationellt accepterade snabbare än idag.

Skälen för regeringens bedömning: I miljöbalken finns stöd för att ställa krav på kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper. Miljöbalken anger dock inte i detalj vilka uppgifter som behöver finnas. Kemikalier tillverkas över hela världen. Den svenska tillverkningen av kemikalier är relativt begränsad. Regeringen anser att detaljerade krav på kunskap om kemiska ämnens egenskaper behöver ställas. För att sådana krav skall vara verkningsfulla och realistiska måste ansvaret för att ta fram uppgifter delas mellan de företag som tillverkar ämnena. Det bästa vore att krav på att ta fram kunskap om kemiska ämnen kunde ställas globalt, men eftersom det sannolikt tar lång tid att arbeta fram ett sådant system anser regeringen att kraven i första hand bör ställas inom EU. Kostnaderna för att testa kemikalier kan på så vis fördelas mellan tillverkare i flera länder. Sverige bör driva frågan inom ramen för den kemikaliestrategi, som utarbetas av kommissionen.

För att kravet på kunskap verkligen skall genomföras fullt ut krävs styrning via regler. Antingen kan befintliga regler om existerande ämnen ändras så att de omfattar kunskapskrav eller så kan nya regler införas

särskilt med detta syfte. Kemikalieutredningen har i sitt betänkande visat hur EU:s befintliga regler skulle kunna ändras för att tillgodose behovet av att ta fram kunskap. Det är viktigt att datum anges för när informationen om ämnena skall finnas framme, att denna information rapporteras in till kommissionen, samt att ämnen som inte uppfyller informationskraven efter angivna datum inte längre får sättas på marknaden. Om information enligt kraven saknas för ett ämne bör det behandlas som ett nytt ämne, vilket innebär att det skall omfattas av kraven på förhandsanmälan innan det får sättas ut på marknaden igen. Den information som rapporteras in till kommissionen bör i möjligaste mån göras tillgänglig för myndigheter, forskare, företag och allmänheten.

Kraven på de tester som skall utföras för nya ämnen varierar i dag beroende på hur stora volymer av ämnen som avses tillverkas eller importeras. Tester av t.ex. fortplantningsstörningar och cancerframkallande förmåga är förhållandevis komplicerade och tidskrävande. Krav på sådana tester ställs i dag bara för ämnen som är tänkta att förekomma i större volymer. Det är rimligt att det på motsvarande sätt skall kunna ställas högre krav på de existerande ämnen som tillverkas eller importeras i höga volymer, eftersom det finns en större potential för exponering av ämnen i höga volymer. I dag finns en möjlighet för myndigheterna att modifiera kraven på testning av högvolymkemikalier från fall till fall. När ett mycket stort antal existerande ämnen skall testas blir dock ett sådant system alltför komplicerat. Därför bör ett stegvis förfarande eftersträvas, där ett visst testresultat på en nivå med automatik styr behovet av vilka ytterligare tester som skall utföras, oavsett ämnets volym.

Sverige avser också att verka för att hänsyn tas till den totala volymen av ett ämne som finns på marknaden när krav ställs på vilken kunskap om ett ämnes egenskaper skall finnas framme.

Kraven på testning måste utformas så att det både för nya och gamla ämnen skall gå att avgöra om ämnena omfattas av de kriterier som anges i delmål 3, se avsnitt 5.3.1. Det innebär att testkraven som ställs på nya ämnen idag måste vidareutvecklas. Exempelvis måste krav ställas på att ämnen som inte är lättnedbrytbara testas vidare med avseende på halveringstid. Likaledes måste biokoncentrationsfaktorer tas fram i större utsträckning, för att avgöra vilka ämnen som uppfyller kriterierna med avseende på bioackumulering. Testkrav på hormonstörande effekter bör också införas så snart standardiserade testmetoder har tagits fram. Vissa modifieringar i testkraven kan behöva göras för grupper av ämnen för att lösa praktiska problem med t.ex. låg vattenlöslighet. Arbete pågår redan i dag med att göra särskilda anpassningar av testkraven i de fall det är nödvändigt.

Det är viktigt att de uppgifter om ämnena som tas fram av företagen snabbt omsätts i riskbedömningar och, om så behövs, även i riskbegränsande åtgärder. I dag finns regler inom EU för riskbedömningar av såväl nya som existerande ämnen. Dessa regler är utformade så att information om ämnenas egenskaper och användning rapporteras av företagen, medan själva riskbedömningen görs av myndigheterna. Hittills har sådana riskbedömningar endast inletts för ett drygt hundratal existerande ämnen. När information tas fram för alla

ämnen på marknaden är det inte rimligt att myndigheterna skall utföra riskbedömningarna. Systemet bör därför ändras så att företagen får ett tydligt ansvar för att göra riskbedömningar och vidta behövliga försiktighetsåtgärder. Däri ingår också att lämna information om ämnens egenskaper till användare i senare led. Myndigheterna bör inrikta sina resurser på att granska riskbedömningarna för de ämnen där riskerna kan antas vara störst.

Att testa kemikaliers hälso- och miljöfarlighet med dagens metoder medför att djurförsök krävs. Dessa är både dyra och tidskrävande. Regeringen anser att det finns skäl att utveckla metoder för testningen av ämnena på ett sådant sätt att antalet djurförsök begränsas. En strategi kan vara att inledande översiktliga tester (screeningtester) görs med in vitro-metoder. Regeringen avser att verka för att ett förfaringsätt liknande detta införs inom EU i de fall acceptabla metoder finns tillgängliga. På så sätt kan såväl djurs lidande som tid och pengar sparas. Det är därför viktigt att Sverige såväl nationellt som inom EU kraftfullt verkar för att testmetoder som begränsar antalet djurförsök utvecklas och utvärderas, så att de kan ligga till grund för förändrade standarder. Införandet av ett stegvis förfarande som regeringen föreslagit i avsnitt 5.1.1. kompletterat med screeningmetoder enligt ovan för att urskilja vilka ämnen som är farliga eller särskilt farliga skulle också bidra till att minska antalet djurförsök. Testkraven enligt EU:s regler måste därför förändras i takt med att nya testmetoder som kräver färre djurförsök kommer fram. Regeringen avser att verka för en utvärdering av vilka försöksdjursfria testmetoder som kan ersätta de metoder som används idag. En sådan utvärdering bör också bedöma det fortsatta behovet av metodutveckling och behovet av resurser. Regeringen avser att i en skrivelse under våren 2001 ge riksdagen en beskrivning av de frågor som hör samman med användningen av försöksdjur. Skrivelsen är avsedd att ge fördjupade upplysningar om bl.a. verksamhetens omfattning, ändamål, kraven på verksamheten i bl.a. djurskyddslagstiftningen, de etiska övervägandena och de resultat som uppnås genom användningen av försöksdjur. Det kommer också att ges exempel på metoder som ersätter eller förfinar alternativt minskar användningen av försöksdjur. Det är också viktigt att kraven på testning ses tillsammans med kraven på utfasning av ämnen med vissa särskilt farliga egenskaper. Enligt förslagen i delmål 3 avser Sverige att verka för att ämnen som har vissa egenskaper bör fasas ut. De egenskaper som avses är bl.a. svårnedbrytbarhet och bioackumulering. Metoderna för att testa dessa egenskaper kräver förhållandevis få försöksdjur. Om ett ämne först undersöks med avseende på dessa egenskaper och man finner att ämnet omfattas av kraven på utfasning finns det i princip inte skäl att göra ytterligare tester – såvida det inte fortsättningsvis kommer att användas efter dispens.

Även om kraven på testning är tänkta att rikta sig mot de enskilda företag som tillverkar eller importerar ett ämne är det viktigt att företagen hittar former för samverkan när tester skall utföras. Det finns ekonomiska drivkrafter för detta, samtidigt som en samverkan bidrar till att minska antalet tester och därmed ett minskat behov av djurförsök.

5.2.1 Delmål 2

Regeringens förslag: Senast år 2010 skall varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.

Miljömålskommitténs och Kemikalieutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser är positiva till delmålet. Flera remissinstanser betonar vikten av att systemet, för att vara effektivt, måste gälla på EU-nivå och helst på global nivå. *Folkhälsoinstitutet* anser att varor bör förses med innehållsdeklaration. *Kooperativa förbundet* menar att konsumenternas roll är central och ser det därför som angeläget med ett miljömärkningssystem som omfattar fler produktgrupper än i dag på det sätt som utredningen föreslår. Detta bör dessutom kompletteras med ett internationellt Internetbaserat system för konsumentinformation. *Byggsektorns Kretsloppsrad* pekar på att delmålet innebär kostnader för näringslivet men att ett sådant system kan vara ett hjälpmedel i arbetet med att systematiskt byta ut farliga ämnen i varor. Rådet påtalar också, i likhet med *Kemisk-Tekniska Leverantörsförbundet*, *Sveriges Färgfabrikanters förening* m.fl., att det krävs utbildning för dem som skall ta emot informationen. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* menar att en grundläggande riktlinje inom kemikaliepolitiken måste vara att konsumenterna får bättre information om olika produkter, främst genom märkning men också i form av utbildning. De anser att konkreta åtgärder måste till för en utbildningsstrategi i skolorna och för vuxenutbildningen för att därmed snabbare uppnå det långsiktiga målet Giftfri miljö. *Konsumentverket* lyfter fram behovet av ett ökat samarbete mellan myndigheter i frågor som rör miljöargument vid marknadsföring av produkter. *Naturskyddsföreningen* anser att informationssystem måste vara utarbetade långt före 2010. *Försvarets forskningsanstalt (FOA)* tycker att det behövs forskning kring hur kemikaliers hälso- och miljöpåverkan bättre kan vägas in i livscykelanalyser. *Riksanantikvarieämbetet* tycker att miljöinformationen även bör omfatta inverkan på den fysiska kulturmiljön. *Länsstyrelsen i Stockholm* menar att kunskaper om hur farliga ämnen flödar i samhället måste byggas upp.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen gjorde i prop. 1997/98:145 Svenska miljömål bedömningen att det behövs väl utformad information om varors innehåll av farliga kemikalier, bl.a. för att underlätta för inköpare och även för konsumenter att tillämpa produktvalsprincipen.

I dag finns system för klassificering och märkning av kemiska produkter inom EU. Det finns också regler om att mer utförlig information skall lämnas till yrkesmässiga användare i form av varuinformationsblad. För varor som inte är kemiska produkter finns däremot inga lagstadgade krav om att informera om varans innehåll. Således kan varor såsom datorer, telefoner, kläder och möbler säljas utan att kunden får information om eventuella farliga ämnen som ingår i varorna. Eftersom ämnen som ingår i varor, t.ex. i form av

flamskyddsmedel, mjukgörare eller färgämnen, kan läcka ut när varorna används är det viktigt att känna till vilka ämnen som finns i varorna. Även vid återvinning och avfallshantering är det viktigt att känna till vilka ämnen som ingår i varorna, så att de kan tas om hand på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Sådan kunskap bidrar till att miljökvalitetsmålet Giffri miljö kan nås.

Regeringen finner i enlighet med Miljömålskommitténs förslag att år 2010 är en lämplig tidpunkt för när varor senast skall vara försedda med sådan hälso- och miljöinformation att användarna kan förstå riskerna och hantera varorna på ett säkert sätt. Informationen kan behöva utformas på olika sätt beroende på vilken målgrupp den riktar sig till. Regeringens förslag innebär att varuinformationen skall vara ett komplement till delmål 3, där ämnen helt fasas ut på grund av sina inneboende egenskaper.

5.2.2 Strategier för att nå delmål 2

Regeringens bedömning: Regeringen kommer att verka för att ett EU-gemensamt system tas fram för utformning av hälso- och miljöinformation för varor som inte är kemiska produkter. Regeringen avser att låta utreda hur ett sådant system skulle kunna utformas. I avvaktan på ett sådant system bör företagen på frivillig väg lämna hälso- och miljöinformation. I miljövarudeklarationer bör information om varans innehåll av kemiska ämnen alltid ingå.

Kunskapen om flödena av varor och om varornas innehåll av farliga ämnen behöver också byggas upp inom de centrala myndigheterna.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

(Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, Att finna farliga flöden, Naturvårdsverkets rapport 5036)

Remissinstanserna: *SWEDAC* är positivt till att miljövarudeklarationer skall omfatta kemikalieinnehåll. *Statistiska Centralbyrån* ser positivt på ett fortsatt uppdrag om materialflöden. *Astma och Allergiförbundet* välkomnar att erforderliga utredningar genomförs skyndsamt. Förbundet förutsätter att systemet för information om innehållet skall innefatta frågor som rör astma, allergi och annan överkänslighet. *Socialstyrelsen* anser att kriterier måste tas fram av ansvariga myndigheter för vad som skall finnas i ämnes- och varuinformation. Detta är enligt Socialstyrelsen också viktigt ur ett tillsynsperspektiv. *Kemikontoret* påpekar att ett EU-gemensamt system för att vara effektivt måste vara gemensamt inte bara inom EU utan också på global nivå. *Kemikalieinspektionen* instämmer i kommitténs förslag om att regeringen genom en särskild utredning tar fram underlag för det fortsatta EU-arbetet när det gäller utformning av hälso- och miljöinformation. *Göteborgs kommun* menar att ett nationellt samarbete bör kunna inledas mellan leverantörer, användare och myndigheter för ett

framtagande av ett system för innehållsdeklaration av andra varor än kemiska produkter. Ett sådant arbete skulle sedan enligt Göteborgs kommun kunna ligga till grund för det föreslagna svenska arbetet för ett EU-gemensamt system.

Skälen för regeringens bedömning: I dag sker en omfattande handel med varor mellan länder, såväl inom som utanför EU. Även om den slutliga monteringen av en vara sker i Sverige kan komponenterna som varan består av ha importerats från flera olika länder. För att konsumenterna skall kunna få reda på vad en vara innehåller måste företagen ta fram sådan information. För varor som i alla led har tillverkats i Sverige skulle ett informationssystem kunna utformas nationellt, men eftersom det stora flertalet varor helt eller delvis har tillverkats i ett annat land behöver systemet utformas så att informationen om innehållet följer med varje komponent i varje produktionsled över nationsgränserna. För att kraven på att importerade varor skall förses med information skall bli verkningfulla behövs påtryckning från en tillräckligt stor marknad.

Regeringen kommer därför att verka för att ett system för information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen införs inom EU. Systemet bör gälla för varor som tillverkas inom eller importeras till unionen.

Det är viktigt att informationen är lätt att sprida och lätt att förstå. Informationssystemen kan behöva utformas på olika sätt beroende på om de riktar sig till professionella inköpare eller privatpersoner. Ställningstaganden behöver också göras beträffande vilka ämnen som skall tas hänsyn till vid utformningen av informationen och om vissa varugrupper bör prioriteras framför andra. Regeringen avser därför att låta utreda de närmare detaljerna kring hur ett system för miljö- och hälsoinformation för varor bör utformas. Utredningen är tänkt att ligga till grund för arbetet med att driva dessa frågor inom EU.

I avvaktan på att EU-system utvecklas för hälso- och miljöinformation för varor spelar frivilliga system för sådan information en viktig roll. Frivillig information som lämnas av företagen kan vara granskad av tredje part. Exempel på frivilliga system, där granskning av tredje part förekommer, är positiv miljömärkning och miljövarudeklarationer. För att de frivilliga systemen skall bli effektiva redskap på vägen mot att nå delmålet behöver de dels utvidgas till att omfatta fler produktgrupper än i dag, dels behöver de på ett tydligt sätt väga in kemikalieaspekter. En utgångspunkt bör vara att, där så är lämpligt, dessa system öppnas för fler aktörer som utför märkning utifrån i förväg fastställda kriterier, vilka skall vara objektiva och transparenta.

AB Svenska Miljöstyrningsrådet ansvarar för ett nationellt system för certifierade miljövarudeklarationer. Miljöstyrningsrådet har tagit fram bestämmelser för certifierade miljövarudeklarationer, baserade på en teknisk rapport inom den internationella standardiseringsorganisationen (ISO). De specifika kraven för en enskild produktgrupp utarbetas i samverkan med branschföreträdare. Deklarationerna baseras på livscykelanalyser. Enligt den tekniska rapporten kan en förteckning över kemikalieinnehåll ingå, men detta är inget krav. I syfte att bidra till att nå målet bör information om en varas innehåll av kemiska ämnen alltid ingå i miljövarudeklarationer. Den livscykelanalys som deklARATIONERNA

baseras på bör vara sådan att den på ett fullgott sätt omfattar den påverkan på hälsa och miljö som förorsakas av kemikalier.

Miljövarudeklarationer riktar sig i huvudsak till tillverkare och professionella inköpare inom industri och förvaltning. Positiv miljömärkning däremot ger en mer sammanfattande bild av en varus påverkan och lämpar sig därigenom för information till privata konsumenter. För att den positiva miljömärkningen skall kunna fylla sin funktion bättre bör den utökas till betydligt fler produktgrupper.

När det gäller kemiska produkter finns, som tidigare nämnts, system för informationsöverföring i form av märkning och varuinformationsblad. Det finns dock problem med att varuinformationsblad kan vara inaktuella och inte ta upp alla relevanta uppgifter om ämnet som finns att tillgå. Regeringen kommer mot den bakgrunden att se över om gällande regler behöver ändras så att företagen skall datera sina varuinformationsblad och uppdatera dessa med jämna tidsintervall, t.ex. senast vart tredje år, eller så snart ny kunskap kommer fram.

Det finns också ett behov av att på central nivå ha tillgång till uppgifter om varors innehåll av farliga ämnen samt hur varorna flödar och byggs in i samhället. För kemiska produkter finns uppgifter om sammansättningen inrapporterade till Kemikalieinspektionens produktregister. Dessa uppgifter är till stor hjälp i arbetet med att minska riskerna med användningen av kemiska produkter. För övriga varor finns ingen motsvarande information om deras innehåll samlad centralt. Den importerade mängden varor framgår av utrikeshandelsstatistiken och motsvarande inhemsk produktion framgår av industristatistiken, men varornas sammansättning framgår inte. Till stor del saknas också uppgifter om hur varorna byggs in i samhället och hur farliga ämnen läcker ut från varor. Regeringen delar därför Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens syn på att bättre kunskaper behöver byggas upp på dessa områden. Statistiska Centralbyrån har en viktig roll i att bygga upp statistik över materialflöden. Statistiska Centralbyrån har i mars 2000 till regeringen redovisat förslag beträffande uppbyggnad av en framtida materialflödesstatistik (rapport 2000:4), som bl.a. omfattar flöden av kemikalier och metaller. Frågan om en fortsatt uppbyggnad av ett sådant system bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.3.1 Delmål 3

Regeringens förslag: I fråga om utfasning av farliga ämnen skall följande gälla.

Nyproducerade varor skall så långt det är möjligt vara fria från:

- cancerframkallande, (cancerogena), arvsmassepåverkande (mutagena) och fortplantningsstörande (reprotoxiska) ämnen senast år 2007 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,
- nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, så snart som möjligt, dock senast år 2005,
- övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande senast år 2010,
- övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015,
- kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.

Dessa ämnen skall inte heller användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada.

Redan befintliga varor, som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly, skall hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön.

Delmålet avser ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet avser även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive de som bildats oavsiktligt.

Regeringens bedömning: Delmålet bör kompletteras till att omfatta även hormonstörande, allergiframkallande och nervskadande ämnen, ämnen som är skadliga för immunsystemet samt andra ämnen som bedöms innebära motsvarande risk för människor. Strategier för genomförandet av delmålet och en precisering av kriterier för utfasningen av dessa farliga ämnen bör vara framtagna senast år 2005.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Delmålet har dock kompletterats med ett förslag om hantering av redan befintliga varor.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna stöder förslaget till delmål. *Naturvårdsverket* anser att målet bör kompletteras avseende ämnen som bildas oavsiktligt. Verket anser också i likhet med *Banverket*, *Länsstyrelserna i Södermanland* och *Jönköping* samt *Chalmers Tekniska Högskola* att målet måste kompletteras beträffande de ämnen som redan finns inbyggda i varor i samhället och som kan läcka ut därifrån. *Livsmedelsverket* och *Karlstads kommun* tycker att livsmedel borde lyftas fram tydligare. För de farliga ämnen som inte längre tillverkas blir kostråd ett av de få instrument som kan användas för att minska exponeringen av människor. *Kemikalieinspektionen* anser att delmålet, vad avser cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen, bör inriktas på konsumentanvändning – i likhet med vad som föreslagits av Kemikalieutredningen (SOU 2000:53). *Kemikontoret*, *Kemisk-Tekniska Leverantörsförbundet*, *Sveriges*

Färgfabrikanters förening m.fl. anser att delmålet i grunden bör utgå från bedömningar av risker och inte inneboende egenskaper. Ett generellt angreppssätt baserat på inneboende egenskaper kan dock vara acceptabelt, åtminstone för långlivade och bioackumulerande ämnen, om åtgärder genomförs i internationell samverkan och möjligheter till undantag ges. *Göteborgs kommun* anser att en komplettering av riktlinjerna behöver göras så att tillverkaren skall kunna visa att ämnen kan oskadliggöras när de inte längre skall användas. *Fältbiologerna* anser att tidpunkterna generellt bör infalla betydligt tidigare än vad som föreslås. Kemikontoret anser också, liksom *Svenska Gruvföreningen*, att utfasning av bly i den omfattning som föreslås inte är riskmässigt motiverat, medan andra, t.ex. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* anser att bly i fiskesänken kan avvecklas med små problem. *Länsstyrelserna i Östergötland och Västra Götaland* anser att bly i fiskesänken och ammunition snarast bör förbjudas. *Fiskeriverket* anser också att en sådan avveckling är angelägen. *Institutet för miljömedicin* pekar på behovet av utveckling av testmetoder för bl.a. hormonstörande ämnen. De saknar också, i likhet med *Astma- och allergiförbundet*, *Folkhälsoinstitutet* m.fl., en diskussion om allergiframkallande ämnen. *Naturskyddsföreningen* anser att tidpunkterna i målet är satta alltför långt fram i tiden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Delmålet utgår i huvudsak från de redan fastställda nya riktlinjerna för kemikaliepolitiken (prop. 1997/98:145 Svenska miljömål, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:87). Regeringen vill därför erinra om skälen för de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken, som framfördes i propositionen Svenska miljömål. Utgångspunkten för riktlinjerna är bl.a. att ämnen som är långlivade och bioackumulerande alltid utgör en potentiell risk för människors hälsa och för miljön. Långlivade ämnen kan spridas långväga med vindar och strömmar eller genom handel med varor. Därigenom riskerar de att hamna i känsliga miljöer där effekterna blir särskilt stora. Cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller hormonstörande (inkl. fortplantningsstörande) effekter är så allvarliga att ämnen med någon av dessa egenskaper inte skall få orsaka ofrivillig exponering. Metallerna kvicksilver och bly är båda mycket giftiga och dessutom bioackumulerande, vilket innebär att de kan tas upp och ansamlas i en organism. Kadmium kan ge skador på njurar och skelett. Nuvarande intag av kadmium ligger nära den nivå som kan ge skador på människor.

Den långa bromssträcka som behövs för att få ner halterna av långlivade ämnen i miljön gör att åtgärder bör vidtas mot dem även om det saknas uppgifter om att de är toxiska (giftiga). Det räcker med att det finns kännedom om att ämnena är bioackumulerande (kan ansamlas i organismer). Detta gäller även om tester har utförts och dessa inte har visat på effekter, eftersom det inte är möjligt att testa alla typer av effekter och normala testsystem inte tar hänsyn till de speciella exponeringsförhållanden som råder genom att individen blir utsatt för dessa ämnen under mycket lång tid, kanske ett helt liv.

