

Till statsrådet och chefen för Miljö- departementet

Genom beslut den 9 maj 1996 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet, statsrådet Lindh, att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av kemikaliepolitiken.

I arbetet med med betänkandet har som ledamöter deltagit f.d kommunalrådet Kerstin Svenson (s), kommitténs ordförande, riksdagsledamoten Lennart Daléus (c), filosofie doktor Urban Wästljung (fp), utvecklingschef Roger Rådström (s) samt politiskt sakkunnige i Utrikesdepartementet Lena Ag (s).

Som sakkunnig har medverkat professor Arne Jernelöv.

De experter som har medverkat i kommitténs arbete redovisas i särskild förteckning i anslutning till detta förord.

Huvudsekreterare har varit departementssekreteraren Annika Helker Lundström. Övriga sekreterare har varit ekolog Helena Bergström, pol.mag. Johan Sandberg, utredningssekreteraren Bo Svärd, departementssekreteraren Per Törnqvist, docent Bo Wahlström samt assistent Gunilla Malmqvist.

Kommittén har antagit namnet Kemikommittén (M 1996:02).

Till betänkandet fogas en reservation av Urban Wästljung samt särskilda yttranden av Arne Jernelöv och Urban Wästljung.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997:84). Till betänkandet hör två separata

bilagedelar samt en separat engelsk sammanfattning.
Kommittéarbetet är härmed slutfört.

Stockholm den 12 juni 1997

Kerstin Svenson

Lena Ag

Lennart Daléus

Roger Rådström

Urban Wästljung

/ Annika Helker Lundström

Helena Bergström

Johan Sandberg

Bo Svärd

Per Törnqvist

Bo Wahlström

Gunilla Malmqvist

Förteckning över medverkande i Kemikommittén

	Förordnad fr.o.m.
Ordförande	
Kerstin Svenson, fd.kommunalråd (s)	1996-06-04
Övriga ledamöter	
Lena Ag, politisk sakkunnig, UD (s)	1996-06-04
Lennart Daléus, riksdagsledamot (c)	1996-06-04
Roger Rådström, utvecklingschef (s)	1996-06-04
Urban Wästljung, filosofie doktor (fp)	1996-06-04
Sakkunnig	
Arne Jernelöv, professor	1996-06-04
Experter	
Richard Almgren, direktör	1996-09-20
Ulrika Askling, departementssekreterare	1996-09-20
Åke Bergman, professor	1996-09-20
Håkan Björndahl, docent	1996-09-20
Ingvar Brandt, professor	1996-09-20
Birgitta Bratthall, departementssekreterare	1996-09-20
Bengt Bucht, stabschef	1996-09-20
Leif Busk, laboratorieförman	1996-09-20
Anders Emmerman, agronom	1996-09-20
Kerstin Erni, apotekare	1996-09-20
Gunnar Granqvist, chef för säkerhet, hälsa och miljö	1996-09-20
Maria Gårding Wårnberg, departementssekreterare	1996-09-20-1997-04-07
Annika Hanberg, medicine doktor	1996-09-20
Gunnel Hedman, naturvårdschef	1996-09-20
Karin Hermanrud, departementssekreterare	1996-09-20
Ellika Hermansson, biolog	1996-09-20
Bo Jansson, professor	1996-09-20
Håkan Carlsson, departementssekreterare	1997-04-08
Ulrik Kvist, docent	1996-09-20
Lars-Erik Liljelund, kanslichef	1996-09-20
Paul Lindroth, enhetschef	1996-09-20
Lena Lundberg, teknisk doktor	1996-09-20
Birgitta Melin, civilingenjör	1996-09-20