Delmålet innebär ett förändrat sätt att se på vilket underlag som krävs för att vidta åtgärder mot farliga ämnen. I dag är den gängse synen inom EU att fullständiga riskbedömningar krävs för att vidta begränsningsåtgärder mot ämnen. EU:s nuvarande arbete med

riskbedömningar går dock mycket långsamt. Reglerna om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen kom 1993 och i november 2000 var endast sex ämnen helt färdiga i programmet. Innebörden av delmålet är att för effekter som är särskilt allvarliga skall kännedom om ämnenas inneboende hälso- och miljöfarlighet räcka som underlag för att fasa ut ämnet. Fullständiga riskbedömningar skall alltså inte behövas. På så vis kan takten i riskbegränsningsarbetet ökas avsevärt i förhållande till dagens läge och åtgärder kommer att kunna vidtas mot de farligaste ämnena inom rimlig tid.

Regeringen angav i prop. 1997/98:145 Svenska miljömål att den har för avsikt att verka för att de nya riktlinjerna skall vara genomförda inom 10–15 år. För vissa ämnen, t.ex. kvicksilver, angavs betydligt kortare tid för genomförande. I delmålet har de olika ämneskategorierna delats upp och närmare preciseringar gjorts beträffande när olika delar av målet bör vara uppfyllda. Årtalen har valts så att industrin ges skälig tid för omställning. Om utfasningen av ämnena i huvudsak kan ske i takt med övrig produktutveckling, minskar de ekonomiska konsekvenserna. Beträffande långlivade och bioackumulerande ämnen bör man först kunna införa restriktioner för att introducera nya sådana ämnen på marknaden. Med nya ämnen avses alltså i delmålet ämnen som kommer nya på marknaden efter det att restriktioner har införts.

Delmålet avser både ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet omfattar ämnen med egenskaper som regeringen har bedömt som särskilt angelägna att åtgärda. Det finns visserligen andra oönskade egenskaper hos ämnen. Exempel på sådana är t.ex. allergiframkallande och nervskadande egenskaper. Som ett komplement till detta delmål behövs därför kraftfulla åtgärder för riskminskning även av andra farliga ämnen, vilket behandlas i delmål 4 (kap. 5.4.1). Delmål 3 behöver med tiden utvecklas till att omfatta fler egenskaper än i dag. Flera remissinstanser har påtalat behovet av att fasa ut ämnen som är allergiframkallande, nervskadande eller skadliga för immunsystemet. Även andra ämnen med motsvarande farlighet kan behöva fasas ut. Regeringen avser att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att komma med förslag till vilka egenskaper som skall omfattas av delmålet och kriterier för dessa egenskaper.

Eftersom ämnen med egenskaper som avses i delmålet har använts under lång tid finns sådana ämnen i varor som är i bruk i samhället i dag. Det kan röra sig om varor som har en återstående förväntad livstid på flera decennier. Dessa varor måste hanteras på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön eller kan förorsaka exponering av människor. Ett insamlande av och stopp för fortsatt användning av vissa sådana varor bör övervägas.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat en översiktlig studie (Rapport 5036) av upplagring och flöden av farliga kemikalier i samhället. Syftet med studien har varit att ge underlag för bedömningar om vilka åtgärder som behövs för att öka kunskaperna om, och bättre kunna följa farliga ämnens förekomst i samhället, deras läckage till miljön och exponeringen av människor. I rapporten konstateras att befintliga kunskaper om förekomst och flöden av farliga ämnen har betydande brister. Detta gäller inte minst

förekomsten av farliga ämnen i varor och emissioner från varor samt oavsiktligt framställda ämnen. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket lämnar en rad förslag till hur de själva och andra myndigheter bör agera för att fylla kunskapsluckorna.

För att nå målet är strategier för agerande inom EU viktiga (kap. 5.3.3). Dessa kompletteras av strategier för agerande nationellt (kap. 5.3.4). På lite längre sikt är det viktigt att verka för en global utfasning av de ämnen som omfattas av delmålet (kap. 5.3.5).

5.3.2 Kriterier för särskilt farliga ämnen

Regeringens bedömning: Vid tolkningen av vad som skall avses med begreppen i delmålet bör följande gälla.

Med ”mycket långlivade ämnen” avses ämnen som har en halveringstid som är längre än 26 veckor i simuleringstest vid 20 °C.

Med ”mycket bioackumulerande ämnen” avses ämnen som har en biokoncentrationsfaktor högre än 5 000.

Med ”långlivade ämnen” avses ämnen som har en halveringstid som är längre än 8 veckor i simuleringstest vid 20°C.

Med ”bioackumulerande ämnen” avses ämnen som har en biokoncentrationsfaktor högre än 2 000.

De ämnen som skall omfattas av riktlinjen om cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen bör vara de ämnen som klassificerats med avseende på dessa egenskaper inom kategori 1 eller 2 i EG-direktivet (67/548/EEG) om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen.

Kemikalieutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kungl. Vetenskapsakademien (KVA)* anser att principen att klassificera ämnen efter nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet är användbar för de kemiska substanser som uppfyller de uppsatta kriterierna. KVA pekar också på vikten av att använda fältdata i de fall sådana finns tillgängliga. *IVL Svenska Miljöinstitutet AB* och *Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut* anser att det finns brister i metoderna för att mäta ämnens nedbrytbarhet. *Kemikontoret* tycker inte att man skall sätta kriterier för ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller fortplantningsstörande, utan att dessa bör bedömas ämne för ämne.

Skälen för regeringens bedömning

För att delmålet skall kunna tillämpas praktiskt behöver gränser anges för när ett ämne är så långlivat respektive bioackumulerande att det skall omfattas av delmålet. På motsvarande sätt behöver begreppen cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande definieras. Regeringen anser att sådana gränser bör göras så enkla som möjligt och att de i största möjliga utsträckning bör baseras på standardiserade testmetoder.

Vetenskapliga överväganden ligger till grund för de gränser som satts för hur långlivat och bioackumulerande ett ämne skall vara för att omfattas av kraven på utfasning. Att sätta gränser av detta slag är dock inte bara en vetenskaplig fråga eftersom det inte är möjligt att ange en exakt gräns över vilken skador uppkommer. Risken för att ämnen skall leda till kända eller hittills oförutsedda skador ökar dock ju mer långlivat och bioackumulerande ett ämne är. Politiska överväganden måste därför till om hur stora risker vi är beredda att acceptera och när försiktighetsprincipen bör tillämpas. Till grund för valet av kriterier i delmålet ligger alltså både vetenskapliga och politiska överväganden.

Vid valet av gränser för långlivade ämnen är en viktig utgångspunkt i vilken omfattning ett ämne kan förväntas stanna kvar i miljön, samt hur lång tid det tar för halterna av ämnet att sjunka sedan tillförseln avbrutits. Ämnens nedbrytbarhet kan mätas i förhållandevis enkla test som avgör om ett ämne är lättnedbrytbart. Sådana test kan användas för att sortera ut ämnen som inte omfattas av delmålet. Alla ämnen som inte är lättnedbrytbara kan dock inte betraktas som så långlivade att de bör omfattas av delmålet. Gränsvärdet för långlivade ämnen bör därför baseras på ämnets halveringstid, uppmätt enligt standardiserade metoder. Ett ämnes halveringstid i miljön avgör både hur stor mängd av ämnet som kvarstannar i miljön vid en viss tillförsel och hur lång bromssträcka är sedan tillförseln upphört.

Regeringens bedömning är att för ett ämne som bryts ned med minst 50 procent under loppet av ett år, blir bromssträcka tillräckligt kort (minst 90 procent bryts ned på fyra år). Ämnen som inte omfattas av detta kriterium skall då relativt snabbt kunna elimineras från miljön om deras användning begränsas, t.ex. på grund av att allvarliga, men oförutsebara toxiska effekter upptäcks.

Den faktiska nedbrytningen i miljön är beroende av många faktorer, såsom temperatur, fuktighet och mikrobiell aktivitet. Standardiserade tester utförda under kontrollerade förhållanden vid 20°C ger en nedbrytning som är högre än den faktiska nedbrytningen i svensk miljö. Om hänsyn tas till temperaturförhållandena i Mälardalen finner man att om ett ämne där skall brytas ned med 50 procent under ett år bör det ha en halveringstid på ca 16 veckor vid test utförda vid 20°C. En stor del av Sverige ligger dock norr om Mälardalen, förutsättningarna för nedbrytning är inte alltid de optimala och temperaturerna i mark och vatten kan vara lägre än vad meteorologiska data från luft visar. Detta medför att det tar längre tid för ett ämne att brytas ned i stora delar av landet. Mot bakgrund av detta delar regeringen Kemikalieutredningens bedömning att delmålet bör omfatta de ämnen som har en maximal halveringstid på åtta veckor i simuleringstest vid 20°C, om de samtidigt uppfyller de kriterier som anges för bioackumulerbarhet.

Att ett ämne är bioackumulerande innebär att ämnet kan tas upp och ansamlas i organismen i högre halter än i omgivningen eller i födan. Ett ämnes fettlöslighet kan tjäna som en första indikation på att ett ämne kan ha potential för bioackumulering. Enkla test av fettlöslighet räcker dock inte för att avgöra vilka ämnen som omfattas av kriterierna. Regeringen

gör bedömningen att ett ämnes bioackumulerande förmåga i första hand bör mätas som dess biokoncentrationsfaktor, bestämd med i dag tillgängliga, standardiserade, internationellt vedertagna testmetoder. För ämnen som används i låga volymer kan värden uppskattade genom s.k. struktur-aktivitets-modeller accepteras som godtagbar information om i vilken grad fettlösliga, biotillgängliga ämnen är bioackumulerande.

Bioackumulerbara ämnen kan överföras mellan organismer, exempelvis via modersmjölk hos däggdjur och från bytesdjur till rovdjur i näringskedjan. Om bioackumulerbara ämnen ansamlas hos rovdjur i högre grad än hos bytesdjur, dvs. kan anrikas i näringskedjan, anses ämnena vara biomagnifierande. Att ett ämne är biomagnifierande medför ökad exponeringsrisk, särskilt för organismer högst upp i näringskedjan, med tillhörande ökad risk för att tidigare oförutsebara skadliga effekter skall visa sig.

Regeringen delar Kemikalieutredningens syn på att syftet med kriteriet för bioackumulerbarhet främst bör vara att förhindra spridning av ämnen som är bioackumulerbara i hög grad, samt sådana som kan vara biomagnifierande och därmed kan utgöra ett ytterligare förstärkt hot för organismer framför allt på de högre nivåerna i näringskedjan.

Det finns ingen exakt gräns för när ett ämne är så bioackumulerande att det riskerar att bli biomagnifierande. Resultat från studier som gjorts på detta område visar att ett ämne kan vara biomagnifierande om biokoncentrationsfaktorn är högre än ungefär 3 500. Det finns dock flera osäkerheter på området att ta hänsyn till, bl.a. att det är oklart vilken relevans biokoncentrationsfaktorer, som uppmäts i vattenmiljö, har för bioackumulering i landlevande organismer. De studier som har gjorts har varit fokuserade på ett begränsat antal ämnen och experimentellt bestämda biokoncentrationsfaktorer underskattar i viss utsträckning ämnens bioackumulerbarhet eftersom upptag via föda inte inräknas.

Gränsen för utfasning med avseende på bioackumulerbarhet bör därför sättas lägre än den gräns över vilken ämnen riskerar vara biomagnifierande. Mot bakgrund av detta delar regeringen Kemikalieutredningens bedömning att delmålet bör omfatta de ämnen som har en biokoncentrationsfaktor över 2 000, om de samtidigt uppfyller de kriterier som anges för nedbrytning.

I Kemikalieutredningens betänkande Varor utan faror (SOU 2000:53) finns en grundligare genomgång av de vetenskapliga skälen bakom de gränser som satts för egenskaperna svårnedbrytbarhet och bioackumulering. I utredningen presenteras också pågående internationellt arbete med att sätta gränser för dessa egenskaper inom bl.a. FN och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR). Kemikalieutredningen anordnade en diskussion om gränsvärden för långlivade och bioackumulerbara ämnen med internationella experter på området. Det fanns vid det mötet en bred enighet om att ämnen som har en biokoncentrationsfaktor över 5 000 och en halveringstid över 26 veckor kan fasas ut enbart på grund av dessa egenskaper. Det finns således goda förutsättningar att inom EU och internationellt kunna gå fram snabbare med den grupp av ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande. Regeringen gör bedömningen att det därför finns skäl att definiera gränser för mycket

långlivade respektive mycket bioackumulerande ämnen och att dessa bör gå vid en halveringstid över 26 veckor och en biokoncentrationsfaktor över 5 000.

Cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen

Inom EG:s ämnesdirektiv, rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT nr 196, 16.8.1967, s.1, Celex 31967L0548), finns i dag definitioner på vad som avses med cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen. I direktivet finns också kriterier för klassificering av kemiska ämnen med avseende på dessa egenskaper. Beroende på hur starka vetenskapliga bevis det finns, inplaceras ämnena i en av tre kategorier. I kategori 1 placeras ämnen för vilka det finns klara bevis för att ämnet ger dessa effekter hos människa. I kategori 2 placeras ämnen för vilka det finns klara bevis om skadliga effekter vid djurstudier och i kategori 3 placeras ämnen för vilka det finns vissa belägg från djurstudier för att ämnena ger dessa effekter, men där beläggen inte är tillräckliga för en inplacering i kategori 2.

Flera EG-direktiv, som reglerar användningen eller hanteringen av cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller fortplantningsstörande ämnen, hänvisar till klassificeringen enligt ämnesdirektivet. Det görs i dessa sammanhang ingen åtskillnad mellan ämnen i kategori 1 och 2. Enligt EG:s s.k. begränsningsdirektiv, rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT nr L 262, 27.9.1976, s.201, Celex 31976L0769), får ämnen i kategori 1 eller 2 inte förekomma i kemiska produkter i sådana kvantiteter att produkterna skall märkas med avseende på dessa effekter, om produkterna är avsedda för att säljas till allmänheten. Regeringen gör bedömningen att sådana kemiska produkter som inte får säljas till allmänheten som sådana inte heller bör förekomma i andra typer av varor som säljs till allmänheten. Mot den bakgrunden bör delmålet omfatta de cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen som är klassificerade i kategori 1 eller 2, enligt EG:s ämnesdirektiv. De ämnen som därmed omfattas är inte bara de ämnen som klassificerats av kommissionen och som förts upp i bilagan till direktivet, utan också de ämnen som företagen själva med hjälp av kriterierna i direktivet klassificerat inom dessa kategorier.

Indelningen i olika kategorier inom ämnesdirektivet är alltså baserad på graden av bevis för att ett ämne förorsakar en viss effekt. Den tar inte hänsyn till ämnenas potens, dvs. hur hög dos som krävs för att ge upphov till skada i en viss andel av en grupp av t.ex. försöksdjur. Detta kan ses som en brist i nuvarande klassificeringssystem och regeringen anser därför att det är angeläget att Sverige verkar för att ämnenas potens ges större tyngd vid klassificeringen av cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen.

Ämnen med hormonstörande verkan kan ge upphov till en rad olika effekter. De kan t.ex. förorsaka störningar i fortplantningsförmågan, missbildad avkomma, cancer, påverkan på immunsystemet, diabetes, hjärtkärlsjukdomar, benskörhet och påverkan på nervsystemet. Foster och unga individer är mer känsliga för hormonstörande ämnen än vuxna.

Regeringen delar Kemikalieutredningens bedömning att det i dagsläget inte går att fastställa några kriterier för när ett ämne skall anses vara så hormonstörande att det bör omfattas av regeringens nya riktlinjer för kemikaliepolitiken. Ett viktigt skäl till det är att det för närvarande inte finns några internationellt accepterade testmetoder för hormonstörande ämnen. Mot bakgrund av de allvarliga effekter som dessa ämnen kan medföra är det dock synnerligen angeläget att en utveckling sker så att kriterier snarast kan bestämmas. Samtidigt är det viktigt att notera att flera av de effekter som hormonstörande ämnen kan ge upphov till ligger inom effektområden som omfattas av delmålet. Eftersom foster är särskilt känsliga för hormonstörande ämnen bör en stor del av de effekter som ämnena kan ge kunna inrymmas i effektområdet fortplantningsstörningar, förutsatt att testmetoderna vidareutvecklas och att relevanta tester av fortplantningsstörningar också utvecklas på det ekotoxikologiska området.

Regeringen kommer att verka för att kriterier för hormonstörande ämnen skall kunna utvecklas bl.a. genom att satsa på ytterligare forskning inom området och utveckling av testmetoder, vilka i största möjliga utsträckning bör vara försöksdjursfria. En bred forskning, särskilt när det gäller alternativa metoder, behövs som grund för utveckling av testmetoder. Det är viktigt att ytterligare klarlägga vilka effekter hormonstörande ämnen kan ge samt på vilket sätt ämnena verkar i kroppen när de ger dessa effekter. Beträffande utveckling av testmetoder pågår ett arbete inom OECD, som Sverige aktivt deltar i. Det finns ett behov av att utveckla både enkla, billiga liksom mer avancerade tester. Enkla tester behövs för att kunna testa många ämnen och grovt sortera ut de som kan vara hormonstörande. De enkla tester som finns i dag måste göras mer tillförlitliga. Mer avancerade tester behövs för att utröna om sådana ämnen som efter enklare test kan misstänkas ha hormonstörande verkan verkligen har det.

I december 1999 presenterade Europeiska kommissionen en strategi för hormonstörande ämnen, KOM(1999)706. Strategin är uppdelad på agerande på kort, medellång och lång sikt. Den omfattar framtagande av en lista över misstänkt hormonstörande ämnen. Listan kommer bl.a. att användas för att identifiera ämnen som är prioriterade för ytterligare testning och ämnen som kan bli föremål för reglering. Strategin innebär också att ytterligare forskning skall bedrivas inom området och lämpliga testmetoder utvecklas. Det senare skall ske i samarbete med OECD, som redan i dag bedriver ett aktivt arbete på området. Strategin tar också upp riskhantering genom frivilliga insatser från industrin och genom ändringar i befintliga regler på kemikalieområdet.

Strategin diskuterades vid miljørådets möte i Bryssel den 30 mars 2000. Rådet framhöll bl.a. att strategin måste samordnas med

gemenskapens allmänna strategi för kemiska ämnen, som kommissionen kommer att föreslå. Rådet betonade att försiktighetsprincipen måste tillämpas för att det skall gå snabbt och effektivt att reagera på problemet.

Regeringen gör bedömningen att för att nå framgång med arbetet inom området hormonstörande ämnen behövs insatser såväl nationellt, inom EU, som i andra internationella organ – där arbete med utveckling av riktlinjer för testmetoder inom OECD utgör en viktig plattform.

5.3.3 EU-inriktade strategier för att nå delmål 3

Regeringens bedömning: Regeringen avser att inom EU verka för att regler införs som förbjuder användningen av de ämnen som omfattas av delmålet.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det finns en bred uppslutning kring att EU är en viktig arena för att genomföra delmålet. *Naturskyddsföreningen* m.fl. tycker dock att ett agerande i EU bör kombineras med mer kraftfulla nationella åtgärder.

Skälen för regeringens bedömning

För att delmålet, och de delar av regeringens nya riktlinjer för kemikaliepolitiken som omfattas av delmålet, skall nås krävs en samsyn, i första hand på EU-nivå. Det finns flera skäl till att välja EU som bas för agerandet när det gäller att genomföra delmålet. Farliga ämnen sprids i varor som det handlas med internationellt. Det finns risk för att restriktioner mot ämnen i varor kan betraktas som tekniska handelshinder om de införs ensidigt nationellt. Att kontrollera att reglerna efterlevs blir också lättare om de införs med hela EU som bas. Farliga ämnen sprids inte bara med varorna som sådana utan kan också spridas med vindar och vattenströmmar. Även för att minska risken för sådan spridning är det angeläget att åtgärder mot de farliga ämnena vidtas inom hela EU.

Det finns flera sätt att verka för förändringar av reglerna på kemikalie- och varuområdet. När det gäller generella åtgärder mot hela grupper av ämnen ser regeringen ett behov av att verka direkt gentemot EU, t.ex. inom ramen för den kemikaliestrategi som nu tas fram av kommissionen. Sverige kommer att verka direkt inom bl.a. EU:s kemikaliestrategi för en utfasning av de långlivade och bioackumulerande ämnen samt de cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen som omfattas av delmålet. Om gemenskapsregleringen inte ger ett tillräckligt miljö- och hälsoskydd, är det möjligt att i fråga om enskilda ämnen och användningar ta fram nationella bestämmelser. Detta förutsätter att grundläggande EU-rättsliga principer iakttas och att ämnet eller användningen inte omfattas av harmoniserade EG-bestämmelser. Sådana nationella bestämmelser kan också påverka EU-arbetet.

De regler som kan behövas inom EU för att genomföra delmålet kan antingen införas genom ändringar i befintliga direktiv och förordningar eller genom att helt nya rättsakter skapas.

Reglering av långlivade och bioackumulerande ämnen i EU

Kemikalieutredningen har som ett underlag för kommande förhandlingar visat på hur befintliga rättsakter skulle kunna ändras i syfte att uppnå delmålet. Förslaget innebär i korthet att nya klassificeringskriterier införs för långlivade och bioackumulerande ämnen samt att nya gränser för märkning av kemiska beredningar (preparat) som innehåller sådana ämnen införs. Begränsningar av användningen av dessa ämnen kan, enligt förslaget, införas genom att i begränsningsdirektivet (rådets direktiv 76/769/EEG) föra in hänvisningar till de ämnen som omfattas av den nya märkningen. En sådan konstruktion, som innebär att användningsbegränsningar införs genom att begränsningsdirektivet hänvisar till en grupp ämnen och preparat som givits viss klassificering i direktivet 67/548/EEG samt i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (EGT nr L 200, 30.7.1999, s.1, Celex 31999L0045) finns redan för cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen.

Regeringen avser att verka för att de ämnen som omfattas av delmålet fasas ut inom EU, antingen genom förändringar i befintliga rättsakter eller genom tillkomsten av nya. Det är viktigt att den som använder en kemisk produkt som innehåller ett ämne som omfattas av delmålet skall få kännedom om det så fort som möjligt, t.ex. genom att reglerna om klassificering och märkning ändras.

Regeringen gör bedömningen att det är möjligt att gå fram snabbare med att reglera de ämnen som är mest långlivade och bioackumulerande. Det bör också vara möjligt att gå snabbare fram med att förbjuda att nya ämnen som är långlivade och bioackumulerande släpps ut på marknaden än att förbjuda ämnen som redan finns på marknaden. Ett stegvis förfarande kan vara strategiskt för att inom EU få gehör för att basera en reglering på ämnenas inneboende farliga egenskaper, i stället för att basera användningsbegränsningar på fullständiga riskbedömningar.

Förbud mot att introducera nya långlivade och bioackumulerande ämnen bör införas så snart som möjligt, dock senast år 2005. Därmed ges en klar signal till företagen att de i sin produktutveckling bör styra bort från ämnen med sådana egenskaper.

För mycket långlivade och mycket bioackumulerbara ämnen som redan finns på marknaden kommer Sverige att verka för att förbud införs inom EU senast år 2010. Senast år 2015 bör detta förbud ha utökats till att även omfatta de övriga ämnen som i delmålet definierats som långlivade och bioackumulerbara. Samma regler kommer då att gälla för ämnen som funnits på marknaden sedan tidigare som för nyintroducerade ämnen.

Det är viktigt att förbuden omfattar alla typer av varor. Dessa ämnen skall inte få förekomma i kemiska produkter, men inte heller förekomma i andra typer av varor som tillverkas inom eller importerats till EU.

Vissa specifika och tidsbegränsade undantag kan behövas från förbudet, t.ex. för forskningsändamål och för användning i industri-anläggningar, under förutsättning att företagen vidtar åtgärder för att säkerställa att ingen spridning till miljön sker. Tidsbegränsade undantag bör också kunna ges efter prövning för viss användning eller viss typ av vara. Ett medgivande om undantag bör gälla inom hela gemenskapen.

Reglering av cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen i EU

Det finns i dag regler som begränsar användningen av cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen. Enligt EG:s begränsningsdirektiv (rådets direktiv 76/769/EEG) får ämnen i kategori 1 eller 2 inte förekomma i kemiska produkter, i sådana kvantiteter att produkterna skall märkas med avseende på dessa effekter, om produkterna är avsedda för att säljas till allmänheten. Eftersom ämnen med dessa egenskaper också används i varor och det finns risk för att kemiska ämnen läcker ut ur varor bör enligt Kemikalieutredningens förslag dagens begränsningar för cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande kemiska produkter senast år 2007 utvidgas till att även omfatta övriga konsumenttillgängliga varor. Regeringen avser att verka för att detta genomförs på EU-nivå.

I ett nästa steg bör även den yrkesmässiga användningen av kemiska produkter och andra varor som innehåller dessa ämnen omfattas. På arbetsmiljöområdet finns regler för att skydda arbetstagare. Syftet med att begränsa den yrkesmässiga användningen är därför inte primärt att skydda arbetstagare, utan att skydda konsumenter från exponering som kan uppstå i samband med yrkesmässig användning. Ett exempel på detta är om en yrkesman använder en kemisk produkt som innehåller ämnen av aktuellt slag i t.ex. en byggnad och ämnet därefter läcker ut och ger upphov till en exponering av de personer som vistas i byggnaden.

En stor andel av de cancerframkallande ämnen som förekommer i samhället finns i de petroleumbaserade bränslena. I begränsningsdirektivet görs undantag för motorbränslen. Dagens regler omfattar således inte försäljning av bensin och andra bränslen till privatkonsumenter. För att delmålet skall kunna nås behöver dock användningen eller sammansättningen av petroleumbaserade bränslen ändras.

Regeringen kommer inom EU att verka för fortsatta förändringar av sammansättningen av bränslen. Frågor om fordon och bränslen behandlas inom EU i Fordons- och oljeprogrammen (Auto-Oil). Kommissionen har i oktober 2000 kommit med ett meddelande om en genomgång av det andra Auto-Oil programmet KOM(2000)626 slutlig. De hittills föreslagna åtgärderna för petroleumbaserade bränslen bidrar till delmålet men räcker inte för att delmålet skall nås. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att tillsammans med Kemikalieinspektionen och Energimyndigheten utreda frågan om förändringar av användningen och sammansättningen av petroleumbaserade bränslen i syfte att få fram underlag för fortsatt agerande inom EU och nationellt.

Med tanke på handel och gränsöverskridande luftföroreningar bör kvicksilver, kadmium och bly avvecklas inom hela EU. Det finns också skäl att verka för minskade utsläpp t.ex. i samband med förbränning. Sverige anmälde sommaren 2000 en ändring i förordningen 1998:944 om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, som innebär utökningar i förbudet mot kvicksilver. Som tidigare nämnts kan en sådan anmälan leda till att frågan får högre prioritet för gemensamma åtgärder inom unionen. Den fortsatta hanteringen av den gjorda anmälan bör kunna ge vägledning för om anmälan av nationella förbud kan vara en framkomlig väg att begränsa användningen av kvicksilver ytterligare.

Sverige avser också att verka för att rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen (EGT nr L 078, 26.3.1991, s. 38, Celex 31991L0157) skärps så att återstående användning av kvicksilver upphör inom det området.

Bly bör fasas ut genom en kombination av förbud och frivilliga åtgärder. Den största spridningen av bly till miljön sker genom användning av blyammunition och blysänken. Regeringen avser att anmäla ett förbud för dessa användningsområden. Sverige bör också verka för att rådets direktiv 69/493/EEG av den 15 december 1969 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kristallglas (EGT L326, 29.12.1969, s.36, Celex 31996L0493) ändras så att användning av bly inte skall krävas för att få marknadsföra glas under vissa benämningar.

Sverige bör verka för att ett förbud för användning av kadmium införs inom EU. För detta behöver reglerna i begränsningsdirektivet, direktiv 76/769/EEG, ändras, men det behövs också skärpningar i direktiv 91/157/EEG om batterier. Sverige bör fortsatt verka för att batteridirektivet snarast anpassas till de tekniska framsteg som gjorts beträffande kadmiumbatterier. I fosforgödsel kan kadmium förekomma som förorening. Sverige har gränsvärden för hur mycket kadmium som får finnas i sådana gödselmedel. Arbete pågår för närvarande med att se över behovet av att också införa gränsvärden på EU-nivå. Sverige bör i detta arbete fortsätta att verka för att ett gränsvärde för kadmium i fosforgödsel införs i rådets direktiv 76/116/EEG av den 18 december 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om gödselmedel (EGT L 024, 30.1.1976, s.21, Celex 31976L0116).

Bekämpningsmedel

De ämnen som omfattas av delmålet bör inte förekomma i varor av något slag. Det innebär att de inte heller bör förekomma i bekämpningsmedel. För bekämpningsmedel görs, till skillnad från flertalet övriga kemiska produkter, en förhandsgranskning av myndigheterna innan produkterna får släppas ut på marknaden. Bekämpningsmedlen regleras genom två olika direktiv i EU. Det ena är direktivet om växtskyddsmedel, rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 19.8.1991, s.1, Celex

31991L0414). Det andra direktivet omfattar biocider (t.ex. slembekämpningsmedel, råttgift och träskyddsmedel) Europaparlamentets och rådets direktiv 98/7/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (EGT L 123, 24.4.1998, s.1, Celex 31998L0008). Inom EU pågår nu ett arbete med att utvärdera alla verksamma ämnen i dessa båda grupper. De ämnen som bedöms som acceptabla för användning förs upp på en s.k. positivlista. Sverige bör aktivt arbeta för att ämnen som uppfyller de kriterier som anges i delmålet inte förs upp på positivlistorna inom EU.

Andra regler inom EU som kan påverka genomförandet av delmålet

Bland andra regler inom EU som kan bidra till att uppnå delmålet märks direktiv om producentansvar. De syftar i första hand till att skapa förutsättningar för återvinning av varor av olika slag. Producentansvar för uttjänta produkter kan dock även ge möjlighet att fasa ut särskilt farliga ämnen i varor. Dels kan det i anslutning till reglerna om producentansvar ställas krav på att varorna inte får innehålla vissa farliga ämnen, dels får producenterna en allmän och stark drivkraft att ta bort skadliga ämnen ur sina varor eftersom de ges ansvar för återvinningen. I EU finns exempel på direktiv om producentansvar som omfattar krav beträffande innehållet av vissa ämnen. Ett sådant direktiv är Europaparlamentets och rådets direktiv (2000/53/EG) av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (EGT L 269, 21.10.2000, s 34, Celex 32000L0053). Ett annat exempel är de direktiv om elektriska och elektroniska produkter som nu föreligger som förslag från kommissionen (KOM(2000)347 slutlig). För elektriska och elektroniska produkter har kommissionen lämnat förslag till två direktiv med nära anknytning till varandra, där det ena behandlar producentansvar och det andra utfasning av farliga ämnen i produkterna.

Sverige kommer i EU att verka för att det i nya direktiv om producentansvar tydligt framgår att producenterna har ansvar för att utforma produkterna på ett sådant sätt att de kan återvinnas, vilket bl.a. kan innebära att innehållet av farliga ämnen i varor begränsas.

Till regler som skulle kunna bidra till delmålet men också möjligen skulle kunna försvåra genomförandet av delmålet hör produktdirektiven. Med produktdirektiv menas här EG-direktiv vars syfte är att undanröja hinder för den fria rörligheten av varor. Till den gruppen hör bl.a. de s.k. nya metoden-direktiven och andra direktiv som ställer krav på CE-märkning eller typgodkännande av produkter.

Om produktdirektiven utvecklas så att de tar hänsyn till kriterierna för ämnen som skall omfattas av delmålet, så bidrar detta till att delmålet nås. Det finns dock risk för regelkonflikter mellan produktdirektiv och direktiv som har till syfte att begränsa användningen av kemikalier.

Tidigare begränsningar av kemiska ämnen har huvudsakligen gällt restriktioner mot ämnen och preparat (kemiska produkter) som sådana. I enstaka fall har det varit fråga om begränsningar mot förekomsten i andra typer av varor. Att införa begränsningar för varor som innehåller farliga ämnen aktualiserar ett flertal juridiska frågeställningar. Om regler om begränsningar för varor införs på gemenskapsnivå, i t.ex. begränsnings-

direktivet, och detta medför att en vara kommer att täckas både av begränsningsreglerna och bestämmelserna i något eller flera produkt-direktiv, uppstår frågor om rättsakternas inbördes förhållanden och om vilka bestämmelser som skall ha företräde. Ett slutligt svar på frågorna om eventuella regelkonflikter kan givetvis endast ges genom att de behandlas av EG-domstolen.

Regeringen anser dock att frågan om risk för regelkonflikter mellan produkt-direktiv och direktiv som har till syfte att begränsa användningen av kemikalier behöver belysas ytterligare inom gemenskapen, vilket skulle kunna ske inom ramen för arbetet med EU:s kemikaliestrategi och den integrerade produktpolitiken.

Det finns också överenskommelser om ömsesidigt erkännande (Mutual Recognition Agreement, MRA) mellan EG och länder utanför EU, som utgör en bland flera metoder att undanröja handelshinder och underlätta marknadstillträde.

5.3.4 Nationella strategier för att nå delmål 3

Regeringens bedömning: På nationell nivå bör de riktlinjer som kommer till uttryck i delmålet vara vägledande för företagens arbete fram till dess att bindande regler införs inom EU.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Konsumentverket* framhåller att nationella åtgärder måste komplettera EU-baserade och internationella regelverk och att nationella åtgärder kan ha stor betydelse för att driva frågorna framåt i raskare takt. *Kungl. Skogs- och lantbruksakademien* anser att det är angeläget att frågorna drivs med full kraft på nationell nivå. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att det inte finns ett givet motsatsförhållande mellan kraftfulla nationella åtgärder och ett mer generellt arbete inom exempelvis EU.

Skälen för regeringens bedömning

Under tiden fram till dess vi får regler på EU-nivå för de ämnen som omfattas av delmålet kommer informativa och marknadsdrivna styrmedel att spela en viktig roll för att driva utvecklingen framåt mot delmålet. Frivilliga insatser från industrins sida kommer också att ha stor betydelse. Det finns flera exempel på att en framsynt hållning i miljöfrågor kan löna sig i ett längre perspektiv. De företag som redan nu inriktar sin produktutveckling mot sådana lösningar som inte kräver ämnen som omfattas av delmålet kommer att ha ett försprång den dag regler kommer på området.

Regeringen har i skrivelsen 1999/2000:114 En miljöorienterad produktpolitik beskrivit olika marknadsdrivna styrmedel och deras roll i arbetet med att minska produkters negativa påverkan på hälsa och miljö. Här behandlas styrmedlen därför endast vad avser deras roll i arbetet för en giftfri miljö. Styrmedel av frivillig och marknadsdriven karaktär har

betydelse för att uppnå delmål 3, men också för att uppnå delmål 4. Flera av styrmedlen kommer därför också att behandlas i delmål 4 (kap. 5.4.2).

Företagets eget arbete med att på frivillig väg fasa ut de ämnen som omfattas av delmålet är viktigt. En förutsättning för att arbetet skall bli framgångsrikt är att företagen har god kontroll över sin kemikalieanvändning och att företaget kontrollerar om något ämne som förekommer på företaget eller i företagets produkter omfattas av de kriterier som angivits i delmålet. Ett sådant arbete har stöd i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Ett exempel på hur myndigheterna kan stötta företagen i deras frivilliga arbete är det arbete som bedrivits vid Naturvårdsverket under åren 1996–1998, enligt en kemikalieplan. Syftet med arbetet har varit att i samarbete med berörda verksamhetsutövare bedöma i vilken mån den yrkesmässiga kemikalieanvändningen utgör en risk för miljöpåverkan. Ett annat syfte har varit att upprätta en prioritering över vad som behöver åtgärdas och om möjligt få till stånd åtgärder som minskar miljö-påverkan. Naturvårdsverket har arbetat med 14 branscher och för de mest kemikalieintensiva branscherna har riskreducerande åtgärder diskuterats för 20–30 kemiska ämnen. Många åtgärder är redan genomförda.

Allt fler företag och myndigheter inför nu miljöledningssystem. Miljöledningssystemen ställer i sig inte krav på kemikalieanvändningen, utöver gällande lagkrav. Systemen ger däremot ett verktyg för bättre ordning och kontroll av företagens och den offentliga sektorns kemikaliehantering.

Naturvårdsverket har till regeringen i december 1999 kommit in med en rapport i vilken ett system för information till allmänheten om användning och utsläpp av farliga kemikalier beskrivs. Naturvårdsverket kommer att bygga upp ett sådant system. Syftet är att på ett lättillgängligt sätt lämna information till allmänheten om användning och utsläpp av ett antal utvalda kemiska ämnen från industriella och kommunala anläggningar. Förebilder för sådana system finns sedan tidigare i andra länder, t.ex. i USA. Systemet är tänkt att byggas ut stegvis.

En annan typ av informativa styrmedel är olika former av positiv miljömärkning. Så kallad typ I-märkning innebär miljömärkning som är certifierad av tredje part. Regeringen förutsätter att SIS Miljömärkning och de andra organ som utfärdar miljömärkning av typ I anammar de kriterier som anges i delmålet, så att varor som innehåller ämnen som omfattas av delmålet inte ges en positiv miljömärkning.

Informativa styrmedel kan också bestå i att en myndighet upprättar listor eller annan information om farliga ämnen. En av de mest välkända listorna som har upprättats över farliga ämnen är Kemikalieinspektionens OBS-lista. Listan är baserad på vissa angivna kriterier. OBS-listans kriterier fångar redan i dag upp de ämnen som omfattas av delmålet. Det behövs således ingen ytterligare utveckling av listan för att den skall ge information om de ämnen som omfattas av delmålet, men det är viktigt att listan blir så lättförståelig och användarvänlig som möjligt. Kemikalieutredningen gjorde en undersökning av hur OBS-listan används och vilka åsikter som finns om listan bland användarna. Listan ses av många som hanterar kemiska produkter som en värdefull hjälp, även om den av vissa ses som alltför svår och det finns önskemål om att

den görs mer användarvänlig. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör därför ta initiativ till en dialog med ett antal kemikalieanvändande branscher för att initiera utvecklingen av verksamhetsanpassad information om hälso- och miljöfarliga kemikalier.

De informativa styrmedlen kan också ses som marknadsdrivna styrmedel, eftersom marknaden via informationen görs uppmärksam på förekomsten av farliga ämnen och därigenom får möjlighet att välja en annan produkt. Den offentliga upphandlingen är en viktig drivkraft för att fasa ut de hälso- och miljöfarliga ämnen som omfattas av delmålet. I den offentliga upphandlingen bör krav ställas på att ämnen som omfattas av delmålets kriterier för utfasning inte ingår i de kemiska produkter eller andra varor som upphandlas. Sverige skall verka för att EG:s direktiv klargörs eller ändras så att det tydligt framgår att höga krav på miljöanpassning är möjliga att ställa.

Kvicksilver, kadmium och bly

Med tanke på handel och gränsöverskridande luftföroreningar bör kvicksilver, kadmium och bly avvecklas inom hela EU. För kvicksilver och bly behandlas anmälan av nationella förbud i kapitel 5.3.3, eftersom anmälan av sådana förbud kan bidra till att frågan får en högre prioritet inom EU.

De användningsområden för bly som inte täcks av förslagen om regleringar avvecklas även fortsättningsvis på frivillig väg. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör följa den frivilliga avvecklingen och vid behov föreslå kompletterande åtgärder som behövs för att målet skall nås.

Blyackumulatörer, såsom startbatterier i bilar, utgör det mängdmässigt största användningsområdet för bly. Nya batterisystem är under utveckling, men det råder enligt Kemikalieutredningen tveksamhet om möjligheten att få igång en produktion av dessa i tillräcklig omfattning för att de skall kunna ersätta blyackumulatörerna inom en tioårsperiod. Regeringen anser att blyackumulatörerna bör avvecklas på sikt. I avvaktan på att alternativ som är bättre från hälso- och miljösynpunkt utvecklas och att produktionssystem skapas kan blyackumulatörer användas i slutna kretslopp. Återtagandet av blyackumulatörer sker i dag nästan till 100 procent. Av det återvunna blyet går dock bara ca två tredjedelar till produktion av nya ackumulatörer. För att kunna sluta kretsloppet måste branschen utveckla kvaliteten på det återvunna blyet så att nya ackumulatörer kan produceras uteslutande från återvunna ackumulatörer.

Produktionsprocesser

I produktionsprocesser skall de ämnen som omfattas av delmålet inte användas på ett sådant sätt att hälsa och miljö kan komma till skada. Det innebär att strikta krav behöver ställas på utsläpp från produktionsprocesser. Regeringen delar Kemikalieutredningens syn att miljöbalken generellt ger goda möjligheter att, när det gäller produktionsprocesser, genomföra de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken och därmed även

delmålet. När en miljödomstol eller länsstyrelse prövar en ansökan om miljöfarlig verksamhet skall detta göras utifrån miljöbalkens mål. Prövningsmyndigheten skall också tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, såsom försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen. Att miljöbalken är ett instrument för att styra mot de fastställda miljömålen och att miljömålen ger ledning beträffande vilka krav som bör ställas på en verksamhetsutövare framgår av uttalanden i propositionen 1997/98:45 Miljöbalk. Utsläpp av ämnen som omfattas av delmålet bör således beaktas vid prövningen av en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

För att en miljödomstol eller länsstyrelse skall ta sådana hänsyn vid prövning av en ansökan om miljöfarlig verksamhet bör beslutsunderlaget innehålla uppgifter om utsläpp och användning av de kemiska ämnen som omfattas av delmålet. Regeringen avser låta utreda frågan om vilka regeländringar som kan krävas för att ställa krav på att ansökan skall innehålla uppgifter om de ämnen som omfattas av delmålet.

Varor i bruk i samhället i dag

Långlivade och bioackumulerande ämnen skall, enligt de förslag som läggs fram, inte förekomma i nyproducerade varor efter vissa årtal. Detsamma gäller cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen samt kvicksilver, kadmium och bly. Sådana ämnen har dock använts länge i samhället och har hunnit byggas in i varor med lång livslängd, som t.ex. byggnader, maskiner och fordon. Sådana ämnen kommer också att fortsätta byggas in i varor till dess att utfasningskraven börjar gälla.

För att nå en giftfri miljö räcker det inte med att stoppa nytillförselelsen av de ämnen som omfattas av delmålet. Det finns också skäl att hantera redan befintliga varor i samhället, som innehåller ämnen med dessa egenskaper, på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön. Regeringen har i skrivelsen 1999/2000:114 En miljöorienterad produktpolitik redovisat strategier för hur bl.a. dessa frågor bör hanteras framdeles och också identifierat de aktörer som har de bästa förutsättningarna att se till att strategierna fullföljs.

Beroende på det enskilda ämnets egenskaper och användning kan risken för att ämnet skall läcka ut ur varor variera. Därför behövs olika strategier för den fortsatta hanteringen av olika ämnen. För vissa ämnen i vissa varor kan det vara acceptabelt med en fortsatt användning till dess varan tjänat ut, förutsatt att det sker ett säkert omhändertagande av varan i avfallsledet. I andra fall, där risken för spridning är större, kan det vara motiverat att samla in varorna innan de har tjänat ut. En sådan insamling pågår i dag för varor som innehåller kvicksilver eller PCB.

5.3.5 Internationella strategier för att nå delmål 3

Regeringens bedömning: Regeringen avser att i ett längre perspektiv verka för en global utfasning av de ämnen som omfattas av delmålet.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det finns en bred uppslutning från remissinstanserna om betydelsen av att agera på den globala arenan, dels därför att föroreningarna sprids över världen, dels därför att en konkurrensneutral situation för nationell och EU-industri skall finnas.

Skälen för regeringens bedömning: För att genomföra de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken krävs åtgärder på nationell nivå såväl som på EU-nivå och internationell nivå. Tyngdpunkten i strategin för att uppnå delmålet ligger därför på förändringar inom EU. På sikt är dock inte EU tillräckligt då såväl handeln med som utvecklingen av många kemikalier och varor sker på global nivå. De kemikalier och varor som säljs i Sverige är ofta tillverkade i andra länder, inte sällan utanför Europa. Om skadliga kemikalier tillverkas eller används i länder med bristfällig kemikaliekontroll kan de därefter spridas mycket snabbt över hela världen via handel med olika varor. Vid sidan av handeln som spridningsväg sker dessutom långväga spridning av bl.a. vissa långlivade ämnen via vindar till områden med kallare klimat där nedbrytningen av ämnet går ännu långsammare, som i Sverige.

Den globala handeln försvårar också möjligheten att överblicka kemikalieanvändningen vid tillverkning av varor, eftersom varorna ofta har genomgått flera produktionsled i olika länder innan de kommer till Sverige.

Sveriges fördjupade samarbete med andra europeiska länder samt det svenska medlemskapet i Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) medför begränsningar av den nationella handelsfriheten och är förknippat med åtaganden som bl.a. innebär att vissa bestämmelser måste följas vid utformningen av miljöåtgärder som kan ha inverkan på den internationella handeln. Även av denna orsak finns det skäl att tillmäta det internationella arbetet stor vikt.

Den grundläggande strategin för Sveriges agerande internationellt på kemikalieområdet är och bör vara att föra ut och verka för att Sveriges grundläggande principer och de riktlinjer inom kemikaliepolitiken som kommer till uttryck i delmålet får genomslag i det globala samarbetet.

En grundläggande strategi för handels- och kemikaliepolitiken bör vara att dessa ömsesidigt skall stödja varandra. Det är angeläget att utvecklingen av handelsreglerna går parallellt med utvecklingen mot miljömässigt acceptabla varor. I dag finns inga globala krav på att varorna skall uppfylla någon miniminivå på miljöanpassning eller att de inte skall innehålla vissa farliga kemikalier.

Regeringen bedömer att det pågående arbetet för att integrera miljöaspekter inom allt utvecklingssamarbete bör intensifieras och fördjupas. Ett prioriterat område i detta sammanhang är kemikalier. Detta är särskilt viktigt med tanke på att en stor del av användningen och produktionen av farliga kemikalier, liksom varor som innehåller sådana kemikalier, sker i utvecklingsländer. Det bör därför vara naturligt att SIDA i sitt utvecklingssamarbete uppmärksammar dessa frågor.

Globala konventioner med förbud för hälso- och miljöfarliga kemikalier är ytterst viktiga för att Sverige skall kunna nå sina miljömål och minska hälso- och miljöproblemen med kemikalier. En diskussion

som förs inom WTO är huruvida globala miljööverenskommelser skall ha företräde före handelsreglerna eller om WTO-reglerna skall vara överordnade. EU har med svenskt stöd bl.a. drivit linjen att få till stånd ett tillägg i WTO:s regelverk (artikel 20) som innebär att handelsregelverket inte i efterhand skall kunna överpröva miljööverenskommelser som omfattar en stor del av världens länder eller dess handel. Varje miljööverenskommelse som syftar till att förbättra miljön riskerar annars att omintetgöras genom anmälningar till WTO:s tvisteförfarande. Frågan är ännu inte löst. Regeringen anser att det inte är acceptabelt att miljökonventioner skulle kunna betraktas som underordnade WTO-reglerna.