Kirsten Mortensen, departementssekreterare	1996-09-20
Håkan Nordin, konsult	1996-09-20
Sven Nyberg, ombudsman	1996-09-20
Siv Näslund, kanslichef	1996-09-20
Per-Erik Olsson, docent	1996-09-20
Annika Otterstedt, europa-koordinator	1996-09-20
Viveka Palm, avdelningsdirektör	1996-09-20
Christer Paulsson, universitetslektor	1996-09-20
Anita Ringström, direktör	1996-09-20
Per Rosander, Miljöpartiet	1996-09-20
Ulrika Sandell, kammarrättsassessor	1996-09-20
Margareta Tullberg, handläggare av hälsofrågor	1996-09-20
Anders Turesson, departementssekreterare	1996-09-20
Marie Vahter, professor	1996-09-20
Cynthia de Wit, docent	1996-09-20
Göran Värmby, miljösamordnare	1996-09-20

Sekretariat

Annika Helker Lundström, huvudsekreterare	1996-06-04
Helena Bergström, sekreterare	1996-07-22
Gunilla Malmqvist, assistent	1996-08-12
Johan Sandberg, sekreterare	1996-06-21
Bo Svärd, sekreterare	1996-08-01
Per Törnqvist, sekreterare	1996-07-01
Bo Wahlström, sekreterare	1996-06-12

Internationella referensgruppen

Lena Ag, ordförande	
Lynn Goldman, expert	1996-11-25
Nigel Haigh, expert	1996-11-25
Peter Hurst, expert	1996-11-25
Wim Quik, expert	1996-11-25
Reinhard Überhorst, expert	1996-11-25
Bo Wahlström, sekreterare	

Särskild expertgrupp för EU-frågor

Urban Wästljung, ordförande

Bengt Bucht, expert

Håkan Björndahl, expert

Kirsten Mortensen, expert

Gunnar Grankvist, expert

Annika Otterstedt, expert

Anita Ringström, expert

Johan Sandberg, sekreterare

Per Törnqvist, sekreterare

Särskild expertgrupp för hormonstörande ämnen

Roger Rådström, ordförande

Åke Bergman, expert

Ingvar Brandt, expert

Annika Hanberg, expert

Ellika Hermansson, expert

Ulrik Kvist, expert

Per-Erik Olsson, expert

Bo Wahlström, sekreterare

Bo Svärd, sekreterare

Särskild expertgrupp för riskpanoramat

Lennart Daléus, ordförande

Arne Jernelöv, sakkunnig

Marie Vahter, expert

Cynthia de Wit, expert

Helena Bergström, sekreterare

Bo Svärd, sekreterare

Innehåll

Särskilt förord av Arne Jernelöv	15
Sammanfattning	21
1 Utgångspunkter för arbetet	45
1.1 Inledning	45
1.2 Varför fick vi uppdraget?	46
1.3 Kemikommitténs arbetsplan	47
1.4 Utgångspunkt har varit Esbjergdeklarationen och riksdagens mål	48
1.5 Arbetets uppläggning	50
1.6 Betänkandets uppläggning	53
1.7 Särskilda överväganden	54
1.8 Avgränsningar	56
2 Mål för kemikaliepolitiken	59
2.1 Inledning	59
2.2 Målen ska skapa drivkraft	60
2.3 År 2002 innehållsdeklarerar företagen varorna	68
2.4 Användningen av organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan avvecklas	71
2.5 Utsläpp av ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter avvecklas	77
2.6 Användningen av kvicksilver, kadmium och bly avvecklas	82
2.7 Utsläpp av metaller reduceras	88
3 Därför behövs en ny kemikaliepolitik	95
3.1 Den samlade risken från kemikalier är i dag mer komplicerad och svårbedömd än tidigare	95
3.2 En fortsatt användning av organiska långlivade, bioackumulerbara ämnen utgör ett hot mot en hållbar utveckling	100