Inom flera olika internationella organisationer bedrivs sedan många år verksamhet inom kemikalieområdet. Ett av de viktigaste organen för att globalt föra ut en sammanhållen svensk kemikaliepolitik, inklusive de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen, är det mellanstatliga organet Forum för kemikaliesäkerhet (IFCS). Sverige kommer inom detta forum att verka för att de grundläggande principerna, främst försiktighetsprincipen, produktvalsprincipen och företagets ansvar och den helhetssyn som finns i svenskt kemikaliekontrollarbete vilken bl.a. inkluderar både hälso- och miljöaspekter, förs ut och också tillämpas på global nivå. Särskilt prioriterade frågor för svenskt agerande är bl.a. global utfasning av ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna inom svensk kemikaliekontroll samt global harmonisering av reglerna om klassificering och märkning av kemikalier.

Ett annat viktigt organ är FN:s miljöprogram (UNEP). År 1995 fattade UNEP beslut om att inleda en internationell process för att nå en global konvention om långlivade (persistenta) organiska ämnen (POP). Förhandlingarna inleddes våren 1998 och beräknas kunna avslutas med en mellanstatlig konferens för undertecknande av konventionen i Stockholm våren 2001. Konventionen kommer i ett första steg att omfatta tolv ämnen. Sverige och EU bör verka för att konventionen på sikt utvidgas till att gälla även i fråga om sådana långlivade och bioackumulerande ämnen som omfattas av de utfasningskriterier som anges i delmålet. Sverige avser att som ett första steg nominera ett antal särskilt prioriterade ämnen som bör omfattas av globala begränsningar inom ramen för konventionen. Kemikalieinspektionen har därför givits i uppdrag att ta fram en förteckning över de ämnen som bör prioriteras.

År 1979 färdigställdes inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE) en konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, CLRTAP), även kallad Genèvekonventionen. Inom konventionen finns bl.a. ett protokoll om tungmetaller och ett om långlivade organiska miljögifter. Protokollen tar sikte både på utsläpps- och förekomstbegränsningar och de undertecknades 1998. Sverige och EU bör verka för att CLRTAP-konventionen kompletteras med ett övergripande mål om att punktutsläpp och diffusa utsläpp av farliga ämnen bör upphöra till 2020. Ett sådant mål utgår från formuleringen i Esbjergdeklarationen, men bör vara inriktat på luft. Ett mer generellt synsätt bör också användas för att inlemma ämnen som skall omfattas av konventionens begränsningar. Generella kriterier bör t.ex. tillämpas för

ämnen med särskilt farliga inneboende egenskaper, dvs. i första hand sådana som är långlivade och bioackumulerande samt sådana som har cancerframkallande, arvsmassepåverkande, fortplantningsstörande eller hormonstörande egenskaper. Protokollet om tungmetaller bör snarast utvidgas för att ytterligare minska den långväga luftspridningen av kadmium och kvicksilver.

Inom OECD pågår utveckling av testmetoder och harmonisering av klassificering och märkning. Sverige och EU bör bl.a. verka för att testmetoder för hormonstörande egenskaper utvecklas och standardiseras och att nya testmetoder tas fram för halveringstider och för bioackumulering i landmiljö. Arbete med att finna nya testmetoder som inte kräver djurförsök bör prioriteras. Sverige avser verka för att en strategi med inledande översiktliga in vitro-tester införs även på internationell nivå i syfte att minska antalet djurförsök. Andra områden inom vilka Sverige och EU bör verka är att ytterligare harmoniserade kriterier för klassificering och märkning tas fram samt att OECD:s utvärderingar av från risksynpunkt särskilt angelägna existerande ämnen förankras och accepteras globalt.

Kemikaliefrågorna och de ämnen som skall omfattas av Esbjerg-deklarationens mål bör vidareutvecklas vid nästa Nordsjökonferens år 2002. Sverige bör verka för att användningen både i kemiska produkter och andra varor samt utsläpp av de ämnen som kommer att omfattas av OSPAR även omfattas av Helsingforskonventionen. De ämnen som omfattas av Kemikalieutredningens kriterier för utfasning, bör prioriteras i det fortsatta arbetet med riskhanteringsåtgärder inom Helsingforskonventionen.

Om ändringar i form av begränsningar görs av tillverkning, försäljning och användning av ämnen bör detta få till konsekvens att även reglerna om import och export ändras. Därtill bör skyldigheten att klassificera och märka kemikalier vid export utvidgas till att också omfatta krav på att lämna varuinformationsblad. Detta är särskilt betydelsefullt vid export till utvecklingsländer.

5.4 Fortlöpande minskning av hälso- och miljöriskerna med kemikalier

5.4.1 Delmål 4

Regeringens förslag: Hälso- och miljöriskerna vid framställning och användning av kemiska ämnen skall minska fortlöpande fram till år 2010 enligt indikatorer och nyckeltal som skall fastställas av berörda myndigheter. Under samma tid skall förekomsten och användningen av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material minska.

Delmålet avser ämnen som inte omfattas av delmål 3.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många remissinstanser stöder delmålet. *Naturvårdsverket* vill att delmålet skall kompletteras med att hälso- och

miljöriskerna vid olika processer skall minska. *Kemikontoret* är skeptiskt till att riskminskning skall kunna påvisas med hjälp av indikatorer och nyckeltal. Kemikontoret påpekar att risken är stor att man genom att förenkla verkligheten drar felaktiga slutsatser. *Jordbruksverket* anser att delmålet betydelse för användningen av bekämpningsmedel bör tydliggöras.

Skälen till regeringens förslag: För att komma till rätta med de hälso- och miljöproblem som förorsakas av kemikalier behöver åtgärder vidtas mot de allra farligaste ämnena. För att rikta åtgärder mot dessa ämnen räcker det med att känna till deras inneboende egenskaper, i enlighet med delmål 3. Vid sidan av de allra farligaste ämnena, som åtgärdas på detta sätt, finns ett stort antal ämnen som inte är så farliga att de omfattas av de kriterier som presenterats i kapitel 5.3.2, men som ändå är att betrakta som farliga. Dit hör alla de övriga ämnen som omfattas av klassificering och märkning på grund av sin farlighet. Dit hör också alla ämnen som på grund av bristfälliga uppgifter inte klassificerats som hälso- och miljöfarliga i dag men som kan komma att omfattas av klassificeringen när mer uppgifter kommer fram om dem. Till de farliga ämnena hör också sådana som uppvisar andra farliga egenskaper än de som täcks in av dagens klassificeringssystem.

För att nå målet Giftfri miljö måste de särskilt farliga ämnena avvecklas. Övriga ämnen måste hanteras på ett sådant sätt att de inte leder till en exponering av människor och miljö som kan innebära risker eller leda till att halterna ökar i förhållande till bakgrunds nivåerna.

I prop. 1997/98:145 Svenska miljömål presenterade regeringen nya riktlinjer för kemikaliepolitiken. Delmålet Giftfri miljö inrymmer den riktlinje som innebär att metaller används i sådana tillämpningar att metallerna inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljön och människors hälsa kan komma till skada. Övriga riktlinjer täcks av delmål 3.

Förekomsten av vissa ämnen i varor kan också vara ett problem vid återvinning. Förekomsten av farliga ämnen kan leda till arbetsmiljöproblem i samband med återvinningen. Farliga ämnen i varor som återvinns kan också i nästa led, då nya varor produceras, få en mer okontrollerad spridning än i de ursprungliga varorna. Det är dock inte bara farliga ämnen som kan ge problem vid återvinning. Vissa ämnen kan ge tekniska problem vid återvinning. Ett exempel på detta är att vissa stabilisatorer som används i PVC-plast inte är möjliga att blanda med varandra. Plast med olika stabilisatorer måste då skiljas åt vid återvinning. Det är därför viktigt att ta hänsyn till möjligheterna att bygga upp en effektiv återvinning redan när varorna utformas. En sådan strävan främjar målet Giftfri miljö och bidrar också till en hållbar utveckling i bred bemärkelse.

Regeringens bedömning: Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör utveckla indikatorer och nyckeltal för att följa upp riskminskningen enligt delmålet.

Tillverkare, importörer, leverantörer och användare av kemiska produkter och andra varor bedriver ett systematiskt miljöarbete t.ex. med stöd av system för miljöledning som omfattar kemikaliesäkerhet. De tar ansvar för produkterna, så att dessa inte medför oacceptabla risker i något hanteringsled.

Regeringen avser att verka för att arbetet med att bedöma och kontrollera risker inom EU ändras så att

- det i huvudsak inriktas mot de ämnen som inte omfattas av delmålet om utfasning av särskilt farliga ämnen (delmål 3), eftersom dessa bör fasas ut utan att riskbedömning behöver göras,
- företagen ges ett större ansvar för riskbedömning och riskhantering,
- arbetet med riskbedömningarna påskyndas genom att bedömningsmetoderna utvecklas.

Kemikalieutredningens och Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kemikontoret* m.fl. remissinstanser från näringslivet anser att det är mycket positivt att industrin skall ges ett utökad ansvar. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* kan inte förstå varför företagen skall ges ”fullt ansvar för dataframtagning”. *Byggsektorns Kretsloppsrad* menar att utredningens ansats att arbeta med marknadsdrivna styrmedel är positiv och att frivilliga verktyg kan och bör spela en större roll i kemikaliepolitiken. *Sveriges byggindustrier* delar utredningens syn på informativa och marknadsdrivna styrmedel. *Svenska Arbetsgivarföreningen*, *Sveriges Industriförbund* och *Näringslivets nämnd för regelgranskning* understryker vikten av att utfasning eller annan styrning av hanteringen av kemiska ämnen med hjälp av marknadsorienterade styrmedel sker på basis av riktlinjer som gäller på gemenskapsnivå. *Statskontoret* och *Konsumentverket* tillstyrker utredningens förslag vad gäller offentlig upphandling. *Kommerskollegium* anser att den offentliga upphandlingen inte är ett lämpligt instrument att nå miljömål utan frågor på miljöområdet av gränsöverskridande räckvidd bör avgöras internationellt. *Nämnden för offentlig upphandling* liksom *Bilindustriföreningen* anser att offentlig upphandling är en mindre lämplig metod för utfasning av kemikalier än andra metoder som föreslås i utredningen. *Kemikontoret* anser att för att undvika handelshinder, bör tillämpandet av kriterierna för utfasning vid offentlig upphandling anstå tills de är accepterade på EU-nivå. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* menar däremot att den offentliga upphandlingen kan bli en viktig drivkraft för utbyten, men att kunskap om tillverkningsprocesser krävs hos dem som genomför upphandlingen, så att utfasningsämnen inte har använts vid tillverkningen av en vara.

Delmålet utgångspunkt är att användning av kemikalier skall ske på ett sådant sätt att riskerna minimeras. Delmålet är således inriktat på risker, som är en sammanvägning av ännenas farlighet och människans och miljöns exponering för dem. Detta är en viktig principiell skillnad jämfört med delmål 3 som har sin utgångspunkt enbart i ännenas farlighet, som när den är tillräckligt hög räcker som grund för utfasning av ännen.

Utveckling av indikatorer och nyckeltal

Målet bygger på en kontinuerlig minskning av riskerna med användningen av kemiska ännen inom olika områden och i olika varor. För att göra målet uppföljningsbart måste riskminskningen kunna mätas. Det finns därför behov av att utveckla indikatorer för detta. Vissa indikatorer och nyckeltal, som på ett övergripande sätt speglar kemikalieanvändningen, finns redan. Kemikalieinspektionen har t.ex. utvecklat ett bekämpningsmedelsindex, som utgår från användningen av bekämpningsmedel med olika klassificering.

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har i sitt betänkande Gröna nyckeltal – följ den ekologiska omställningen (SOU 1999:127) från 1999 föreslagit gröna nyckeltal som skall underlätta för beslutsfattare och andra intresserade att följa den ekologiska omställningen i Sverige. Bland dessa nyckeltal finns ett som handlar om användningen av kemikalier.

Eftersom kemikalieområdet är så omfattande är det svårt att med ett enkelt tal beskriva utvecklingen inom området i dess helhet. En indikator som är avsedd för att mäta riskminskning måste därför alltid kombineras med en analys som förklarar vilka faktorer som lett till att värdet på indikatorn förändrats.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör utveckla indikatorer eller nyckeltal för att följa upp riskminskningen enligt delmålet. I det arbetet är det viktigt att de indikatorer och nyckeltal som redan finns utnyttjas på bästa sätt.

Viktiga principer i arbetet

I arbetet med att nå delmålet måste försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen vara vägledande. Innebörden av försiktighetsprincipen är att skyddsåtgärder måste vidtas innan skada på hälsa eller miljö har uppstått, trots att sambandet mellan orsak och verkan kan vara osäkert. Produktvalsprincipen innebär att skadliga kemiska produkter skall ersättas med mindre skadliga eller ofarliga produkter när så är möjligt. Att tillämpa nya tekniska lösningar som inte innebär att kemikalier måste användas är också en viktig tillämpning av principen.

I Sverige har dessa principer sedan länge tillämpats på kemikalieområdet. Försiktighetsprincipen finns också i EG-fördraget och i flera internationella konventioner inom miljöområdet. Principen har även kommit till uttryck i några av EG:s rättsakter, t.ex. i rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt

modifierade organismer (EGT nr L 117,8.5.1990, s.1, 31990L219). Inom EU har produktvalsprincipen kommit till uttryck i bl.a. direktiv 98/8/EG om biocider.

Regeringen avser att verka för att dessa principer kommer till uttryck i EU:s kemikaliestrategi. Försiktighetsprincipen finns visserligen i EG-fördraget men bör också, för att göras tydligare, föras in i EG-rättsakter på kemikalieområdet, särskilt i direktiv 76/769/EEG som begränsar användningen av vissa farliga ämnen.

En annan viktig grundläggande princip är att den som förorsakar miljöstörningar har att bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter. Principen är internationellt vedertagen och kallas allmänt för PPP (polluter pays principle). Principen har slagits fast i EG-fördraget och i FN:s Rio-deklaration.

Riskbedömning och riskhantering i EU

Inom EU finns regler för riskbedömning och riskhantering av såväl nya som existerande ämnen. Reglerna om nya ämnen är sammanlänkade med systemet för förhandsanmälan av nya ämnen. Programmet för bedömning och kontroll av risker med existerande kemiska ämnen har funnits sedan 1993. Fram till november 2000 hade 131 ämnen prioriterats för bedömning i programmet. För sex ämnen hade den slutliga publiceringen av resultatet av bedömningen skett i Europeiska Gemenskapernas Tidning (EGT). För fyra av dessa ämnen fanns strategier för riskreduktion och för två var bedömningen att sådana strategier inte behövdes.

Arbetet med riskbedömning och riskhantering av existerande ämnen inom EU går således långsamt. Programmet omfattar i dag ämnen som tillverkas inom eller importerats till EU i volymer över 10 ton. Det finns ca 10 000 sådana ämnen och även om inte alla dessa ämnen behöver bedömas i programmet kommer det med dagens takt att ta mycket lång tid att ens utvärdera en bråkdel av dem.

Regeringen avser att verka för att arbetet med riskbedömningar inom EU:s program påskyndas. Ett viktigt led i den processen är att ge företagen ett större ansvar än de har i dag. I dag utförs riskbedömningarna för såväl nya som existerande ämnen av de nationella myndigheterna. Det är också myndigheterna som utarbetar strategier för riskhantering för de ämnen som visat sig kunna innebära en risk. I enlighet med vad som sagts i delmål 1 avser regeringen att verka för att företagen får ett tydligt ansvar för att utföra initiala riskbedömningar för de ämnen som de tillverkar eller importerar. För sådana ämnen som uppfyller kriterierna för utfasning, enligt delmål 3, behöver fullständiga riskbedömningar inte göras. Åtgärder bör för dessa vidtas baserat enbart på de inneboende egenskaperna. För övriga ämnen bör företagen göra en initial riskbedömning. Myndigheterna bör inrikta sina resurser på att granska riskbedömningarna för de ämnen där riskerna kan antas vara störst.

Metodikerna för riskbedömningar bör också ses över. Arbete i sådan riktning pågår såväl i Sverige som inom EU. Ett syfte bland andra är att närma reglerna om existerande och nya ämnen till varandra.

Försiktighetsprincipen bör komma till uttryck i reglerna. Metoderna för riskbedömning inom EU bör förändras i syfte att påskynda bedömningarna. Detta kan ske genom att bedömningarna görs mer riktade mot de områden som för det enskilda ämnet är av störst betydelse för en eventuell risk. Metodiken för riskbedömningar bör samtidigt utvecklas så att den ger bättre möjligheter än i dag att ta hänsyn till viktiga faktorer såsom varors bidrag till emissionerna av ett ämne, ämnens nedbrytbarhet och bioackumulering samt samverkan mellan olika ämnen. För att få en bättre bild av emissionerna av kemiska ämnen behöver de företag som använder kemikalier, t.ex. i varuproduktion, få ett ansvar för att ta fram sådana uppgifter.

Bekämpningsmedel

Som nämnts i samband med delmål 3 görs för bekämpningsmedel, till skillnad från flertalet övriga kemiska produkter, en förhandsgranskning av myndigheterna innan produkterna får släppas ut på marknaden. Sverige bör verka för att försiktighetsprincipen förs in i de båda direktiv som reglerar bekämpningsmedel inom EU, direktivet 91/414/EEG om växtskyddsmedel samt direktivet 98/8/EG om biocider. Därtill bör produktvalsprincipen komma till uttryck i båda direktiven. I dag skall denna princip tillämpas vid beslut om verksamma ämnen i biocidprodukter. Detta fungerar så att alla ämnen som används i en viss tillämpning, t.ex. i träskyddsmedel, utvärderas vid samma tidpunkt. Det blir därigenom möjligt att jämföra riskerna med olika ämnen avsedda för samma funktion och välja bort de mest skadliga. Någon motsvarighet finns inte i växtskyddsmedelsdirektivet. Sverige bör därför verka för att produktvalsprincipen skall komma till uttryck även i detta direktiv.

Inom EU pågår nu ett arbete med att utvärdera alla verksamma ämnen i växtskyddsmedel och biocider. De ämnen som bedöms som acceptabla för användning förs upp på en s.k. positivlista. Som nämnts i samband med delmål 3 är det viktigt att aktivt arbeta för att ämnen som omfattas av det delmålet inte förs upp på positivlistorna. Några bekämpningsmedel som tidigare varit förbjudna i Sverige har förts upp på dessa listor. Det är nu synnerligen viktigt att Sverige aktivt arbetar för att inte fler av de tidigare förbjudna bekämpningsmedlen förs upp på positivlistorna. Möjligheterna att inte godkänna bekämpningsmedel som innehåller dessa ämnen nationellt är mycket begränsade. Det finns dock möjlighet vid speciella skäl att förbjuda bekämpningsmedel som satts upp på positivlistan. Det kan vara klimatologiska skäl, vilka gör att ett bekämpningsmedel inte bryts ner och därför riskerar att spridas på ett icke önskvärt sätt. Sådana skäl skulle kunna bli aktuella för Sverige.

För bekämpningsmedel i jordbruk och trädgårdsnäring har regeringen ställt upp övergripande mål om minskade hälso- och miljörisker i propositionen 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk. Pågående åtgärdsprogram för att minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel tar fasta på att kartlägga och kvantifiera riskerna samt att med hjälp av en rad olika åtgärder reducera riskerna. Arbetet inom programmet omfattar såväl förhandsgranskning av bekämpningsmedel som åtgärder för att t.ex. minska den totala användningen, utveckla

alternativa bekämpningsmetoder och förbättra hanteringen liksom att öka kunskapsnivån hos användarna. Det är angeläget att EU utvecklar en samlad strategi för att minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel inom jordbruket och trädgårdsnäringen.

Metaller

Två av de riktlinjer som presenterades i prop. 1997/98:145 Svenska miljömål handlar om metaller. Den ena innebär att varor i huvudsak skall vara fria från kvicksilver, kadmium och bly, vilken inryms i delmål 3. Den andra riktlinjen om metaller innebär att metaller i övrigt används i sådana tillämpningar att de inte kommer ut i miljön i en omfattning som medför att miljö och människors hälsa kan komma till skada.

För att kunna tillämpa den senare riktlinjen är det viktigt att kunskaper om metaller och metallföreningar kommer fram. Kravet på kunskap om ämnen, enligt delmål 1, omfattar metaller såväl som andra ämnen. Kunskaper om såväl hälso- och miljöfarligheten som exponeringen för metallerna är viktiga för att kunna omsätta denna riktlinje. I avvaktan på mer fullständig kunskap bör särskild försiktighet iakttas med att använda metaller med hög toxicitet, metaller för vilka halterna i människor eller miljön redan förhöjts samt metaller vars naturliga halter i miljön är låga. Det senare har sin grund i att halterna av sådana metaller snabbt kan flerdubblas jämfört med den naturliga bakgrunden, vilket strider mot miljömålet Giftfri miljö – som innebär att halterna av naturligt förekommande ämnen skall vara nära bakgrunden. Ämnen som förekommer naturligt i låga halter har också ofta visat sig kunna vara mycket toxiska. För att kunna nå målet är det viktigt att åtgärder inriktas mot de användningsområden som leder till en stor spridning av metaller. Det är emellertid viktigt att beakta bakgrundshalter av de ämnen som förekommer naturligt i miljön. Kunskapen om geologin är då en viktig utgångspunkt. Ämnen som kommer ut i miljön på grund av mänskliga aktiviteter måste ställas i relation till de naturliga halterna. I områden där t.ex. de naturliga halterna av metaller är höga kan det vara nödvändigt att begränsa utsläppen av metaller från mänsklig aktivitet mer än inom andra områden.

Vad som sagts om bedömningar och kontroll av risker med ämnen inom EU gäller för metaller såväl som för andra ämnen. Flera metaller och metallföreningar är för närvarande föremål för riskbedömningar inom EU. Sverige bör bidra till riskbedömningarna och utvecklingen av strategier för riskhantering för metaller. Särskilt viktigt är att den information och kunskap om emissioner från olika varugrupper som kommer fram inom ramen för aktuell forskning tas till vara i EU-arbetet.

Metaller som används i stora volymer i Sverige är bl.a. koppar, zink, krom och nickel. För dessa pågår eller planeras riskbedömningar inom EU. Det är viktigt att Sverige i dessa sammanhang bidrar med de kunskaper som kommit fram genom svensk forskning och att Sverige verkar för gemensamma strategier för riskhantering. Parallellt med det bör åtgärder vidtas nationellt för att stimulera ett utbyte till hälso- och miljömässigt bättre alternativ inom de användningsområden som leder till stor diffus spridning av metallerna. Kemikalieutredningen har identifierat

områden med stor diffus spridning av metaller från varor, baserat på aktuell metallforskning. Viktiga områden att arbeta med i det sammanhanget är bl.a. koppar, bly och zink i bromsbelägg, koppar i vattenledningar, koppar i båtbottnfärger, krom och arsenik i träskyddsmedel, zink i gummidäck, zink i rostskyddsmedel, främst i trafikmiljön samt nickel, nickelföreningar och kromater i produkter som kommer i kontakt med hud.

På senare tid har ett stort antal metaller, som tidigare haft en mer eller mindre begränsad användning, börjat användas i ökande omfattning. Det rör sig om metaller som används i nya tekniska produkter på t.ex. elektronikområdet. Exempel på några metaller vars användning har ökat de senaste decennierna är silver, indium, palladium, platina, antimon, selen, tellur och vanadin. Kunskapen om dessa metaller är ofta bristfällig och det är viktigt att kunskap, i enlighet med delmål 1, kommer fram så snart som möjligt med tanke på den ökande användningen. Företagen har skyldighet att förhindra att användningen medför negativa effekter och måste vidta åtgärder samtidigt som nya uppgifter om metallers spridning och effekter kontinuerligt måste följas av Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket för att kontrollera att företagen tar sitt ansvar.

Ett särskilt område där den ökande användningen av vissa metaller kan innebära problem är avloppsslam. I slammet ansamlas en stor del av de metallmängder som nöts av från produkter i vårt samhälle. I dag finns gränsvärden för endast sju metaller. Övriga metaller analyseras inte regelbundet i slam. Forskning har visat att ett stort antal metaller påträffas i slam i varierande halter. Nya analysmetoder har gjort det lättare att analysera metaller. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå gränsvärden för relevanta metaller i slam som i dag inte finns upptagna i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, samt se över befintliga gränsvärden.

För att uppnå målet Giftfri miljö bör metaller återvinnas i största möjliga utsträckning med undantag för de metaller som helt skall fasas ut från kretsloppet. Återvinningen bidrar till att begränsa miljö- och hälsoriskerna med metallanvändningen. Bättre statistik behövs för att kunna följa återvinningen av metaller och sätta tydliga mål för enskilda metaller. Producentansvar kan vara ett viktigt styrmedel för att främja metallåtervinning.

För många av de volymmässigt stora metallerna, såsom koppar samt krom och nickel i rostfritt stål är återvinningen hög redan idag. Återvinningen bör dock kunna höjas ytterligare. Teknikerna för återvinning av volymmässigt stora metaller behöver förbättras ytterligare. De metaller som används i små, men ibland ökande, volymer återvinns i varierande grad beroende på deras marknadsvärde. För metaller som guld, platina och silver sker en hög återvinning medan andra metaller med lågt marknadsvärde knappast alls återvinns. Nya system behöver därför skapas för återvinning av dessa metaller. Detta kan behöva göras i internationell samverkan för att metallmängderna skall bli tillräckliga för verksamheten.

För att delmålet om en allmän riskminskning skall gå att genomföra måste alla aktörer involveras i arbetet; företag som tillverkar eller importerar kemiska ämnen, företag som tillverkar eller importerar andra typer av varor samt de som yrkesmässigt, eller privat, använder kemiska produkter och andra varor. Tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemiska produkter och varor måste ta ansvar för dessa under hela livslängden bl.a. genom att inte sätta ut kemiska produkter och varor på marknaden som i något hanteringsled innebär oacceptabla risker. Användare måste undvika att nyttja sådana kemiska produkter och varor som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med produkter eller varor som kan antas vara mindre farliga. Användarna måste också vidta sådana åtgärder vid hanteringen av kemiska produkter och varor att exponeringen av människor och miljö för kemiska ämnen minskar fortlöpande.

Ökad kunskap om ämnens egenskaper och spridningen av dem är grundläggande i arbetet. Kunskapen om ämnena kommer att öka i takt med att delmål 1 realiserar. Det räcker dock inte med att kunskapen kommer fram – den måste spridas och omsättas i riskbegränsande åtgärder. Kunskapen om ämnens förekomst måste också öka. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har haft regeringens uppdrag att påbörja en kartläggning av farliga flöden av kemikalier. Detta arbete måste fortsätta. Naturvårdsverket avser att inom ramen för sitt löpande arbete föra en dialog med andra berörda myndigheter och aktörer på marknaden om hur ett system för beräkning av emissioner från diffusa källor kan utvecklas. I det innefattas t.ex. rollfördelning, prioritering av källor och ämnen, metodutveckling och analys av brister i kunskapsunderlaget. Arbetet skall samordnas med andra pågående arbeten inom EU på området. Annan grundläggande kunskap som är viktig att beakta är metallhalter som förekommer naturligt i miljön. Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) gör biokemiska kartläggningar som ger en indikation om de biotillgängliga halterna av metaller i miljön. Detta är viktig information i samband med diskussioner om bedömningar av metallers miljöpåverkan då metaller i sig inte behöver vara speciellt biotillgängliga. Denna tillgänglighet varierar med de olika tillstånden metallerna befinner sig i.

Flera av de styrmedel som behandlats i de nationella strategierna för att nå delmål 3 bör vara användbara även för att nå delmål 4.

Listor över farliga ämnen kan vara en hjälp i företagens arbete med att nå delmålet. Kemikalieinspektionens s.k. OBS-lista omfattar de ämnen som täcks av delmål 3, men också andra ämnen med farliga egenskaper, baserat på vissa kriterier. En vidareutveckling av OBS-listan i syfte att göra den mer användarvänlig, inklusive verksamhetsanpassning, gagnar alltså även delmål 4.

Det register över kemikalieutsläpp som Naturvårdsverket avser att utveckla kommer troligen i första hand att inriktas mot de ämnen som omfattas av delmål 3. Registret bör dock kunna utvecklas på ett sådant sätt att det med tiden också omfattar och ger information om andra farliga ämnen.

Ett forum av ökande betydelse för överföring av kunskap om ämnens egenskaper är Internet. Myndigheter och branschorganisationer har genom Internet fått ökade möjligheter att ge information om hälso- och miljöfarliga kemikalier och att anpassa den med utgångspunkt från de avsedda användargruppernas behov av och möjligheter till att tillgodogöra sig informationen.

Offentlig upphandling är ett viktigt redskap inte bara beträffande ämnen som omfattas av delmål 3, utan också som en hjälp att uppnå delmål 4. Därför bör miljökrav ställas i offentliga upphandlingar där relevanta miljökrav kan formuleras och utvärderas. Försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen bör tillämpas vid utformningen av sådana miljökrav.

Tillverkare, importörer, leverantörer och användare måste för att klara delmålet bedriva ett systematiskt miljöarbete. Företagen skall enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll förteckna de kemiska produkter som hanteras i verksamheten och som kan innebära hälso- eller miljörisiker. System för miljöledning kan utgöra ett ytterligare stöd för ett systematiskt arbete. Sådana system är frivilliga, men bidrar till organisation och effektivisering av miljöarbetet med tydliga mål, uppföljning av resultat och ansvarsfördelning. De två mest kända systemen är EU:s miljöstyrnings- och revisionsordning EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) och Internationella standardiseringsorganisationens miljöledningssystem ISO 14001.

Enligt ISO 14001 och EMAS skall betydande miljöaspekter i verksamheten identifieras och mål ställas upp. Systemen ställer också krav på ständig förbättring. Det är viktigt att företagen i dessa sammanhang tar tillräcklig hänsyn till de miljöaspekter som är förknippade med användningen av kemikalier. Regeringen avser att verka för att användning av farliga kemikalier i EMAS-förordningen läggs till de exempel som ges på vad som kan ingå i miljöredovisningens sammanfattning av uppgifter om organisationens miljöarbete.

Regeringen avser, i enlighet med vad som sagts i skrivelsen 1999/2000:114, att verka för att miljöledningssystem inom såväl privat som offentlig sektor fortsatt främjas. En särskilt viktig fråga är hur de små och medelstora företagen kan stimuleras till att införa miljöledningssystem. Miljöstyrningsrådet bedriver verksamhet som syftar till att underlätta detta, vilket även NUTEK har gjort. Vidare är det viktigt med ett utbyte mellan tillsynsmyndigheter och certifieringsorgan, där myndigheterna kan bidra till att höja certifieringsorganens kompetens om kemikaliefrågor. Tillsynsmyndigheternas kompetens om miljöledningssystem bör också höjas.

En annan angelägen fråga inom såväl delmål 3 som delmål 4 är att produktdirektiv och harmoniserade produktstandarder inte ställer specifika krav på varors innehåll. Innehållet måste kunna ändras allteftersom nya alternativ, som uppfyller samma funktion men med lägre risker, blir tillgängliga på marknaden.

5.5.1 Delmål 5

Regeringens förslag: För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av delmål 3, skall det senast år 2010 finnas riktvärden fastlagda av berörda myndigheter. Riktvärdena skall ange vilka halter som får förekomma i miljön eller vilka halter människor högst får utsättas (exponeras) för. Syftet är att riktvärdena på sikt skall fastställas som miljö kvalitetsnormer.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stöder delmålet. *Kemikalieinspektionen* föreslår en höjning av ambitionsnivån till minst 200 ämnen. Bakgrunden är att arbete nu pågår med att införa rådets direktiv 76/464, vilket innebär att riktvärden för yttre miljö kommer att sättas för 50–100 ämnen under år 2001. Eftersom bedömningsgrunder är en väl inarbetad term föreslår inspektionen att den införs som alternativ till benämningen riktvärden. *Kemikontoret* menar att det medför stora kostnader att mäta och följa fastställda riktvärden. *Länsstyrelserna i Stockholms län* och *i Södermanland* poängterar att berörda myndigheter måste utarbeta gemensamma riktvärden till skydd för människors hälsa. *Institutet för miljömedicin* betonar att de riskbedömningar som skall ligga till grund för riktvärdena bör göras på myndigheter och forskningsinstitut. Institutet ifrågasätter också, i likhet med *Naturskyddsföreningen*, riktvärdenas juridiska status. *Kemisk-Tekniska Leverantörsförbundet*, *Sveriges Färgfabrikanters förening* m.fl. anser att man inte bör utelämna tekniska och ekonomiska aspekter. *Lantbrukarnas riksförbund* menar att dricksvattendirektivets gränser beträffande bekämpningsmedel bör gälla. *Marks kommun* vill ha konkreta mål för ämnen som befinner sig i kretsloppet, t.ex. för kvicksilverhalter i fisk.

Skälen för regeringens förslag: Miljömålet Giftfri miljö innebär att halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön skall vara nära bakgrunds nivåerna och att halterna av naturfrämmande ämnen i miljön skall vara nära noll. För att uppnå detta måste ämnen med särskilt farliga egenskaper fasas ut, enligt delmål 3. Det behövs också en allmän riskminskning, i enlighet med delmål 4. Syftet med de riktvärden som föreslås i detta delmål är att definiera vad som enligt miljömålet skall avses med nära bakgrunds nivåer och nära noll. Riktvärden är tänkta att utvecklas för ämnen som kan innebära risker men som inte omfattas av de generella kraven på utfasning, enligt delmål 3. Riktvärden bör utvecklas både för hälsa och miljö. Riktvärdena skall baseras på riskerna med de kemiska ämnena och ange den halt under vilken effekter, baserat på dagens kunskap, inte förväntas. Riktvärdena kan därför behöva vidareutvecklas när kunskapsunderlaget ökar. Syftet är att riktvärdena på sikt skall göras om till miljö kvalitetsnormer, som då blir juridiskt bindande.

Regeringen delar Miljömålskommitténs bedömning att det senast år 2002 bör finna en första lista på riktvärden för ämnen med farliga

egenskaper. Regeringen delar också Miljömålskommitténs uppfattning att det därefter bör tas fram riktvärden fortlöpande och för minst 100 ämnen under perioden fram till år 2010 enligt uppsatta mål.

Prop. 2000/01:65

5.5.2 Strategier för att nå delmål 5

Regeringens bedömning: Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket bör ges huvudansvaret för att utveckla riktvärdena. Andra myndigheter bör involveras i arbetet efter behov. Företagen måste arbeta för att riktvärdena inte skall överskridas.

Miljömålskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har kommenterat strategierna för att nå delmål 5.

Skälen för regeringens bedömning: Ett arbete för att ta fram riktvärden har inletts på Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Eftersom det i dag inte finns något system för riktvärden av det slag som avses i delmålet, måste arbetet inledas med att berörda myndigheter utarbetar ett fungerande system för att ta fram riktvärden. Riktvärdenas tänkta användningssätt och juridiska status har stora likheter med de bedömningsgrunder för olika ämnen som Naturvårdsverket har tagit fram. Det finns därför goda skäl att se över möjligheterna att samordna ett system med riktvärden med det befintliga systemet för bedömningsgrunder. Riktvärdena bör dock alltid utgå från effekter, till skillnad från dagens bedömningsgrunder som i vissa fall helt utgår från statistiska fördelningar av halter uppmätta i miljön. Ett arbete med att prioritera vilka ämnen som skall omfattas av riktvärden bör också påbörjas snarast.

Riktvärdena är tänkta att kunna användas i bedömningar av vad som är godtagbar miljö kvalitet (dvs. motsvarar miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö), dels vid myndigheternas tillståndsprovningar och tillsyn, dels i näringslivets egna miljöarbete.

När t.ex. miljöövervakning eller mätningar utförda av näringslivet påvisar att riktvärden överskrids måste åtgärder vidtas för att minska tillförseln av de aktuella ämnena. Vilka åtgärder som behövs måste analyseras från fall till fall. Det kan röra sig om allt från att minska utsläppen från en punktkälla till att vidta åtgärder mot läckage från varor eller verka internationellt för minskad långväga lufttransport av ämnen. Riktvärdena kan också utgöra ett underlag för att sätta miljö kvalitetsnormer i de fall sådana kan vara ett lämpligt styrmedel.

Enligt preciseringen av målet Giftfri miljö skall den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö inte vara skadlig för människor. Detta bör ligga till grund för riktvärden som sätts till skydd för människors hälsa. För att kunna ta hänsyn till den samlade exponeringen krävs att Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket tar initiativ till ett utökat samarbete med de myndigheter som i dag arbetar med dessa frågor inom olika områden, t.ex. Arbetsmiljöverket, Livsmedelsverket och Socialstyrelsen.

Kemikalieutredningen har i sitt betänkande pekat på behovet av forskning och metodutveckling inom kemikalieområdet och lyft fram angelägna forskningsområden. Många remissinstanser har i sina yttranden understrukt behovet av forskning och metodutveckling.

Det finns stora kunskapsluckor beträffande kemiska ämnens egenskaper, förekomst och spridning. Flera av delmålen är tänkta att avhjälpa dessa problem. Det är viktigt att betona att det är företagen som har ansvaret för att testa kemiska ämnens egenskaper och informera om deras spridning. Det är också företagen som har ansvaret för att utveckla alternativ till farliga ämnen. Som stöd för genomförandet av delmålen behövs dock även forskning inom många områden. Det rör sig både om grundläggande naturvetenskaplig forskning, men också om teknisk och samhällsvetenskaplig forskning. Forskning behövs t.ex. för att identifiera effekter som ämnen kan ha, vid sidan av de effekter som undersöks i standardiserade testprogram. Ett annat exempel är att grundläggande teknisk forskning kan behövas för att ge förutsättningar för utveckling av mindre farliga alternativ.

Det finns också behov av utveckling av testmetoder, för att förbättra tester och för att kunna införa tester inom angelägna områden som i dag inte omfattas av testprogram inom t.ex. EU och OECD. Det är också angeläget att utveckla godkända testmetoder som inte innebär användning av försöksdjur.

Många av remissinstanserna, både från näringslivet, myndigheterna och forskningssidan pekar på vikten av att en kraftfull satsning på forskning inom området görs, så att ett bättre underlag kommer fram.

Forskningsbehov

Regeringen har i prop. 2000/01:3 Forskning och förnyelse framhållit att en kraftfull, nationell satsning på grundläggande miljökemisk, ekotoxikologisk och toxikologisk forskning är en förutsättning för att Sverige skall kunna driva kemikaliefrågorna i internationella fora på ett kunskapsbaserat, välgrundat och därmed övertygande sätt.

I det följande anges, som en fördjupning till de områden som berördes i prop. 2000/01:3, exempel på prioriterade forskningsområden för att nå miljömålet Giftfri miljö.

Med tanke på dagens allt mer komplexa exponeringssituation finns skäl att rikta forskningsinsatser mot allt mer subtila effekter på människa och miljö. Det behövs i det sammanhanget forskning kring hur effekter av olika ämnen samverkar (t.ex. synergieffekter). Det behövs också forskning kring hur exponering för ämnen i låga doser under lång tid påverkar människa och miljö.

Den svenska miljöforskningen har i dag en framträdande position. Kemikalieutredningen framhåller dock att det finns ett problem med att forskningen i stor utsträckning fokuseras på de mest uppseendeväckande miljöproblemen och att detta ofta sker på bekostnad av grundläggande forskning som kan leda fram till kunskaper som är nödvändiga för

framtiden. Forskningen måste också breddas till att omfatta fler ämnen med olika typer av egenskaper.

Det går inte att i förväg med säkerhet fastställa var framtida forskningsbehov inom området föreligger. I redogörelsen för problem-bilden (sid. 9) påpekades att kunskapsbristen beträffande kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper är stor. Sannolikt finns det åtskilliga miljö- och hälsoproblem kopplade till kemikalieanvändningen som ännu inte är identifierade. För att klarlägga hotbilden behövs därför icke öronmärkta forskningsmedel utöver de områden vi i dag vet behöver prioriteras. Om den goda renommé som kännetecknar svensk miljöforskning skall kunna bibehållas är det viktigt med ett system för fördelning av forskningsmedel inom området som är ändamålsenligt för att upprätthålla kvaliteten. Forskarstyrning och kollegial utvärdering av projekt medför att inomvetenskaplig kvalitet krävs för att ett projekt skall erhålla medel. Det svenska systemet med forskningsråd, där initiativ till nya forskningsprojekt tas av forskare eller forskargrupper som bedöms i konkurrens med andra projekt har visat sig vara mycket framgångsrikt.

Det rör sig om ett stort arbetsfält som lämpligast bearbetas i internationellt samarbete och där Sverige bör delta aktivt. Det är viktigt att resurser avsätts för detta arbete i Sverige, inte minst för att kunna bedöma ämnenas uppträdande och toxicitet i vår miljö, vilken på många sätt avviker från miljön i andra delar av världen.

Exempel på prioriterad forskning som stöd för delmål 3 är att öka kunskapen när det gäller nedbrytning och bioackumulering. Bioackumulering mäts i dag främst i vattenmiljö. Det finns ett behov av studier av bioackumulering i landlevande organismer, vilket är en förutsättning för att relevanta testmetoder på detta område skall kunna utvecklas. Förhållandet mellan bioackumulering och biomagnifiering behöver belysas. Nedbrytning av organiska miljöföroreningar under olika förhållanden är ett forskningsområde av stort intresse för metodutveckling på området. Det är också av stort intresse att öka kunskaperna om variationer i nedbrytbarhet och deras orsaker.

För metaller är forskning om nedbrytning inte relevant, eftersom de är grundämnen och således inte kan brytas ner. I stället bör forskningsinsatser riktas mot metallernas förekomstformer och omvandlingar mellan dessa. Metallernas förekomstform påverkar tillgängligheten för upptag i levande organismer.

Ett annat angeläget forskningsområde är hormonstörande ämnen, inom vilket såväl effekter på människa som påverkan på lägre och högre djur behöver klarläggas ytterligare. Det är framför allt av vikt att klarlägga genom vilka grundläggande mekanismer de hormonstörande ämnena verkar i kroppen.

På exponeringsområdet är studier av emissioner av ämnen från varor ett område av intresse. Det behövs exempelvis metodik för uppskattning av ackumulation i samhället av ämnen i långlivade varor samt mätningar av emissioner av ämnen från de varor som ackumulerats i samhället. Baserat på sådan forskning kan emissionsfaktorer för ämnen i olika material och miljöer utvecklas.

Miljömedicinska studier behövs även av möjlig inverkan av kemiska ämnen på t.ex. utveckling av allergier och effekter på utveckling,

inlärningsförmåga och mental kapacitet. Det är också av stort intresse att undersöka möjligheten att utnyttja genteknologisk forskning för att identifiera känsliga grupper och organismer.

Vidareutveckling av metoder för riskbedömning är ytterligare ett viktigt område där forskningsinsatser krävs.

Kemikalieutredningen pekar också på behovet av en långsiktig uppföljning av effekter och halter i anslutning till fortlöpande miljöövervakning, samt möjligheter att kunna ställa dessa mot exempelvis register med hälsodata som underlag för forskning. Regeringen anser också att det behövs mer forskning för att klarlägga vilka ämnen som bildas i industriella processer eller vid förbränning och problemets storlek. Det behövs också forskning om samverkans effekter mellan olika ämnen. Delmål 1 är också en förutsättning för genomförandet av en miljöorienterad produktpolitik.

För att styra utvecklingen mot en minskad användning av ämnen med farliga egenskaper kan olika styrmedel användas. Det finns i det sammanhanget behov av forskning kring olika styrmedel och deras effektivitet i olika situationer. Samhällsvetenskaplig forskning kan också bidra till ökad förståelse kring beteende- och attitydförändringar i samhället i förhållande till ökad kunskap om kemiska ämnen och till olika former av styrmedel. Samspelet mellan vetenskap och politik är ett intressant forskningsområde som kan leda till ökade möjligheter att nå framgång inte minst internationellt. Det finns också behov av forskning som underlag för metodutveckling t.ex. inom miljöekonomi samt integrering av kemikaliefrågor i verktyg på miljöområdet såsom livscykelanalyser.

Slutligen behövs teknisk forskning för att stödja utveckling av mindre farliga kemikalier och utveckling av mindre kemikaliekrävande tekniker, i syfte att möjliggöra ersättning i användningsområden där farliga kemikalier används i dag. Likaså är det angeläget att i syfte att minska risker vid hantering stödja utveckling av säkrare tekniker.

Behov av metodutveckling

För att möjliggöra att kunskap tas fram om kemiska ämnens inneboende egenskaper såsom deras nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet samt effektrelaterade egenskaper såsom cancerframkallande, arvsmassepåverkande, fortplantningsstörande och hormonstörande förmåga, krävs i många fall att nya metoder och tekniker utvecklas och att gamla vidareutvecklas. Det är här dessutom synnerligen angeläget att peka på vikten av att arbeta i riktning mot testmetoder som leder till ett minskat behov av djurförsök. Därutöver krävs att exempelvis rutinmässigt användbara analystekniker utvecklas för att möjliggöra studier av flera ämnens flöden med varor och förekomst i miljön än vad som är möjligt i dag.

Behovet av att minska mängden tester på djur, för att ta reda på ämnens egenskaper och effekter, kan uppnås genom att modeller för att beräkna ämnens egenskaper utvecklas mot större noggrannhet och att flera djurfria testmetoder utvecklas. De försöksdjur som ändå används måste utnyttjas bättre så att antalet djur som behövs relativt sett minskar,

samtidigt som det är viktigt att verka för att djurens förhållanden förbättras. Regeringen avser som framgår av avsnitt 5.1.2. att verka för en utvärdering av försöksdjursfria testmetoder samt hur den framtida metodutvecklingen på området bör inriktas för att minska antalet djurförsök, t.ex. genom översiktliga tester med in vitro-metoder. Utvecklingen av nya tekniker, t.ex. nanoteknik, kan komma att bidra till att testning av kemikalier förändras och därmed till att antalet djurförsök minskar.

Angelägna områden för metodutveckling är testmetoder för hormonstörande effekter (inklusive vidareutveckling av tester av fortplantningsstörningar) och testmetoder för att kunna bestämma hur långlivade och bioackumulerande ämnen är. Det behövs också utveckling av kemiska analysmetoder för miljöprover bl.a. för att rutinmässigt kunna bestämma förekomsten i miljön av farliga ämnen.

För att nya testmetoder skall kunna standardiseras och börja användas i stor skala krävs ett omfattande arbete med att utvärdera testerna. Regeringen vill särskilt framhålla behovet av sådant arbete.