3.3	Miljöarbetet behöver utvecklas och förstärkas ytterligare	102
3.4	Nuvarande ämnesvisa arbetssätt är för begränsat och går för sakta	103
4	Viktiga hörnstenar i kemikaliepolitiken	107
4.1	Försiktighetsprincipen ska användas	108
4.2	Den omvända bevisbördan måste tillämpas oftare	113
4.3	Företagen har ansvaret att visa att varorna är säkra	115
4.4	Lagstiftning lägger grunden	120
4.5	Tillsynens roll bör öka	122
4.6	Generellt angreppssätt ska användas	123
4.7	Tyngdpunkten i kemikaliearbetet förskjuts mot varor	128
4.8	Kemikaliekontroll och utsläpps- och avfallsfrågor hör ihop	130
4.9	Utveckling mot rena varor	132
4.10	Samarbete bidrar till att upprätthålla en hög ambitionsnivå	135
4.11	Konsumenter och inköpare är viktiga i kemikaliearbetet	142
4.12	Vidgad roll för de anställda i företagen	144
4.13	Mjuka styrmedel i form av kunskap och information	144
4.14	Ökad användning av ekonomiska styrmedel	145
4.15	Stöd och vägledning till småföretagen	147
4.16	Gemensamma problem kräver gemensamma lösningar	148
4.17	EU en ny arena för lagstiftningsarbetet	150
4.18	Globala överenskommelser om kemikalier allt viktigare	151
4.19	Handels- och kemikaliepolitik ska stödja varandra	155
5	Åtgärder på nationell nivå	159
5.1	Strategi för åtgärder på nationell nivå	160

5.2	Regionalt nätverksskapande - ny modell för det moderna myndighetsarbetet	161
5.3	Ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna	169
5.4	Miljöövervakningen av kemikalier förbättras	176
5.5	Verktyg tas fram som underlättar det marknadsdrivna miljöarbetet	180
5.6	En modell för en hållbar kemikalieanvändning	187
5.7	Konsumenter och inköpare ställer krav	189
5.8	Ökad samverkan mellan myndigheter och industrin	191
5.9	Försiktighetsprincipen bör få en bredare tolkning	196
5.10	Ökad användning av generellt angreppssätt	199
5.11	Kriterier definieras för långlivade och bioackumulerbara ämnen	201
5.12	Ökad tillsyn av produktinformationen	202
5.13	Rätten att veta - ökad medborgarinformation	205
5.14	Kosmetiska och hygieniska produkters miljöeffekter ska bedömas och tillsynen utvidgas	211
5.15	Läkemedlens miljöeffekter ska kartläggas	213
5.16	Kartläggning av farliga ämnen i samhället	216
5.17	Företagen innehållsdeklarerar varor	218
5.18	Företagen redovisar hur de når de kemikaliepolitiska målen	221
5.19	År 2003 görs en översyn och en utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen	223
5.20	Sverige utnyttjar aktivt möjligheterna till nationell lagstiftning och notifierar nationella begränsningar	225
5.21	Svensk policy tas fram för det internationella kemikaliearbetet	227

6	Åtgärder i EU	229
6.1	Strategi för svenskt agerande i EU	230
6.2	Sverige arbetar för att de svenska målen och hörnstenarna blir vägledande i EU:s kemikaliepolitik	231
6.3	En kemikaliestrategi tas fram	233
6.4	Sverige utnyttjar möjligheterna till nationell lagstiftning och notifierar nationella begränsningar	243
6.5	Sverige bör föreslå EU att ännu ej reglerade långlivade organiska miljögifter, s.k. POP:s, förbjuds	245
6.6	Sverige driver frågan om EG-regler med krav på innehållsdeklarationer för varor	247
6.7	Sverige arbetar aktivt för att försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska få en bredare tillämpning	248
6.8	Sverige arbetar för att utbytesprincipen tillämpas i EU	249
6.9	Sverige arbetar för att företagens ansvar ökar	250
6.10	Sverige arbetar för att EU använder ett mer generellt angreppssätt i kemikaliepolitiken	252
6.11	Sverige arbetar för att programmen för nya och existerande ämnen utvärderas och utvecklas bl.a. med rutiner som identifierar "Esbjergämnena"	254
6.12	Sverige tar initiativ till att förordningen om miljöstyrning och miljörevision utvecklas	258
6.13	Sverige arbetar för att direktivet om kosmetiska produkter ska innehålla miljökrav	260
6.14	Sverige arbetar för att kraven i kristalldirektivet och andra produkt direktiv baseras på funktion i stället för ämnesinnehåll	261
7	Åtgärder på internationell nivå	263
7.1	Strategi för det internationella arbetet	263