7 Tillsyn och inspektionsverksamhet

För att nå miljö kvalitetsmålet måste delmålen omsättas i praktiken. Det måste finnas tillsyn och inspektion för att säkerställa att så verkligen sker. Tillsyn och inspektionsverksamhet är en nationell angelägenhet. Kemikalieutredningen fick ett tilläggsuppdrag som redovisats i ett betänkande (SOU 2001:4) i början av januari 2001. I uppdraget ingick bl.a. att belysa och klargöra den framtida rollen inom kemikaliekontrollen för Kemikalieinspektionen och andra centrala, regionala och lokala tillsynsmyndigheter. I detta ingick organisationen av den nationella tillsynen. Kemikalieutredningen föreslår förändringar i ansvarsfördelningen för tillsynen mellan centrala och lokala myndigheter. Utredningen anser slutligen att Kemikalieinspektionen måste förstärkas och ger förslag till fördelning mellan skatter och avgifter för den framtida finansieringen av verksamheten. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Många av remissinstanserna påpekar vikten av att ökade resurser kommer till för att en tillräckligt god tillsyn skall komma till stånd. De regionala och kommunala myndigheterna liksom Svenska Kommunförbundet betonar också vikten av att de centrala myndigheterna liksom, i förekommande fall, de regionala, ger ett bättre stöd till den myndighet som utövar tillsynen.

Trots att tillsynen i grunden är nationell blir det alltmer angeläget för svensk del att kemikalietillsynen och regelefterlevnaden fungerar tillfredsställande inom hela EU. Bakgrunden till detta är att en stor andel kemiska produkter och andra varor på den svenska marknaden är producerade i länder utanför Sverige, och en stor del utanför EU. Varorna kommer ofta in till Sverige via andra EU-länder.

Inom EU har initiativ tagits till nätverk som syftar till att utveckla och samordna inspektionsmetodik samt utbyta erfarenheter och information

mellan medlemsstaterna. Två sådana nätverk är IMPEL Network (European Network for the Implementation of Environmental Law) och CLEEN (Chemical Legislation European Enforcement Network). IMPEL arbetar med tillsynsfrågor som gäller regler om yttre miljö, vilka vanligen är s.k. minimiregler där ett enskilt medlemsland kan ställa högre krav än vad som föreskrivs i direktivet. CLEEN arbetar med tillsyn över kemiska produkter och andra produkter som har fri rörlighet inom EU, där restriktioner införs genom harmoniserade direktiv som länderna måste införa. Med stöd av CLEEN genomför medlemsstaternas tillsynsmyndigheter samordnad tillsyn över kemikaliereglerna i EU.

Medlemsstaternas tillsyn är en viktig del av riskbegränsningsarbetet och en förutsättning för trovärdigheten i EU:s regelverk. Frågor om tillsyn och regelefterlevnad måste därför uppmärksammas i högre utsträckning och förstärkas i den politiska diskussionen om en ny kemikaliestrategi. Sverige bör verka för att det arbete som bedrivs inom ramen för IMPEL och CLEEN utvecklas och stöds av kommissionen. Vägledningsdokument med minimikrav på tillsyn och regelefterlevnad av kemikaliereglerna bör tas fram.

8 Uppföljning

För att kunna bedöma om arbetet för att nå delmålen bedrivs på ett effektivt sätt måste det följas upp och utvärderas. Ett nationellt och ett regionalt uppföljnings- och utvärderingssystem baserat på indikatorer knutet till miljömålen har föreslagits av Miljömålskommittén. Kommittén föreslog också att ett miljömålsråd skall inrättas, vars uppgift skulle vara att tillsammans med miljömålsansvariga myndigheter föreslå lämpliga indikatorer för att följa upp miljömålen. Enligt kommitténs förslag bör regeringen besluta vilka myndigheter som skall vara ansvariga för de olika miljömålen. Huvudansvarig myndighet för Giftfri miljö bör vara Kemikalieinspektionen. Förslaget om system för uppföljning och eventuellt inrättande av ett miljömålsråd behandlas vidare i den kommande miljömålspropositionen.

Det finns ett behov av utökad miljöövervakning för att följa upp beslut om begränsningar och frivilliga åtaganden för att minska användningen av kemikalier med oönskade miljö- och hälsoeffekter. Framför allt behöver antalet ämnen som övervakas utökas. Det kan ske genom att fler undersökningar av översiktlig karaktär genomförs – där mätningar av ett stort antal ämnen görs. Sådana mätningar kan göras i miljöer där halterna av ämnena kan förväntas vara höga, dvs. nära källor och i stadsmiljöer. Resultat från översiktliga undersökningar av det slaget kan ge värdefullt underlag till prioriteringar av vilka ämnen som bör ingå i mer omfattande program. De ämnen som hittas i höga halter nära källor bör vara mer prioriterade att söka efter även i mer avlägsna områden jämfört med de ämnen som inte förekommer i detekterbara halter ens nära källor. Ny analysteknik ger ökade förutsättningar för att mäta fler ämnen på samma gång som t.ex. är fallet inom metallområdet.

Det finns också ett behov av utökad hälsorelaterad miljöövervakning, för att följa upp människors exponering. För att möjliggöra uppföljning bakåt i tiden av eventuella nya miljögifter som upptäcks behövs provbanker, där material samlas över åren. Det finns ett behov av sådana provbanker både för miljöprover och för mänsklig vävnad.

9 Ekonomiska konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Att driva genomförandet av delmålen, nationellt och inom EU, kräver insatser av svenska myndigheter. Den myndighet som berörs mest av genomförandet är Kemikalieinspektionen. Inriktningen på inspektionens framtida arbete och frågan om hur myndighetens arbete skall finansieras har utretts av Kemikalieutredningen. Utredningen redovisade sina förslag i början av januari 2001.

Kemikalieutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2001:4) förstärkningar av Kemikalieinspektionen de närmaste tre åren. De föreslagna förstärkningarna med nya tjänster och ytterligare medel avser främst tillsynen enligt 14 kap. miljöbalken, det EU-inriktade riskbedömnings- och riskbegränsningsarbetet samt övrigt arbete med anledning av huvudansvaret för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

Övriga myndigheter som deltar i genomförandet av målet Giftfri miljö förväntas klara arbetet inom ramen för befintliga budgetmedel.

Konsekvenser för näringslivet

Kemikalieutredningen har beräknat kostnaderna för att ta fram uppgifter om ämnens egenskaper i enlighet med delmål 1. Avsikten med de beräkningar som gjorts är inte att visa på den exakta kostnaden utan snarare att ange en storleksordning. Vidare har utredningen förutsatt att kostnaderna för testning fördelas mellan tillverkare i EU i förhållande till deras produktion och att testningen slås ut över nio år (dvs. sker fram till 2010). Ingen vet exakt hur många ämnen som finns på marknaden men en rimlig gissning är enligt Kemikalieutredningen att det finns 20 000 – 40 000 ämnen i de volymsintervall som kräver testning av hälso- och miljöegenskaper. Slutsatsen av Kemikalieutredningens beräkning var att kostnaden för den svenska kemiindustrin skulle ligga på 15 miljoner kronor per år om det totala antalet ämnen som testas inom EU är 20 000. Om det totala antalet ämnen är 40 000 ligger kostnaden på 30 miljoner kronor per år. Det utgör 0,2 respektive 0,4 promille av kemiindustrins omsättning. Kemikontoret har i sitt remissyttrande redovisat en alternativ beräkning. Enligt den skulle kostnaderna för testning bli dubbelt så höga som i Kemikalieutredningens beräkning. Även med ett sådant antagande skulle dock kostnaderna fortfarande bli mindre än en promille av omsättningen. Det är dock viktigt i sammanhanget att notera att kostnaderna kommer att skilja sig åt mellan olika företag, beroende på

om de tillverkar ämnen som de redan har testat eller om de tillverkar ämnen som är otestade.

Beträffande utfasning av ämnen enligt delmål 3 och riskminskning enligt delmål 4 och 5 går konsekvenserna för näringslivet inte fullt ut att förutsäga så länge vi inte känner till egenskaperna hos alla ämnen som förekommer på marknaden och därmed inte heller vet exakt vilka ämnen som kommer att behöva åtgärdas.

Generellt kan dock sägas att eftersom strategierna i hög grad bygger på ett genomförande inom EU blir effekterna på svenskt näringslivs konkurrenskraft mindre än om de byggt på nationella regleringar. EU:s konkurrenskraft gentemot tredje land kan dock komma att påverkas på grund av kostnadsökningar inom unionen. En strävan att även föra ut strategierna globalt bör kunna minska denna påverkan. Tidpunkterna i delmålen är också satta på ett sådant sätt att ordentlig tid ges för omställning, vilket minskar de ekonomiska konsekvenserna. Under en tid på tio år behöver förändringar i produktionen ofta ske ändå och är spelreglerna klara från början kan industrin inrikta sin produktutveckling mot sådana ämnen som inte omfattas av krav på utfasning. Det är också viktigt att notera att krav på utfasning och riskminskning får olika effekter inom olika delar av näringslivet. Företag som tillverkar eller importerar ämnen som på grund av sina egenskaper bör avvecklas kan komma att få omställningskostnader, åtminstone temporärt. Företag som däremot utvecklar och kan tillhandahålla alternativa kemikalier eller tekniker gynnas, eftersom de får en större marknad för sina produkter. Det finns också en skillnad mellan tillverkare av kemikalier och företag som använder kemikalier. Företag som använder kemikalier har ofta ett intresse av att få så bra information som möjligt om dessa och att få tillgång till ämnen med så låg farlighet som möjligt. De användande företagen kan därför i många lägen gynnas av en utveckling i linje med delmålen.

Arvsmassepåverkande ämnen	Reglerna i EG:s ämnesdirektiv (rådets direktiv 67/548/EEG) definierar vad som avses med bl.a. arvsmassepåverkande ämnen. Ämnen och beredningar skall klassificeras i faroklassen arvsmassepåverkande om de vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan orsaka ärftliga genetiska defekter eller öka deras incidens.
Bioackumulerande ämnen	Ämnen som ansamlas i organismer i högre halter än i den omgivande miljön eller födan.
Cancerframkallande ämnen	Reglerna i EG:s ämnesdirektiv definierar vad som avses med bl.a. cancerframkallande ämnen. Ämnen och beredningar skall klassificeras i faroklassen cancerframkallande om de vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan orsaka cancer eller öka dess incidens.
Existerande ämnen	EU:s regelverk skiljer på existerande och nya ämnen. Existerande ämnen definieras som de ämnen som angavs finnas på den gemensamma marknaden 1981 och som är förtecknade i The European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances (EINECS).
Fortplantningsstörande ämnen	Reglerna i EG:s ämnesdirektiv definierar vad som avses med bl.a. fortplantningsstörande ämnen. Ämnen och beredningar skall klassificeras i faroklassen fortplantningsstörande om de vid inandning, förtäring eller upptag genom huden kan orsaka, eller öka incidensen av, icke ärftliga skador på avkomman eller försämrad manlig eller kvinnlig fertilitet.
Hormonstörande ämnen	Ämnen som genom att störa balansen i kroppens hormonsystem kan ge upphov till en rad olika effekter t.ex. störningar i fortplantningsförmågan, missbildningar hos avkomman, cancer, påverkan på immunsystemet, diabetes, hjärtkärlsjukdomar, benskörhet eller påverkan på nervsystemet.

Högvolykmekikalier	Ämnen som tillverkades eller importerades i mängder över 1 000 ton per år under en viss tid i anslutning till att EU-reglerna om existerande ämnen trädde i kraft.
Import	Införande av varor från annat land.
Kemiska produkter	Oftast avses tredje land utanför EU. Kemiska ämnen och beredningar av kemiska ämnen. I EU:s regler motsvaras begreppet kemiska produkter av begreppen ämnen och preparat.
Kemiska ämnen	Grundämnen och deras kemiska föreningar.
Lågvolykmekikalier	Ämnen som tillverkades eller importerades i mängder under 10 ton per år under en viss tid i anslutning till att EU-reglerna om existerande ämnen trädde i kraft.
Långlivade ämnen	Ämnen som genom begränsad nedbrytning kan förväntas stanna kvar en längre tid i miljön.
Mellansvolykmekikalier	Ämnen som tillverkades eller importerades i mängder mellan 10 och 1 000 ton per år under en viss tid i anslutning till att EU-reglerna om existerande ämnen trädde i kraft.
Nya ämnen	EU:s regelverk skiljer på existerande och nya ämnen. Nya ämnen definieras som de ämnen som inte är upptagna på The European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances (EINECS).
Organiska ämnen	Kemikalier som baseras på grundämnet kol i kemisk förening med grundämnet väte, inklusive sådana föreningar där vätet helt eller delvis ersatts med andra ämnen som t.ex. halogener.
Varor	Med varor avses såväl kemiska produkter som varor av annat slag.

Sammanfattning av Miljömålskommitténs betänkande "Framtidens miljö- allas vårt ansvar" SOU 2000:52 i de delar som rör GIFTFRI MILJÖ

Prop. 2000/01:65
Bilaga 1

RIKSDAGENS BESLUTADE MÅL:

”Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.

Miljökvalitetsmålet innebär:

- Halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna.
- Halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll.”

KOMMITTÉNS FÖRSLAG TILL DELMÅL

Förslag till kompletterande preciseringar av miljökvalitetsmålet:

- Den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö är, för särskilt farliga ämnen är nära noll och för övriga kemiska ämnen inte skadlig för människor.
- Förorenade områden är undersökta och vid behov åtgärdade.

Förslag till etappmål:

1. År 2010 har alla avsiktligt framställda eller utvunna kemiska ämnen som hanteras på marknaden data motsvarande de krav som ställs på nya ämnen. För ämnen som hanteras i höga respektive medelhöga volymer bör data finnas redan år 2005 respektive år 2009.
2. År 2010 är varor försedda med hälso- och miljöinformation.
3. Nyproducerade varor är i huvudsak fria från;
 - cancerframkallande, arvs massepåverkande och fortplantningsstörande ämnen senast år 2007,
 - mycket långlivade och mycket bioackumulerande ämnen senast år 2010,
 - långlivade och bioackumulerande ämnen senast år 2015,
 - kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.Sådana ämnen används inte heller i produktionsprocesser på ett sådant sätt att hälsa och miljö kan komma till skada.
4. Hälso- och miljöriskerna med användningen av kemiska ämnen har minskat fortlöpande fram till 2010 enligt indikatorer/nyckeltal som fastställts av berörda myndigheter, liksom förekomst och användning av kemiska ämnen som försvårar återvinning av material.
5. För minst 100 utvalda kemiska ämnen, som inte omfattas av etappmål 3, finns år 2010 riktvärden fastlagda av berörda myndigheter.
6. Förorenade områden är identifierade samt undersökta och minst 30 procent av områdena av riskklass mycket stor och stor är åtgärdade senast år 2010.

VILKA ÄR PROBLEMEN – OCH HUR KAN DE LÖSAS?

Ett stort hinder för att nå en giftfri miljö är bristen på kunskap om kemiska ämnen. Det är därför av yttersta vikt att klarlägga kemiska ämnens egenskaper, hur ämnen samverkar, förekomst i framför allt varor, flöden och hur människor och miljö påverkas av dem samt hur hantering och användning bör ske för att minska riskerna. Spridning av kemiska ämnen kan ske från andra länder via luft, vatten och transporter.

Föroreningar i mark, grundvatten, sediment, byggnader och anläggningar är ett annat problem. De flesta har uppkommit genom utsläpp, spill eller olyckshändelser under efterkrigstiden fram till 1980-talet. Antalet förorenade områden i landet beräknas vara 22 000, varav hälften är identifierade.

För att nå målen behövs en mycket offensiv satsning, nationellt, internationellt och i EU. Gemensamma system och regelverk inom EU är mycket betydelsefulla. Dessutom behövs en sanering av förorenade områden, men det är tveksamt om allt kan ske på en generations sikt. Utredningen gör bedömningen att en giftfri miljö inte kan uppnås inom en generation. För det krävs fortsatta insatser. Däremot finns det förutsättningar att uppnå ett miljötillstånd där halterna av farliga ämnen är så låga att de inte märkbart påverkar hälsa eller biologisk mångfald.

HUR NÅ ETAPPMÅLEN?

ÅTGÄRDER

För att nå det första etappmålet måste Sverige verka för att det senast år 2005 finns ett EU-gemensamt system som kräver att industrin tar fram data om existerande ämnen. Därutöver bör Sverige verka i OECD för att testmetoder utvecklas och standardiseras, bl.a. för att identifiera förekomst av oavsiktligt bildade ämnen. Ett viktigt arbete är också att få alternativa testmetoder utvecklade och internationellt accepterade – för att minska behovet av djurförsök.

För att nå etappmål 2 måste Sverige arbeta för att det senast år 2007 finns ett EU-gemensamt system för utformning av hälso- och miljöinformation för varor som inte är kemiska produkter. I avvaktan på ett sådant system är det viktigt att näringslivet tar fram information om kemiska ämnens egenskaper och varors livscykelanalyser för att omsätta dem i miljövarudeklarationer. Företag inom branscher som har varor med stor spridning i samhället bör, genom frivilliga åtaganden, år 2005 tillhandahålla varudeklarationer som inkluderar hälso- och miljöinformation.

Nyproducerade varor skall år 2010 vara fria från t.ex. kvicksilver, kadmium och bly och av människan framställda ämnen som är långlivade och bioackumulerbara, samt ämnen som är cancerframkallande,

arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande för att det tredje etappmålet skall nås.

Det fjärde etappmålet kräver bl.a. att tillverkare, importörer och andra leverantörer av kemiska produkter och varor tar ansvar för dessa under hela livslängden. Användare måste undvika att använda hälso- och miljöfarliga produkter och varor om de kan ersättas med mindre farliga. Användare och andra hanterare måste också vidta åtgärder så att exponering av människa och miljö för kemiska ämnen minskar fortlöpande. År 2005 skall system för miljöledning och relevant miljöarbete omfatta anvisningar om kemiska ämnen så att hälso- och miljörisker och avfallsaspekter av dessa beaktas av varor i hela livscykeln.

Det femte etappmålet siktar till att ta fram riktvärden för kemiska ämnen som fortfarande kommer att vara tillåtna på lång sikt, t.ex. metaller som förekommer naturligt i miljön. Vissa bekämpningsmedel är andra exempel. För att nå målet skall berörda myndigheter år 2002 ha utarbetat ett fungerande system för att ta fram bedömningsgrunder och riktvärden. Samma år skall det finnas en första lista på riktvärden för ämnen med farliga egenskaper. Därefter tas riktvärden fram fortlöpande.

En rad åtgärder måste vidtas för att det sjätte etappmålet skall kunna nås. Före utgången av 2002 måste t.ex. alla länsstyrelser ha ett regionalt program för arbetet med efterbehandling och markrestriktioner för förorenade områden. Varje kommun måste ha kompletterat sin avfallsplan med ett program för efterbehandling av förorenade områden och redovisning av behov av markrestriktioner. Förorenade områden skall vara identifierade och riskklassade och ett antal demonstrationsprojekt vara genomförda. Före utgången av 2005 måste kommunerna ha redovisat de förorenade områdena i sina översiktsplaner och vid behov angivit riktlinjer för markanvändningen. Före utgången av 2010 skall de förorenade områden som tidigare bedömts innebära en stor risk eller mycket stor risk ha undersökts översiktligt. Ca 7 000 områden tillhör dessa riskkategorier och etappmålet innebär att 30 procent av dessa skall vara undersökta och åtgärdade.

STYRMEDEL

Det behövs en kraftfull satsning på både normativa och informativa styrmedel. De marknadsdrivna krafterna är viktiga för att få till stånd ett systematiskt riskminskningsarbete. Företagens arbete med miljövarudeklarationer och positiv miljömärkning är exempel på detta.

Ett mycket viktigt styrmedel är svenskt deltagande i EU-arbetet och andra internationella sammanhang. Under de närmaste åren gäller det framför allt för svenska myndigheter att vara med och skapa EU-gemensamma system och regelverk, t.ex. krav på att varor förses med hälso- och miljöinformation enligt ett gemensamt system och förbud att använda kemiska ämnen med särskilt farliga egenskaper i konsumentvaror. Vidare är information och utbildning viktiga styrmedel för att minska riskerna vid användning av kemiska ämnen.

Fortsatt arbete i befintliga EU-program om klassificering och märkning är också angeläget, liksom att kräva utfasning av användningen av vissa

ämnen. Insatser måste också göras för att Sverige inte skall behöva tillåta tidigare förbjudna ämnen till följd av harmoniseringar inom EU, t.ex. vad gäller bekämpningsmedel. I båda dessa fall bör Sverige offensivt utnyttja möjligheterna att hävda rätten att behålla eller införa nationella förbud. Andra områden som kräver internationell samverkan är att minska spridningen av långväga transporterade föroreningar, liksom internationellt standardiseringsarbete.

I den mån åtgärder inte vidtas på EU-nivå i önskad takt för att miljömålen skall kunna uppnås, bör Sverige så långt det är möjligt gå före med hårdare krav. Ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter bör t.ex. övervägas.

Forsknings- och utbildningsinsatser behövs inom en rad områden, t.ex. kring samband mellan dos och respons, samverkans effekter mellan flera ämnen och utveckling av alternativa testmetoder för att minska djurförsöken

Det finns också behov av samhällsvetenskaplig forskning, t.ex. kring olika styrmedels effektivitet för att nå målet giftfri miljö, liksom forskning kring hur attityder och beteenden påverkas.

En ökad samverkan måste komma till stånd, t.ex. mellan företag, men också mellan myndigheter, näringsliv och andra intressenter. En viktig förutsättning är att aktörerna enas om en gemensam problembild för ett lyckat internationellt agerande. Ansvariga myndigheter som behöver samverka mer är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Arbetskyddsstyrelsen, Yrkesinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Detta mål är avstämt med Kemikalieutredningen som arbetar med kriterier för farliga ämnen.

Kemikalieutredningens uppdrag

Utifrån miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö och de nya riktlinjerna för kemikaliepolitiken har Kemikalieutredningen (M 1998:09) fått i uppdrag att föreslå hur de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken skall genomföras. I uppdraget har bl.a. ingått att definiera de ämnen som bör omfattas av de nya riktlinjerna, t.ex. hur långlivat och bioackumulerande ett ämne skall vara för att det inte bör få användas i nyproducerade varor. Uppdraget har också innefattat att utreda vilka ytterligare åtgärder och styrmedel som behövs för att kunna genomföra riktlinjerna. Utredningen skall även analysera ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen.

Det är viktigt att framhålla att det utöver genomförandet av de nya riktlinjerna även behövs omfattande åtgärder mot särskilt farliga ämnen som redan finns i samhället – i varor och på deponier – samt mot den stora fortsatta användningen av kemikalier, för att miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö skall kunna nås. De ämnen som vi föreslår skall omfattas av de nya riktlinjerna är troligtvis några hundra, vilket innebär att åtskilliga tusen ämnen återstår. För ett helhetsgrepp vad gäller målet om en giftfri miljö hänvisar utredningen framför allt till Miljömålskommitténs (M 1998:07) betänkande (SOU 2000:52) och Kemikalieinspektionens underlagsrapport till regeringen om Giftfri miljö.

Några utgångspunkter (kapitel 2)

Kemikalier spelar en viktig roll i vårt samhälle. Utvecklingen av kemiska ämnen och produkter har starkt bidragit till dagens materiella välfärd.

Men kemikalieanvändningen har också bidragit till välfärdens avigsidor. Farliga ämnen kan förorsaka skador på människa och miljö. Antalet ämnen på marknaden har ökat kraftigt de senaste decennierna, liksom flödena av varor och kemikalier som ingår i dessa. Det stora antalet ämnen och kemiska produkter gör att området är svåröverblickbart.

Ytterligare ett problem med dagens kemikalieanvändning är *den stora bristen på kunskap* om ämnens hälso- och miljöegenskaper. På grund av den stora kunskapsbristen kan man idag vare sig identifiera alla ämnen som är hälso- eller miljöfarliga eller göra riskbedömningar och vidta riskbegränsningsåtgärder i tillräcklig omfattning.

Problemet med användningen av långlivade och bioackumulerande samt cancerframkallande, arvsmassepåverkande, reproduktionsstörande och hormonstörande ämnen är att effekterna av utsläpp – både direkta utsläpp och diffusa utsläpp via varor m.m. – är fördröjda. Det som släpps ut idag kan få effekter först inom ett eller ett par decennier. Det kan också ta mycket lång tid innan åtgärder för att förhindra effekter ger resultat. Hotet om skadliga effekter av kemikalier på människa och miljö gör att man inom såväl politiken som näringslivet måste tänka på betydligt längre sikt än vad som är vanligt i samhället idag.

Det *internationella arbetet* på kemikalieområdet är av stor betydelse, eftersom många problem med kemikalier inte kan lösas på nationell nivå. De kemikalier och varor som säljs är ofta tillverkade i andra länder. Ämnena sprids således via handeln med varor. Dessutom kan vissa svårnedbrytbara ämnen transporteras med vindar och på så vis komma till miljöer långt från både tillverkning och användning.

Utredningens slutsats är därför att det med hänsyn till varuperspektivet är uppenbart att de angivna riktlinjerna inte kan genomföras enbart med åtgärder på nationell nivå, utan i huvudsak måste vidtas på internationell nivå, i ett första steg främst på EU-nivå. Utredningen anser att begränsningar av kemiska ämnen som innebär särskilt stora risker för hälsa och miljö bör ske genom lagstiftning inom EU. Men även *marknadsdrivna och frivilliga styrmedel* måste användas för att nå framgång. Det behövs lösningar hos marknaden själv, där t.ex. miljömärkning, miljöledningssystem, miljövarudeklarationer samt offentlig och annan upphandling kan bli viktiga drivkrafter.

Ytterligare arbete behövs av såväl myndigheter som näringslivet för att komplettera och fördjupa arbetet med att genomföra riktlinjerna och för att kunna uppnå miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö. Utredningens ambition har varit att med förslagen i detta betänkande formulera en bra grund för det fortsatta arbetet såväl inom som utanför Sverige.

EU behöver en ny kemikaliestrategi (kapitel 3)

EU är den arena som Sverige i första hand bör använda för att genomföra de nya riktlinjerna. Utredningen har lämnat ett antal förslag på förändringar av EU:s politik och i EU:s regelverk på kemikalieområdet.

Som grund för en ny kemikaliepolitik bör Sverige verka för att man inom EU antar en ny kemikaliestrategi. Denna bör baseras på samma principer som finns i miljöbalken, nämligen *försiktighetsprincipen*, *produktvalsprincipen* och principen om *företagens ansvar* (inkl. producentansvar och att förorenaren skall betala). Med dessa tre principer som grund föreslår utredningen att en ny kemikaliestrategi bör innebära bl.a. följande:

Försiktighetsprincipen och produktvalsprincipen bör införas direkt i EG:s rättsakter på kemikalieområdet.

I en ny kemikaliestrategi är det viktigt att man betonar att ett *långsiktigt perspektiv* alltid skall användas vid bedömning av hälso- och miljöeffekter av kemikalier. En av de viktigaste delarna bör vidare vara att ställa samma *dokumentationskrav* på existerande ämnen som på nya ämnen. Företagen bör tydligt ges ansvaret för att data tas fram, och företagen bör också utföra initiala riskbedömningar och vid behov vidta försiktighetsåtgärder.

En kommande kemikaliestrategi i EU måste också innehålla signaler om att *skärpningar av EU:s kemikalielagstiftning* kommer att behöva ske. I ett första steg bör det ske genom ändringar i befintlig lagstiftning. På längre sikt bör EU:s kemikalielagstiftning samlas under ett ramdirektiv eller motsvarande.

Frågan om att ett mer *generellt angreppssätt* bör tillämpas mot de hälso- och miljöfarligaste ämnena bör lyftas fram i EU:s kommande

kemikaliestrategi. Detta angreppssätt bör bl.a. innebära att åtgärder vidtas mot ämnen som är långlivade och bioackumulerbara samt cancerframkallande, arvsmassepåverkande, fortplantnings- och hormonstörande ämnen. Dessutom bör det i den kommande kemikaliestrategin anges att användningen av kvicksilver, kadmium och bly samt deras föreningar i huvudsak bör upphöra.

Vi föreslår också att *tillsynen* inom kemikalieområdet behöver förbättras. Även det bör lyftas fram i en kommande kemikaliestrategi i EU.

Förslag till EU-system för krav på kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper (kapitel 4)

Kunskap om kemiska ämnens hälso- och miljöegenskaper är grundläggande för allt säkerhetsarbete på kemikalieområdet. Kunskap om ämnens inneboende hälso- och miljöegenskaper är också en förutsättning för att kunna identifiera de ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna. Idag saknas i stor utsträckning sådan kunskap för de redan existerande ämnena på marknaden. Däremot ställs krav på att det måste finnas kunskaper om ämnets hälso- och miljöegenskaper när det gäller nya kemiska ämnen.

Vi föreslår att alla ämnen som används – oavsett om de är nya eller redan existerande – skall omfattas av samma krav på uppgifter om ämnets egenskaper. Reglerna bör innebära att ämnen där data saknas inte får släppas ut på marknaden efter vissa årtal. Därefter skall ämnena behandlas som om de vore nya ämnen, vilket innebär att de omfattas av befintliga regler om förhandsanmälan av nya ämnen.

De datakrav som ställs i ämnesdirektivet måste utökas vad gäller ämnens långlivade och bioackumulerande egenskaper, och så snart testmetoder finns även i fråga om hormonstörande egenskaper.

Förslag till utfasningskriterier för långlivade och bioackumulerande ämnen (avsnitt 5.1 och bilaga 3)

Utredningen definierar ett organiskt ämne som långlivat (persistent) om det är stabilt i miljön i betydelsen att det bryts ned långsamt. Ett långlivat ämne motstår således i hög grad de olika processer i miljön som leder till nedbrytning av andra, mindre motståndskraftiga ämnen.

Att ett ämne är bioackumulerbart innebär att det är tillgängligt för upptag av organismer, samt att det tas upp snabbare än det kan utsöndras eller brytas ner. Ämnet kan därmed ansamlas i organismer i högre halter än i omgivningen eller födan.

Utredningen har bedömt det som allvarigare att ett biotillgängligt ämne är långlivat än att det är bioackumulerande eftersom ett långlivat ämne ger upphov till långvarig exponering, och det finns risk för att oförutsedda effekter manifesterar sig under exponeringstiden. Det finns dessutom risk att långlivade ämnen transporteras till miljöer långt ifrån produktions- och användningsplatsen. Därutöver tar det lång tid att få ned halterna i miljön av ett långlivat ämne, även sedan tillförseln stoppats.

Utredningen har övervägt olika halveringstider för när ett ämne bör betraktas som oacceptabelt långlivat samt för när ett ämne bör betraktas som oacceptabelt bioackumulerbart. Efter diskussioner med forskare såväl nationellt som internationellt föreslår utredningen att nya ämnen inte får släppas ut på marknaden fr.o.m. 2005, och existerande ämnen fr.o.m. 2015, om de är så långlivade och bioackumulerbara:

- att deras halveringstid är längre än 8 veckor (i simuleringstest vid 20° C), och
- att deras biokoncentrationsfaktor är högre än 2 000 (BCF för fisk), eller
- att de på grundval av andra tillförlitliga vetenskapliga studier eller internationellt accepterade beräkningsmetoder bedöms uppfylla dessa kriterier.

Utredningen föreslår också utfasning fr.o.m. 2010 av existerande ämnen om ämnena är så långlivade och bioackumulerbara:

- att deras halveringstid är längre än 26 veckor (i simuleringstest vid 20° C), och
- att deras biokoncentrationsfaktor är högre än 5 000 (BCF för fisk), eller
- att de på grundval av andra tillförlitliga vetenskapliga studier eller internationellt accepterade beräkningsmetoder bedöms uppfylla dessa kriterier.

Förslag till utfasningskriterier för cancerframkallande, arvs massepåverkande och reproduktionsstörande ämnen (avsnitt 5.2 och bilaga 4)

I EU:s ämnesdirektiv (rådets direktiv 67/548) finns definitioner på vad som avses med cancerframkallande, arvs massepåverkande och fortplantningsstörande ämnen. I ämnesdirektivet finns också särskilda kriterier för klassificering av kemiska ämnen när det gäller dessa egenskaper. Beroende på hur starka vetenskapliga bevis det finns, inplaceras ämnena i en av tre kategorier. I kategori 1 placeras ämnen för vilka det är bevisat att skador uppkommer hos människa. I kategori 2 placeras sådana ämnen för vilka det finns klara bevis om skadliga effekter vid djurstudier. I kategori 3 är bevisen svagare.

Enligt begränsningsdirektivet (76/769/EEG) får inte ämnen i kategori 1 eller 2 finnas i kemiska produkter som är avsedda att säljas till allmänheten. Utredningen förordar att detta förbud utsträcks till att även omfatta alla andra slag av varor såsom t.ex. datorer, kläder och bildäck. Utredningen föreslår således att de ämnen som klassificerats som cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska inom kategori 1 eller 2 enligt EG:s ämnesdirektiv (67/548/EEG) bör omfattas av de nya riktlinjernas krav på utfasning.

Hormonstörande ämnen (avsnitt 5.2 och bilaga 5)

Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå kriterier för när ett ämne skall anses vara så hormonstörande att det inte bör ingå i varor. Eftersom

det ännu saknas internationellt vedertagna testmetoder och kriterier för hormonstörande ämnen har utredningen inte sett det som möjligt att föreslå sådana kriterier. Däremot föreslår utredningen en handlingsplan för det fortsatta arbetet inom området.

Metaller (kapitel 5, 6 och 7 samt bilaga 6)

Kvicksilver, kadmium och bly skall enligt riktlinjerna avvecklas. Med tanke på den handel med varor som sker över nationsgränserna och spridningen via luften anser utredningen att dessa ämnen bör avvecklas inom hela EU. Beträffande kadmium har Sverige idag förbud som är mer långtgående än EU:s regler och Sverige har ett undantag från de gemensamma reglerna. Innan det undantaget löper ut 2002 skall kommissionen se över bestämmelserna om kadmium i begränsningsdirektivet (76/769/EEG). Sverige bör i samband med det driva att ett totalförbud mot kadmium införs inom EU.

För kvicksilver och bly anser utredningen att anmälan av nationella förbud kan vara ett sätt att väcka frågan om avveckling inom EU. Utredningen anser mot den bakgrunden att det svenska förbudet mot kvicksilver bör göras heltäckande senast 2003. För bly återstår idag två användningsområden som leder till en direktspridning av bly till miljön – ammunition och fiskesänken. Utredningen föreslår att bly i ammunition och fiskesänken förbjuds senast 2008. Det största användningsområdet för bly är blyackumulatorer såsom startbatterier i bilar. Här är det svårt att hitta alternativ, så fram tills dess att en avveckling kan genomföras är det viktigt att återvinningen sker i slutna kretslopp.

Övriga metaller får enligt riktlinjerna användas på ett sådant sätt att de inte kommer ut och förorsakar skador; användningen skall alltså inte leda till risker. Flera av de volymmässigt större metallerna riskbedöms nu inom EU:s program för existerande ämnen. Det är viktigt att Sverige bidrar till dessa bedömningar och bevakar att effektiva åtgärder vidtas mot de risker som bedömningarna kan komma att peka på.

Eftersom riskbedömningar inom EU ofta tar flera år att genomföra anser utredningen att det är lämpligt att redan nu börja vidta åtgärder mot de användningsområden som vi vet ger upphov till stor spridning av metaller. Exempel på sådana områden är bromsbelägg, träskyddsmedel, båtottenfärger och vattenledning.

För att undvika att allt större mängder metall ansamlas i samhället och på deponier, med risk för läckage till miljön, är det viktigt med en effektiv återvinning av metaller. Tekniker och system för återvinning behöver förbättras ytterligare.

Förslag till skärpningar av EU:s regler om begränsningar av kemiska ämnen

Utredningen lämnar en rad förslag till vilka förändringar av EU:s lagstiftning på kemikalie- och varuområdet som Sverige bör verka för i syfte att genomföra de nya riktlinjerna på kemikalieområdet.

Nya klassificerings- och märkningsbestämmelser bör införas för ämnen som uppfyller utredningens förslag till utfasningskriterier för långlivade och bioackumulerande ämnen. Ämnena skall märkas med symbol för miljöfarlighet och med nya riskfraser. De nya bestämmelserna bör tillämpas fr.o.m. 2005. De datakrav som ställs i ämnesdirektivet måste utökas vad gäller ämnens långlivade och bioackumulerande egenskaper och, så snart testmetoder finns, även i fråga om hormonstörande egenskaper.

Preparatdirektivet (1999/45/EG)

Ändringar behöver göras för att bestämma den koncentration som skall gälla för att ett preparat som innehåller långlivade och bioackumulerande ämnen skall märkas med symbol för miljöfarlighet och de nya riskfraserna. Haltgränsen föreslås till 0,25 procent. Det bör också införas en ändring i reglerna om varuinformationsblad som innebär att de bör uppdateras senast vart tredje år, eller så snart ny kunskap kommer fram.

Begränsningsdirektivet (76/769/EEG)

Utredningen föreslår att försiktighetsprincipen förs in i direktivet. Utredningen föreslår också följande förändringar för att fasa ut de ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna:

- Nya ämnen som anmälts enligt ämnesdirektivet efter 2004, och som omfattas av de nya riskfraserna med avseende på persistens och bioackumulering, skall inte få användas i kemiska produkter som släpps ut på marknaden fr.o.m. 2005. Detta förbud bör även omfatta varor som innehåller sådana kemiska produkter.
- Existerande och nya ämnen som anmälts före 2005 skall fr.o.m. 2010 omfattas av begränsningarna ovan, om de omfattas av de nya klassificerings- och märkningsbestämmelserna och har en halveringstid på > 6 månader och en biokoncentrationsfaktor på > 5000.
- Fr.o.m. 2015 skall begränsningarna även gälla för alla ämnen som omfattas av de nya riskfraserna.
- Dagens begränsningar för cancerframkallande, arvsmassepåverkande och reproduktionsstörande kemiska produkter bör senast 2007 utvidgas till att även omfatta övriga konsumenttillgängliga varor. På sikt bör även yrkesmässig användning omfattas.
- Vissa undantag från förbuden föreslås.

Förordningen om riskbedömning av existerande ämnen

Utredningen föreslår att försiktighetsprincipen förs in i rådets förordning (EEG) nr 793/93 om bestämmelser om bedömning och kontroll av risker med existerande ämnen. Utredningen föreslår också att förenklingar i arbetet med riskbedömningar görs. Metoderna för riskbedömning bör också förändras för att snabba upp bedömningarna samt för att bättre ta hänsyn till viktiga faktorer som framför allt:

- varors bidrag till emissionerna av ett ämne
- ämnens persistenta och bioackumulerande egenskaper
- samverkan mellan olika ämnen.

Prop. 2000/01:65
Bilaga 2

Produktdirektiv och standarder

- Förhållandet mellan regler om begränsningar av varor som innehåller farliga kemikalier och EG-direktiv som reglerar varor bör utredas för att klarlägga regelkonflikter och behov av ändringar i EG-lagstiftningen för att öka möjligheterna att genomföra och tillämpa bestämmelser om begränsningar.
- Miljö- och hälsoskyddshänsyn måste tas vid utformning av nya standarder och införas i befintliga standarder. Varje ny produktstandard bör genomgå en miljöbedömning.
- Kristalldirektivet (69/493) bör ändras så att användning av bly inte krävs.
- Batteridirektivet (91/157/EEG) bör anpassas till de tekniska framsteg som gjorts beträffande kadmiumbatterier. Direktivet bör också skärpas så att återstående användning av kvicksilver upphör senast 2003.
- Gödselmedelsdirektivet (76/116/EEG) bör skärpas avseende gödselns innehåll av kadmium.
- Restriktioner beträffande fordons kemikalieinnehåll bör införas i direktivet om typgodkännande av motorfordon (70/156/EEG).

Miljöstyrningssystem – EMAS-förordningen

Utredningen menar att kemikaliefrågorna bör tydliggöras i förordningen.

Tillsyn

Frågor om tillsyn och regelefterlevnad behöver uppmärksammas i högre utsträckning än hittills. Minimikrav på tillsyn och regelefterlevnad av kemikaliereglerna bör införas.

Marknadsdrivna styrmedel (avsnitt 7.3)

Användningen av mjuka/marknadsdrivna styrmedel kan bli värdefull i arbetet med att uppnå de nya riktlinjerna. Utredningen lämnar en rad förslag som tar sikte på att använda och utveckla sådana styrmedel så att de i större utsträckning än idag tar hänsyn till kemikalieanvändningen.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen kan bli en viktig drivkraft för att fasa ut de hälso- och miljöfarliga ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken. Man bör kunna ställa krav på att ämnen som omfattas av utredningens föreslagna kriterier för utfasning inte ingår i de kemiska produkter eller andra varor som upphandlas.

Varor som innehåller ämnen som omfattas av utredningens föreslagna kriterier för utfasning bör inte kunna få en positiv miljömärkning. Det är angeläget att fler varugrupper omfattas av positiv miljömärkning.

Kemikalieinspektionens OBS-lista

Utredningen har som ett särskilt projekt utvärderat Kemikalieinspektionens OBS-lista. Resultatet av utvärderingen presenteras i bilaga 8 i utredningens betänkande. Sammanfattningsvis anser utredningen att utformningen av OBS-listan bör ses över i syfte att bli mer användarvänlig. Dessutom behöver verksamhetsanpassad information om hälso- och miljöfarliga kemikalier tas fram i större utsträckning än idag. Huvudansvaret för sådan information bör ligga på näringslivet. Dessutom bör den Internetbaserade informationen om hälso- och miljöfarliga kemikalier utvecklas i mer användarvänlig riktning (sökmetoder, databaser m.m.).

Miljövarudeklarationer

Frivilliga s.k. miljövarudeklarationer bör alltid innehålla information om en varus innehåll av hälso- och miljöfarliga kemikalier. Den livscykelanalys som deklARATIONEN baseras på bör på ett fullgott sätt omfatta den påverkan på hälsa och miljö som förorsakas av kemikalier.

Miljöledningssystem

Kemikaliefrågorna bör tydliggöras i de miljöledningssystem som används. Användning av kemikalier bör alltid ingå i miljöredovisningens sammanfattning av uppgifter om organisationens miljöarbete.

Förslag till fortsatta uppdrag (avsnitt 7.4)

Inom ramen för utredningen har ett antal områden identifierats som behöver vidareutvecklas genom fortsatta utredningar eller myndighetsuppdrag för att de nya riktlinjerna skall kunna genomföras fullt ut. Nedan sammanfattas några av de viktigaste områdena.

Särskild utredning om petroleumbaserade bränslen

Sammansättningen av petroleumbaserade bränslen behöver ändras för att regeringens riktlinjer skall kunna genomföras fullt ut. Kemikalieutredningen föreslår att en utredning tillsätts med uppgift att utreda hur man bättre än idag kan driva fram en användning av fordon som ger mindre utsläpp av bl.a. cancerframkallande ämnen. Utredningen bör också se över hur man kan styra mot en användning av bränslen med lågt eller inget innehåll av cancerframkallande ämnen i sådana användningsområden där en del av bränslena kan förväntas avgå i oförbränd form (t.ex. från äldre fordon eller arbetsmaskiner). Detta förslag lämnas i samråd med Miljömålskommittén.

För varor andra än kemiska produkter finns idag inga regler om hälso- och miljöinformation beträffande deras innehåll av kemikalier. Det innebär att dagens konsumenter inte har någon möjlighet att ta reda på innehållet av exempelvis flamskyddsmedel i elektronik och textilier, bakteriedödande kemikalier i kläder och disktrasor eller mjukgörare i plastprodukter. Utredningen föreslår att Sverige bör verka för ett EU-gemensamt system för utformning av hälso- och miljöinformation för varor som inte är kemiska produkter. Detta är en komplex fråga. Utredningen föreslår därför att en särskild utredning tar fram underlag för det fortsatta EU-arbetet i denna fråga. Detta förslag lämnas i samråd med Miljömålskommittén.

Gränsvärden för slam

År 2012 bör gränsvärden för slam finnas för alla metaller som används i Sverige. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att föreslå gränsvärden för metaller som idag inte finns upptagna i förordning (1998:994) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, samt se över befintliga gränsvärden. Särskilt bör gränsvärdet för kadmium i slam ses över i syfte att sänka värdet.

Förslag till fortsatt internationellt arbete (kapitel 8)

Utöver de åtgärder som utredningen föreslår inom ramen för Sveriges medlemskap i EU, behöver åtgärder också vidtas inom ramen för andra internationella organ. Utredningen har gått igenom det internationella arbete som är av betydelse för de nya riktlinjerna inom kemikalieområdet.

I takt med att den internationella handeln med kemikalier och varor ökar blir det internationella arbetet med kemikaliekontroll allt viktigare. Av de kommande årens internationella arbete lyfter utredningen särskilt fram följande.

Den kommande konventionen med globala begränsningar för de mest skadliga ämnena (POP)

Sverige bör verka för att konventionen på sikt utvidgas till att gälla även i fråga om sådana långlivade och bioackumulerande ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken. Sverige bör så snart som möjligt verka för att nominera ett antal prioriterade ämnen som bör omfattas av globala begränsningar inom ramen för konventionen.

Det mellanstatliga Forum för kemikaliesäkerhet (IFCS)

Inom Forum för kemikaliesäkerhet (IFCS) bör Sverige verka för att de grundläggande principerna (främst försiktighetsprincipen, utbytesprincipen och företagens ansvar) som finns i svensk kemikaliekontroll förs ut och också tillämpas på en global nivå. En särskild prioriterad

fråga bör vara att börja diskutera en global utfasning av ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna.

Prop. 2000/01:65
Bilaga 2

Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP)

Konventionen bör kompletteras med målet att utsläpp – från punktkällor och från diffusa utsläpp från varor – skall upphöra till 2020. Fler ämnen bör omfattas av begränsningar inom konventionen. Generella kriterier bör användas för att successivt utveckla konventionen till att omfatta fler ämnen, bl.a. sådana som omfattas av de nya riktlinjerna. Protokollet om tungmetaller bör snarast utvidgas för att ytterligare minska den långväga luftspridningen av kadmium och kvicksilver.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

OECD har sedan länge bedrivit ett viktigt arbete på kemikalieområdet, t.ex. när det gäller faro- och riskanalys, riktlinjer för testning, dokumentationskrav, harmonisering av klassificerings- och märkningssystem m.m. Inom OECD bör Sverige verka för att testmetoder för hormonstörande egenskaper utvecklas och att de befintliga testmetoderna för fortplantningsstörande effekter vidareutvecklas så att dessa i högre grad kan fånga upp hormonstörande verkan. Nya testmetoder bör tas fram för halveringstider i landmiljö samt för bioackumulering i landmiljö. Vidare bör ytterligare harmoniserade kriterier för klassificering och märkning tas fram. Arbetet med att finna nya testmetoder som inte kräver djurförsök bör prioriteras inom OECD.