7.2	Esbjergdeklarationens mål ska styra det globala kemikaliearbetet	265
7.3	Utbytesprincipen och försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska accepteras globalt	266
7.4	Fler globala och regionala överenskommelser om kemikalier behövs	271
7.5	Forum för kemikaliesäkerhet blir centrum i det internationella kemikaliearbetet	276
7.6	Stöd för särskilda aktiviteter under Agenda 21, kapitel 19 om kemikalier	280
7.7	Samordningen mellan Sveriges internationella kemikaliepolitik och det svenska miljöbiståndet förbättras	284
7.8	Sverige stöder en ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika internationella och regionala organisationer	291
7.9	Prioriteringar inom OECD-arbetet	297
8	Särskilda frågor	301
8.1	Rena plastmaterial och ren plastproduktion	301
8.2	Hormonstörande ämnen	312
9	Konsekvenser av Kemikommitténs förslag	329
	Referenser	345
	Reservationer och särskilda yttranden	349
	Reservation av ledamoten Urban Wästljung (fp)	349
	Särskilt yttrande av ledamoten Urban Wästljung (fp)	353
	Särskilt yttrande av Arne Jernelöv	354
	Kommittédirektiv	

Förord av Arne Jernelöv

Utsläppen av kvicksilver, bly och kadmium har minskat radikalt sedan 1970-talet. Innerstadsluften förbättras och lavarna återvänder till kyrkogårdarnas stenar och trädstammar. Förbud mot DDT och PCB för ett kvartssekel sedan gör att sillgrisslans och östersjösälars reproduktionsförmåga nu återställs. Kemisk exponering i arbetsmiljö är numera en ringa orsak till ohälsa.

Detta är komponenter i en del av bilden av kemikaliehanteringen och dess effekter i Sverige. Beståndsdelar i en annan del är: Antalet kemiska substanser på marknaden ökar starkt. Produkters innehåll av kemikalier likaså. Produkters innehåll av kemikalier ökar allteftersom vi begär fler och mer sofistikerade funktioner av samma produkt. Ett hårschampo ska inte bara tvätta håret rent, det ska också göra det glänsande, få det att "falla" rätt, hindra att topparna splittras, motverka mjäll och lukta gott. Summaeffekten är att vi människor liksom övriga organismer i ekosystemen exponeras för ett mycket stort antal ämnen från oräkneliga källor - de allra flesta i låga koncentrationer. Samtidigt ser vi dramatiska biologiska effekter hos oss själva och i vår omgivning som vi inte vet orsakerna till, men som vi misstänker är kemikalierelaterade. Lågstadieelever i våra skolor har stora och växande allergiproblem. Laxarna i Östersjön kan knappt reproducera sig då ynglen förtvinar när gulesäcken resorberas. Älgarna - främst i Älvsborgs län - blir apatiska, magrar och dör. Barrträd i Halland "gråter" när nettofotosyntesen blir kåda som rinner tjock efter grenar och stammar.

Har då situationen på kemikalieområdet förbättrats eller försämrats? Är hotbilden annorlunda än den var för femton år sedan? Är det arbetssätt som vi använder oss av på

kemikalieområdet ändamålsenligt? Dessa är frågor som Kemikommittén fått att fundera på.

Arbetet med utredningen har som huvudspår använt expertgrupper, konsultrapporter, hearings m.m. Arbetsgången härvid redovisas i kapitel 1. Ambitionen har varit att arbeta med största möjliga öppenhet. I ett försök att skära igenom den stora och spretiga mängden information om individuella ämnen och ämnesgrupper har kommittén i sina diskussioner fört ett resonemang om några av de övergripande principfrågorna på sätt som redovisas nedan.

Bilden av kemikaliernas hot mot miljö och hälsa förändras från en situation där enskilda eller fåtaliga ämnen från urskiljbara källor i hög koncentration ger upphov till specifika effekter till en situation där hotbilden för hälsa och miljö av kemikalier förändras, såsom exemplen utmålar, till ett brett spektrum av substanser som var och en i låg koncentration

sammantaget ger upphov till ospecifika effekter och effekter som inte lätt låter sig kopplas till någon specifik exponering.

Till förändringen i hotbilden hör också att exponering i arbetsmiljön eller efter utsläpp till omgivningen relativt sett minskar i betydelse medan varor som exponeringsväg ökar. Varors och produkters kemiska sammansättning blir samtidigt allt mer komplex genom att multipla funktioner och avancerade materialegenskaper är goda försäljningsargument.

Arbetet som Kemikalieinspektionen och övriga myndigheter på området bedrivit har väsentligen inriktats på att riskbedöma och reglera ämnen eller relativt snäva kemiska ämnesgrupper på basis av specifik vetenskaplig dokumentation. Omfattande internationellt samarbete har etablerats med arbetsdelning utifrån en gemensam syn på vad som är ett erforderligt beslutsunderlag.

Den mest grundläggande frågan som Kemikommittén har haft att ta ställning till är om arbetet hittills från såväl myndigheter som tillverkare och distributörer lett till att riskerna för skada på miljö och hälsa idag är mindre än de var för ett decennium sedan eller om det stora antalet kemikalier, som tillkommit och snabbt marknadsförts världen över och därigenom spritts via varor och produkter förutom skorstenar och avloppsrör, gör att den samlade risken idag är större.

Gör man bedömningen att riskerna minskar är uppdraget i fortsättningen begränsat till att föreslå ytterligare förbättringar i ett redan bra system.

Gör man å andra sidan bedömningen att riskerna ökar, så är en följdslutsats att resurserna kraftigt måste ökas eller att ett annorlunda arbetssätt erfordras.

Exemplen i ingressen illustrerar att frågan om huruvida riskerna för miljö och hälsa av samhällets kemikaliehantering ökat eller minskat inte är lättbesvarad. En bild som dock klart framtonar är att osäkerheten ökat. Med ett annat språkbruk kan denna osäkerhet om nuvarande exponeringsmönsters effekter och observerade effekters orsaker sägas vara en kunskapsrisk.

Bilden är således att med nuvarande arbetssätt, där ämnen utvärderas och regleras enskilt eller i små grupper av kemiskt mycket närbesläktade substanser, går arbetet för sakta. Den takt i vilken vi betar av "gamla" ämnen är långsammare än den i vilken "nya" substanser kommer ut på marknaden och i miljön. Med mindre än att en synnerligen kraftig resursökning kan åstadkommas, måste ett nytt angreppssätt tillgripas.

Två principiella möjligheter synes stå till buds. Den första utgår från den typ av regelverk som idag gäller för läkemedel och till dels för bekämpningsmedel. Grunden är att all försäljning som inte har fått tillstånd av behörig myndighet

är förbjuden och att tillstånden avser specifika användningsområden (indikationer). Tillverkaren måste således för att få ämnet registrerat genomföra de tester som myndigheten anser sig behöva för att bedöma dess effektivitet och biverkningar. Man kan säga att systemet är designat för att förverkliga försiktighetsprincipen (sådan den intuitivt förstås, ej i Riodeklarationens ordalydelse).

De nackdelar som är förknippade med ett sådant system kan åskådliggöras med exempel från läkemedelsområdet. Att ta fram ett nytt originalläkemedel kostar tumregelbundet tio miljarder kronor och tar tio år. Det säger sig självt att läkemedelsföretagen inte riskerar FoU-medel av denna storleksordning utan att marknaden för preparatet bedöms stor nog för att i slutändan ge vinst. Således forskar alla de stora företagen på folksjukdomar i den rika världen. Ovanliga åkommor eller vanliga åkommor bland de med liten köpkraft blir ointressanta.