Nordsjökonferensen, OSPAR och HELCOM

Kemikaliefrågorna och de ämnen som skall omfattas av Esbjerg-deklarationens mål bör vidareutvecklas vid nästa Nordsjökonferens 2002. Sverige bör inför detta möte ta fram en svensk strategi med förslag på vilka frågor som bör förankras vid mötet med syfte att på längre sikt åstadkomma bindande beslut inom t.ex. OSPAR och HELCOM. De ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna inom kemikaliepolitiken bör vara utgångspunkt vid det fortsatta arbetet inom ramen för såväl Nordsjökonferensen som OSPAR och HELCOM. Sverige bör inför OSPAR:s nästa ministermöte 2003 prioritera kemikaliefrågorna i syfte att få beslut om det nya angreppssättet inom kemikaliepolitiken som inkluderar att fasa ut de ämnen som omfattas av utredningens utfasningskriterier. Persistenta och bioackumulerande ämnen bör prioriteras i detta arbete.

Förslag om forskning, miljöövervakning och uppföljning

Företagen skall ha ansvar för att ta fram kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper och förekomst i varor. Satsningar på forskning, miljöövervakning och annan uppföljning är därtill av stor betydelse. Forskning behövs för att t.ex. ge underlag för vidareutveckling av testmetoder.

Miljöövervakning behövs bl.a. för att följa kemiska ämnens förekomst i samhälle och miljö.

Behovet av forskningsinsatser på miljöområdet ökar i takt med att nya kemikalier framställs och används. Forskningsinsatser behövs även när nya skadeverkningar på hälsa och miljö upptäcks eller misstänks. Det största forskningsbehovet rör dock troligen existerande ämnen, eftersom man i de flesta fall vet väldigt lite om deras egenskaper och effekter, och om hur de sprids i miljön. Arbetet mot miljömålet om en giftfri miljö och genomförandet av nya riktlinjer inom kemikaliepolitiken kräver en utvidgad dimension på miljöforskningen. En kraftfull, nationell satsning på grundläggande miljökemisk, ekotoxikologisk och toxikologisk forskning är dessutom en förutsättning för att Sverige skall kunna driva kemikaliefrågorna i internationella forum på ett kunskapsbaserat, välgrundat och därmed övertygande sätt.

Utredningen bedömer även behovet av metodutveckling som stort, liksom behovet att validera, standardisera och implementera test- och analysmetoder. Detta gäller främst utveckling av testmetoder, där behovet att ta fram tester på hormonstörande effekter är särskilt stort, samt utveckling av rutinmässigt användbara analysmetoder där sådana saknas.

Att mäta kemiska ämnens förekomst i miljön är ett sätt att skaffa kunskap om vilka ämnen som kan utgöra miljöproblem. Från utredningens synpunkt är sådan kemikalieövervakning en viktig del i uppföljningen av de åtgärder som vidtas för att nå miljömålet om en giftfri miljö.

Bland de kompletteringar till dagens miljöövervakningsprogram som utredningen föreslår finns övervakning av vissa utfasningsämnen, övervakning av bekämpningsmedelsrester i jordbruksområden, utökad hälsorelaterad miljöövervakning, samt ett utökat program för regelbundet återkommande screening-undersökningar av miljöföroreningar i miljö och organismer. Framtida miljöövervakning på metallområdet bör utvidgas till att omfatta så många metaller som möjligt. Utöver traditionell miljöövervakning bör även miljöövervakning av varor utvecklas och genomföras. Det är viktigt att miljöprover samlas i en "provbanks" för att man bakåt skall kunna följa eventuella nya miljögiftsproblem som upptäcks i framtiden. Utredningen ser det som nödvändigt att i större utsträckning komplettera kemikalieövervakningen med modeller för hur ämnen sprids.

För övergripande uppföljningsändamål behövs en löpande redovisning av olika former av uppföljning och utvärdering både i form av detaljerade rapporter och i form av enklare nyckeltal, vilka även bör spegla bl.a. de forsknings- och miljöövervakningsinsatser som görs. Beroende på valet av styrmedel för att nå de nya riktlinjerna kan uppföljningen ha olika karaktär. Naturvårdsverket har i samråd med bl.a. Kemikalieinspektionen utvecklat ett system med indikatorer för uppföljning av miljö kvalitetsmålet om en giftfri miljö, vilket har behandlats vidare av Miljömålskommittén (M 1998:07). Kemikalieutredningen anser att arbetet med indikatorer är en viktig del i uppföljningsarbetet.

Konsekvenser av kravet på data för alla ämnen

Att beräkna kostnaderna för att ta fram data om alla ämnen som tillverkas i eller importerats till EU är mycket svårt eftersom många faktorer är okända. Det är exempelvis okänt hur många ämnen som förekommer på den europeiska marknaden. Vanliga gissningar är att ca 20 000 ämnen används, andra gissningar ligger på ca 40 000–60 000 ämnen. I det svenska produktregistret finns 11 000 ämnen som används i kemiska produkter på den svenska marknaden.

Utredningen har gjort tre räkneexempel utgående från att det finns 11 000, 20 000 eller 40 000 ämnen på marknaden. Kostnaderna för att ta fram data baseras på uppgifter från EPA och avser något mindre omfattande krav än de som föreslås av utredningen. Exemplet ger dock en uppfattning om kostnadernas storleksordning. Resultatet av dessa räkneexempel är att kostnaderna för svensk industri uppskattas till 73 miljoner kronor för 11 000 ämnen, 130 miljoner kronor för 20 000 ämnen och 270 miljoner kronor för 40 000 ämnen. Fördelat på det antal år som utredningen föreslår för genomförandet, dvs. 9 år, blir kostnaden 8, 15 respektive 30 miljoner kronor per år. Det kan jämföras med den svenska kemiindustrins omsättning på 71 000 miljoner kronor per år.

Konsekvenser av utredningens kriterier för utfasning

Konsekvenserna av att ämnen med vissa egenskaper inte längre får användas går inte att bedöma, eftersom vi inte vet exakt vilka ämnen som kommer att omfattas av kraven förrän mer kunskaper om ämnens egenskaper finns. Utredningen har ändå försökt att belysa konsekvenserna för näringslivet genom att föra samtal med representanter för vissa branscher. Branscherna har valts utifrån produktregistrets uppgifter om vilka branscher som använder de ämnen som på grundval av dagens kunskap kan antas komma att falla inom de föreslagna kriterierna.

Flertalet av representanterna framhåller att förslagen går i linje med företagets eller branschens egna mål och visioner. Representanterna för byggbranschen bedömer att konsekvenserna blir måttliga, även om de t.ex. blir större för materialproducenterna än för byggtreprenörerna. Byggtreprenörerna har framfört att de självklart kan bygga hus m.m. om 10–15 år även utan de aktuella ämnena. Materialindustrin å sin sida framhåller att 10–15 år inte är lång tid om stora processanläggningar måste bytas ut.

Behovet av ökad kompetens inom kemikalieområdet och bättre informationstillgång betonas också. Representanterna för baskemikalieindustrin, färgindustrin samt byggplast-, plastförpacknings- och plastvaruindustrin har framhållit att det var mycket svårt att bedöma konsekvenserna av förslagen. Man menade dock att 10–15 år är en rimlig omställningstid.

Sammanfattning av Naturvårdsverkets och Kemikalieinspektionens rapport 5036 "Att finna farliga flöden"

Prop. 2000/01:65
Bilaga 3

En översiktlig studie av upplagring och flöden av farliga kemiska ämnen har genomförts. Avsikten har varit att identifiera områden där kunskapen behöver förbättras för att man översiktligt skall kunna uppskatta flöden och upplagring av farliga ämnen i samhället med en rimlig tillförlitlighet. Fokus i utredningen har varit att närmare identifiera kunskapsluckor och föreslå åtgärder till förbättringar inför kommande översiktliga uppskattningar av flöden.

Ökad kunskap behövs på flera områden. De åtgärder som föreslås kan anpassas till den ambitionsnivå som är rimlig med hänsyn till syfte och kostnader. Kostnaderna måste till stor del belysas närmare inom ramen för genomförandet av angivna förslag. Det betyder att förbättringarna bör genomföras stegvis.

Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen föreslår följande:

- Naturvårdsverket bör fortsätta arbetet med utsläppsstatistik från punktkällor i enlighet med förslag som läggs i redovisningen av regeringsuppdraget "Information om användning och utsläpp av farliga kemikalier".
- Naturvårdsverket avser att inom ramen för sitt löpande arbete föra en dialog med andra berörda myndigheter och aktörer på marknaden om hur ett system för beräkning av emissioner från diffusa källor kan utvecklas. I det innefattas till exempel rollfördelning, prioritering av källor och ämnen, metodutveckling, analys av brister i kunskapsunderlag. Arbetet skall samordnas med andra pågående arbeten inom EU på området.
- Läkemedelsverket bör få i uppdrag att utreda om informationen om kvantitet och kemiska ämnen i läkemedel kan göras lättillgänglig.
- Läkemedelsverket bör få i uppdrag att se över möjligheter att förbättra företagens rapportering av hygienprodukter och kosmetik.
- Kemikalieinspektionen avser att inom ramen för sitt löpande arbete ge förslag till hur förordning och föreskrifter om anmälan till produktregistret bör förändras.
- Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att fortsätta det påbörjade arbetet med statistik över materialflöden även efter redovisningen i mars år 2000.
- Statistiska centralbyrån bör få i uppdrag att i samverkan med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen föreslå hur en redovisning baserad på mängder i ton i industristatistiken och utrikeshandelsstatistiken skall ske på bästa sätt.
- Miljöövervakningen bör stärkas i enlighet med de förslag som Naturvårdsverket gav i redovisningen av regeringsuppdraget "Hur miljöövervakningen kan användas för att följa upp beslut om begränsning och/eller frivilliga åtaganden för att minska användningen av kemikalier med oönskade miljö- och hälsoeffekter".

I dagens samhälle har kemiska ämnen en vidsträckt användning och stor betydelse för vårt dagliga liv. Många av dessa påverkar hälsa och miljö negativt. Det förekommer också biologiska effekter i miljön och på människor, som idag inte kan förklaras men där en av orsakerna kan vara spridningen av kemiska ämnen. En stor mängd farliga ämnen finns ackumulerade i samhället och spridning av ämnen sker kontinuerligt från olika led.

Läckaget av farliga ämnen är totalt sett mycket omfattande och kommer att fortgå under lång tid. Det är därför angeläget att öka kunskaperna om farliga ämnen som är inlagrade i samhället och om risken för och vid exponering av dessa ämnen. Därigenom kan en större säkerhet vinnas vid beslut om åtgärder inom kemikaliepolitiken och vid beslut om inriktningen av miljöövervakningen.

Val av ämnen

Det finns inte någon entydig definition av "farliga ämnen". För att pröva befintliga källors användbarhet och om möjligt belysa variationen i flöde och ackumulation har fyra mindre grupper av ämnen studerats. Dessa exempelgrupper betecknas som farliga för hälsa och/eller miljö utifrån olika kriterier. De fyra exempelgrupperna är:

1. Exempel på ämnen som kan vara svårnedbrytbara (persistenta), bioackumulerande och giftiga (toxiska) i miljön.
2. Ämnen som i Kemikalieinspektionens produktregister angivits ha funktionen lösningsmedel.
3. Exempel på allergiframkallande ämnen.
4. Vissa metaller; bly, kadmium, kvicksilver, arsenik, krom, nickel, zink och koppar.

Flödesvägar för ämnen

Tillförsel av kemiska ämnen (inklusive farliga ämnen) till Sverige sker vid inhemsk industriell tillverkning av ämnen och varor, import av rena ämnen eller blandningar av ämnen, import av varor eller utvinns som naturresurser inom landet. Kemiska ämnen kan också bildas naturligt i biologiska processer. Oavsiktligt bildas biprodukter vid industriell tillverkning, användning och avfallshantering. Långväga transporter via luft och vatten ger också en tillförsel av kemiska ämnen till Sverige.

Farliga ämnen används i varor och fasta konstruktioner. Även vid produktion av varor (inklusive energi), t. ex. förbränning, används stora mängder varje år. Upplagring sker i varor och fasta konstruktioner men även på deponi och i förorenade områden.

Bortförsel av farliga ämnen sker genom de emissioner som sker vid samtliga steg i flödet, dvs produktion, användning och upplagring. Bortförsel sker även vid export av varor och avfall samt gränsöverskridande transporter via luft och vatten.

Ca 160 miljoner ton varor tillförs samhället varje år och ca 7 miljoner ton kasseras som konsumtionsavfall och ca 60 miljoner ton som produktionsavfall (varav ca 50 miljoner ton gruvavfall). Den ackumulerade mängden varor och fasta konstruktioner i användning i samhället uppskattas till ca 2 000 miljoner ton och i deponi över 1 000 miljoner ton. Storleksordning för den totala mängden emissioner saknas men torde, inklusive bildade förbränningsrester, uppgå till över 60 miljoner ton årligen.

Av de ca 40 miljoner ton kemiska produkter som enligt Kemikalieinspektionens produktregister tillförs Sverige årligen utgör ca tre fjärdedelar ämnen som klassificeras som farliga för hälsa eller miljö enligt EG:s direktiv för klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen eller enligt Kemikalieinspektionens OBS-lista. I dessa mängder ingår inte farliga ämnen i importerade varor.

Observera att exponering och risken för skada inte är proportionell mot den omsatta mängden av farliga ämnen.

Befintliga källor inte tillräckliga

Uppgifter om förekomst och flöden av farliga ämnen finns dels i form av befintlig statistik och databaser, dels i form av flödesanalyser eller liknande utredningar för enskilda ämnen eller material. I utredningen har konstaterats att befintligt källmaterial har betydande brister i form av framför allt täckningsgrad och kompatibilitet.

I uppdraget använda källor är bland annat officiell statistik över svensk produktion, utrikeshandel, avfall och utsläpp, Kemikalieinspektionens produktregister, uppgifter om läkemedel och kosmetik, miljöövervakningen samt ett antal utredningar av enskilda ämnen eller material.

Uppgifter om förekomst av farliga ämnen i varor och emissioner från varor saknas nästan helt.

Förteckning över remissinstanserna avseende Miljömålskommitténs betänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar (SOU 2000:52)

Prop. 2000/01:65
Bilaga 4

Remissvar har inkommit från följande remissinstanser:

Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, Kommerskollegium, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Statens Räddningsverk, Försvarets forskningsanstalt, Socialstyrelsen, Läkemiddelsverket, Smittskyddsinstitutet, Folkhälsoinstitutet, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Konjunkturinstitutet, Nämnden för offentlig upphandling, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Forskningsrådsnämnden, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Stockholms universitet, Institutet för miljömedicin, Linköpings universitet, Lund universitet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola AB, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Fiskeriverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR), Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Kärnavfallsfondens styrelse, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Boverket, Fonden för fukt- och mögelskador, Lantmäteriverket, Byggnadsforskningsrådet, Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet, Banverket, Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetarskyddsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Statens energimyndighet, Stockholms kommun, Gislaveds kommun, Kalmar kommun, Lunds kommun, Göteborgs kommun, Marks kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Borlänge kommun, Falu kommun, Örnsköldsviks kommun, Kiruna kommun, Pajala kommun, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Sveriges Hembygdsförbund, Museernas samarbetsråd, Handikappförbundens Samarbetsorganisation(HSO), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Samers Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Jägarnas Riksförbund, Sveriges Industriförbund, Kooperativa Förbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, Svenska kraftverksföreningen, Svenska

Fjärrvärmeföreningen, Svenska Turistföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Astma- och allergiförbundet, Bilindustriföreningen, Byggsektorns Kretsloppsråd, Ekologiska lantbrukarna, Fältbiologerna, Greenpeace, Grossistförbundet Svensk Handel, Grus- och makadamföreningen, Hyresgästernas Riksförbund, ICA förbundet, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Kemikontoret, Kontrollföreningen för ekologisk odling (KRAV), Miljöförbundet Jordens Vänner, Motormännens riksförbund, Plast- och kemi-branscherna, SIS Miljömärkning, Sjunde AP-fonden, Sportfiskarna, Sågverkens Riksförbund, Svenska bioenergiföreningen, Sveriges elleverantörer, Svenska Gruvföreningen, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska torvproducent-föreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges livsmedelsindustriförbund, Sveriges skogsindustrier, Sveriges snöskoterägares riksorganisation (Snofed), Sveriges verkstadsindustrier, Vattenbrukarnas Riksförbund, Villaägarnas Riksförbund, Svenska världsnaturfonden, Nordegio, Regionförbundet i Kalmar län, Region Skåne, Regionstyrelsen i Västra Götaland, Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Därutöver har följande inkommit med svar:

Institutet för psykosocial medicin, Sveriges nötköttsproducenter, LRF ungdom, Hörselskadades riksförbund, Miljö- och hälsovårds-inspektörernas tjänstemannaförening, Ringhals AB, Föreningen för el- och bildskärmskadade, OKG AB, Analysgruppen vid KSU, Forsmarks kraftgrupp, Svenska Gasföreningen, Jernkontoret, Fortifikationsverket, Färgelanda kommun, Fritidsodlingens Riksorganisation, Sveriges biodlares riksförbund, Pinnab inneklimat AB, HHM-teknik, Föreningen för Jämtlands läns fjällbygd, Sveriges Limleverantörers förening m fl., Motorförarnas helnykterhetsförbund, Föreningen för elektricitetens rationella användning, Fenix - Tvärkärens Miljöutskott, Malmö högskola, Barsebäck Kraft AB, Sundsvall vatten, Ungdomshearingen 2000-09-13 i riksdagen, Saab automobile, Skärgårdarnas Riksförbund, Godstransport delegationen, Djurens rätt, Svenska Botaniska Föreningen.

Följande instanser har inte kommit in med remissvar:

Stiftelsen Institutet för framtidsstudier, Stockholm Environment Institute, Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning, Båstads kommun, Vellinge kommun, Älvdalens kommun, Jokkmokks kommun, Svenska vägföreningen, Företagarnas riksorganisation, Hushållningssällskapens förbund, Svenska Petroleum Institutet, Konsumenter i samverkan, Maskinentreprenörerna, Näringslivets miljöchefer, Q 2000, Skogssällskapet, Studieförbundet, Svensk kärnbränslehantering, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges snöfordonsleverantörer, Återvinningsindustrierna, Föreningen för samhällsplanering.

Följande instanser har avstått från att lämna synpunkter:

Riksgäldskontoret, Kungl Tekniska Högskolan, Piteå kommun, Företagarnas Riksorganisation, FRISAM, Svenska Kyrkan, Sveriges Byggindustrier.

Följande instanser hänvisar till ett annat yttrande:

Greenpeace hänvisar till yttrande till prop. 1997/98:145.

Svenska bioenergiföreningen hänvisar till tidigare avgett remissyttrande över betänkandet från Klimatkommittén och utredningen ”Handla för att uppnå miljömål”, samt brev till Miljömålskommittén 2000-04-14 ”Kommentarer till Miljömålskommitténs skrivning om Bara naturlig försurning”.

Sveriges Byggindustrier hänvisar till 131 Byggsektorns Kretsloppsråd yttrande.

Sveriges Fastighetsägareförbund hänvisar till 131 Byggsektorns Kretsloppsråd yttrande.

Sveriges livsmedelsindustriförbund hänvisar till 117 för övergripande synpunkter.

SAAB Automobile AB hänvisar till 130 Bilindustriföreningens yttrande.

Förteckning över remissinstanserna och remissyttrandena över Kemikalieutredningens rapport Varor rutan faror (SOU 2000:53)

Prop. 2000/01:65
Bilaga 5

Remissvar har inkommit från följande remissinstanser:

Miljööverdomstolen Svea hovrätt, Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), SIS – standardiseringen i Sverige, Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Riksrevisionsverket (RRV), Nämnden för offentlig upphandling (NOU), Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Karolinska institutet för miljömedicin (IMM), Uppsala universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Statens jordbruksverk, Centrala försöksdjursnämnden (CFN), Statens livsmedelsverk, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Boverket, Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Jernkontoret, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut, Stockholms stad, Göteborgs kommun, Umeå kommun, Landstinget i Västmanlands län, Kungl. Vetenskapsakademien (KVA), Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA), Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Svensk Handel, Kooperativa Förbundet (KF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen (VAV), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR), Astma- och allergiförbundet, Bilindustriföreningen, Byggsektorns kretsloppsråd, Förbundet djurens rätt, Företagarnas riksorganisation, ICA-förbundet, IVL svenska miljöinstitutet AB, Kemikontoret, Kemisk-tekniska leverantörförbundet, Konsumenter i samverkan, Läkemedelsindustriföreningen (LIF), Miljöförbundet jordens vänner, Plast- och kemibranscherna, Svenska gruvföreningen, Sveriges byggindustrier, Sveriges Färgfabrikanters Förening (SVEFF) och Sveriges konsumentråd.

Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) har lämnat ett gemensamt remissvar. Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR) instämmer i detta. Kemisk- Tekniska Leverantörförbundet (KTF) och Sveriges Färgfabrikanters Förening (SVEFF) har också lämnat ett gemensamt remissvar tillsammans med Sveriges Limleverantörers Förening och Branschföreningen för Industriell och Institutionell Hygien (IIH). Företagarnas riksorganisation (FR) instämmer i de synpunkter som Kemikontoret lämnat, men för även fram en del egna synpunkter. Jernkontoret instämmer i remissyttrandet

från Svenska Gruvföreningen, Kemikontoret och Industriförbundet, men för också fram en del egna synpunkter.

Prop. 2000/01:65
Bilaga 5

Följande remissinstanser har inte kommit in med remissvar:

SIS-miljömärkning AB, Mistra - Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Helsingborgs kommun, Föreningen Sveriges skogsindustrier, Betongvaruindustrins riksförbund, Greenpeace, Miljörådet för elektriska och elektroniska produkter (MEEP), Näringslivets miljöchefer samt Sveriges verkstadsindustrier.

Miljööverdomstolen, Landstingsförbundet och TCO har kommit in med svar, men har inte lämnat några synpunkter på betänkandet.

Därutöver har följande kommit in med svar:

Sveriges Limleverantörers Förening och Branschföreningen för Industriell och Institutionell Hygien (IIH), Stiftelsen Forskning utan djurförsök, Scandinavian Copper Development Association (SCDA) och Henrik Tideström.

Förteckning över remissinstanserna avseende Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionens rapport Att finna farliga flöden - Kemikalier i samhället

Remissvar har inkommit från följande 31 remissinstanser

Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium, SIS-miljömärkning AB, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Apoteket AB, Generaltullstyrelsen Tullverket, Riksrevisionsverket, Nämnden för offentlig upphandling, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Högskolan i Kalmar, Statens livsmedelsverk, Boverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Linköpings kommun, Östersunds kommun, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen SNF, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Bilindustriföreningen, Kemikontoret, Läkemedelsindustriföreningen LIF Svensk Handel, RVF - Svenska Renhållningsverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Svenska Vatten och Avloppsverksföreningen (VAV)

Följande remissinstanser har inte kommit in med remissvar

Sveriges lantbruksuniversitet, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Batteriföreningen, Byggsektorns kretsloppsråd, Greenpeace, Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet, Miljörådet för elektriska och elektroniska produkter (MEEP), Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Återvinningsindustrierna

Följande remissinstanser har avstått från att lämna synpunkter

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Uppsala universitet, Svenska Kommunförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2001.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström.

Föredragande: Statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2000/01:65 Kemikaliestrategi för Giftfri miljö.