Generellt kan detta uttryckas som att ett system som höjer tröskeln för introduktion medför att förnyelsetakten minskas och att förnyelsen koncentreras till områden med stora kommersiella volymer. Självfallet finns en kostnad i form av välfärd förlust för de konsumenter som inte får en medicin eller annan produkt de behövt eller önskat. Lika uppenbart är att producenter inom ett geografiskt område med system för avsiktligt kärvt portgångsföre har en nackdel i konkurrens med producenter inom områden där produktförnyelse går lättare.

En ytterligare effekt som kan behöva vägas in är att ett system med kraftigt utökad test av ämnen före marknadsintroduktion leder till ett vida större behov av djurtester eftersom alternativa testsystem inte har en mognads- och precisionsgrad som tillåter att miljö- och hälsoeffekter trovärdigt bedöms med dem som enda eller huvudsakligt testunderlag.

Det andra huvudalternativet innebär att ämnens tillåtlighet prövas utifrån generella kriterier. Dessa kan då vara egenskapsbaserade såsom i Esbjergdeklarationen (se kapitel 1) eller omfatta stora kemiska grupper som klororganiska föreningar. Egenskapsbaserade system med kriterier såsom "persistent", "bioackumulerande", "syntetisk", "toxisk" innebär alltid en principiell diskussion om en substans utesluts då den har alla egenskaperna (om dessa förenas med ett "och") eller om det räcker med en eller några av dem (om de förenas med ett "eller"). Uppenbarligen innebär ett "och" att ganska få substanser omfattas av restriktionen medan ett "eller" resulterar i en mycket stor grupp.

Metoden med mycket stora kemiska ämnesgrupper har fördelen att den är lättkommunicerad. Miljöargumentet "klorfri" är av denna typ och ansluter till exemplet ovan med "klororganiska ämnen" som gruppbeteckning. Från en vetenskaplig utgångspunkt kan man allmänt säga att om en kloratom binds till kol i en organisk molekyl ökar fettlösligheten något medan den biologiska nedbrytbarheten minskar något. Högre fettlöslighet medför ökad benägenhet att anrikas i levande organismer. Principiellt kan således hävdas att den klorerade organiska molekylen är något mer "miljöfarlig" än den oklorerade analogen. Praktiskt kan det dock vara så att för att undvika bildning av klororganiska ämnen måste mer energi eller råvaror användas eller högre koncentrationer av andra miljöskadliga ämnen tillåtas. Persistens och fettlöslighet av klororganiska ämnen i hög grad är en funktion av antalet kloratomer i molekylerna och polyklorerade ämnen är mycket värre än monoklorerade. I en sådan situation finns det en punkt där ytterligare krav på klorreduktion leder till större miljöpåverkan annorstädes. "Klorfri" blir inte längre detsamma som "miljövänlig".

De generella kriteriernas dilemma är just att det finmaskiga nät som är effektivt genom att reducera risker för miljö och hälsa också kommer att sortera bort ämnen som egentligen inte hade behövt förbjudas (vilket rimligtvis framkommit om de prövats individuellt). I ett sådant fall går samhället

uppenbarligen i onödan miste om den välfärdsvinst som substansens positiva egenskaper kunnat ge. När det gäller utformning av lagstiftning och regelverk är en given fråga huruvida ett visst synsätt är kompatibelt med andra länders. Genom vårt EU-medlemskap är ett europakompatibelt system ett måste. På kemikalieområdet finns dock erfarenheter av hur ett generellt angreppssätt inom havsdumpningskonventionerna kom i konflikt med USA:s ämnesspecifika regelsystem och fick vika.

En inte oviktig fråga i sammanhanget blir då om generella kriterier kan utformas på sådant sätt att de tål konfrontationen mot det amerikanska rättssystemet eller om sådan tålighet inte är ett måste.

Beträffande huvudalternativen ett och två skall slutligen sägas att de i princip mycket väl låter sig kombineras. Ett generellt angreppssätt kan användas så att ämnen, som saknar egenskaper, vilka enskilt eller i kombination bedöms konstituera miljöfarlighet, accepteras, medan de som fastnar i detta kriterienät behandlas enligt läkemedelsprincipen - d.v.s. kan godkännas sedan ansvarig myndighet fått tillfredsställande dokumentation om det enskilda ämnets specifika egenskaper.

En ständigt återkommande fråga i samband med kemikaliepolitik rör språkbruket. Ur vetenskaplig synpunkt är uttryck som "kvicksilverfri" eller "varor som innehåller bly skall inte användas" orimliga, då ingendera i strikt mening existerar. Det allmänna och politiska språkbruket är annorlunda. Skall en utredning "tala med bönder på bönders vis" eller "med lärde män på latin"? Svaret kan tyckas uppenbart och Kemikommittén har använt ett allmänt språkbruk och uttryckssätt i slutsatser och rekommendationer men försökt klargöra innebörden i textavsnitt.

Arne Jernelöv
Professor

Sammanfattning

Här görs en sammanfattning av huvuddragen i vårt betänkande En hållbar kemikaliepolitik (SOU 1997: 84).

Mål för kemikaliepolitiken (kapitel 2)

Kemikommittén formulerar en ny typ av mål jämfört med traditionella miljömål. Målen är inriktade på de ämnen som företag och konsumenter skall styra bort från och byta ut. Målen är avsedda att understödja och driva på arbetet mot en hållbar utveckling. Målen ska utgöra grunden för den politik Sverige ska driva nationellt, inom EU och internationellt.

Målen ska nås genom:

- Samarbete mellan stat, näringsliv och konsumenter i kombination med ett aktivt myndighetsarbete.
- Förbättrad information som ett underlag för det marknadsdrivna miljöarbetet.
- Förändrat vägval för industrins planerade utvecklingsarbete.
- Lagstiftning på gemenskapsnivå men även nationellt.
- Globala överenskommelser.

Kemikommittén föreslår följande mål:

- ★ År 2002 innehållsdeklarerar företagen sina varor så att konsumenterna kan göra medvetna val. Information från myndigheterna gör att fler och fler faktiskt gör dessa val.
- ★ År 2007 tillhandahåller företagen varor fria från innehåll av
 - stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen
 - ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 har företagen utvecklat produktionsprocesserna så att
 - de är fria från användning av stoppämnen
 - utsläppen är fria från ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 använder företagen metaller i sådana tillämpningar där
 - metallerna under användning behålls intakta,
 - metallerna efter användning samlas in för återanvändning, återvinning eller säker deponering.

Därför behövs en ny kemikaliepolitik (kapitel 3)

Den samlade risken från kemikalier är i dag mer komplicerad och svårbedömd än tidigare

I bilaga 1 redovisar vi vårt riskpanorama. Vår bedömning är att den samlade risken från kemikalier idag är mer komplicerad och svårbedömd än tidigare. Hotbilden visar ett brett spektrum av ämnen i låga koncentrationer. Hela befolkningen exponeras för dessa ämnen och det sker i högre grad genom varor. Varorna innehåller många ämnen i låga halter, bl.a. pga. att varorna skall uppfylla en mängd funktioner samtidigt.

Globaliseringen innebär att varorna förflyttar sig snabbt över världen. Detta innebär bl.a. att det är svårare att veta vad varorna innehåller. Kemikalier som tillverkas och används i länder utanför OECD granskas inte på samma sätt.

En fortsatt användning av organiska långlivade, bioackumulerbara ämnen utgör ett hot mot en hållbar utveckling

Ämnen framställda av människan och som upptäcks i vilda djur är en allvarlig varningssignal. Dessa ämnen är ofta organiska, långlivade och bioackumulerbara ämnen. Vi anser att en fortsatt användning av sådana ämnen inte är förenlig med en hållbar utveckling. Esbjergdeklarationen definierar ytterligare ett kriterium dvs. att ämnet dessutom ska vara giftigt för att begränsas. Vi anser att egenskapen giftig är viktig för att prioritera insatserna men inte nödvändig för att fatta beslut om åtgärder. Vi menar att kravet på känd giftighet ytterst är en fråga om huruvida arbetet ska vara förebyggande, eller om det ska ske ämne för ämne först när skadeverkan är känd. När ett organiskt långlivat och bioackumulerbart ämne visat sig ha skadliga effekter är skadan oftast redan skedd. Det långlivade ämnet finns redan i miljön och kommer att fortsätta orsaka effekter

eftersom det svårligen bryts ner och i regel inte går att samla in.

Miljöarbetet behöver utvecklas och förstärkas ytterligare

Kemikaliearbetet har tidigare framförallt inriktats på hälsoområdet men inriktas nu mer och mer på att förstärka miljöarbetet.

Genom studier i miljön kan man upptäcka potentiella hälsoeffekter av kemikalier tidigt, innan de medfört skada på människors hälsa. Miljöarbetet är också viktigt i sig bl.a. för att bevara den biologiska mångfalden.

Vi anser att en inriktning mot att fortsätta förstärka miljöarbetet bör ske parallellt med en motsvarande utveckling på hälsoområdet.

Nuvarande arbetsätt går för sakta

Arbetsättet att utvärdera och reglera ett ämne i taget går för långsamt och kräver mycket resurser. Det fångar inte heller risker med kombinationseffekter av flera ämnen samtidigt. Även de långsiktiga effekterna kan vara svåra att mäta med ett ämnesvis arbetsätt.

Genomförandet av Esbjergdeklarationen kräver en ny politik

Målen i Esbjergdeklarationen ställer krav på omfattande förändringar av kemikalieanvändningen i de länder som undertecknat deklarationen. Länderna måste vidta omfattande åtgärder för att målen ska nås. Bl.a. innebär deklARATIONENS mål ett generellt angreppsätt på icke önskvärda egenskaper.

Viktiga hörnstenar i kemikaliepolitiken (kapitel 4)

Försiktighetsprincipen ska användas

Åtgärder som vidtas måste i allt högre grad bygga på misstankar om effekt. Kraven på fullständig utvärdering av all tillgänglig kunskap försenar ofta nödvändiga beslut. Kemikaliepolitiken måste bygga på att man i allt högre grad agerar redan vid vetenskapligt grundad misstanke om att en skada kan inträffa.

Företagen har ansvaret

Företagen har enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter ansvaret för att de ämnen som används är säkra. Vi tycker att detta ansvar inte tagits fullt ut. Företagens ansvar bör utkrävas tydligare av myndigheterna vid tillsyn. Ansvaret vilar inte uteslutande på tillverkare och importörer av kemikalier. Även användare av kemikalier liksom producenter av varor som innehåller eller har behandlats med kemikalier har ett ansvar.

Lagstiftning och tillsyn

Det är viktigt att vi utnyttjar de redskap vi har redan idag, dvs. lagstiftning och tillsyn. Lagstiftningen lägger grunden för kemikaliepolitiken som sedan kompletteras med nya styrmedel. I och med EU-medlemskapet har Sveriges möjligheter att lagstifta förändrats. Vi anser att Sverige bör använda sig av de möjligheter som finns att lagstifta nationellt.

När det gäller tillsynen bör en utveckling ske mot en anpassad systemtillsyn, dvs. en tillsyn som är anpassad till verksamheternas art och omfattning.

Generellt angreppsätt

Ett effektivt kemikaliearbete försvåras av mängden ämnen och bristande kunskap. Fortfarande är det vanligast att utredningar om farliga kemikalier görs ämnen för ämne. Vi bedömer att ett generellt angreppsätt som utgår från icke önskvärda egenskaper ska användas i större utsträckning.

Varuperspektiv

Under senaste åren har insikten vuxit om att många miljöproblem inte i första hand är relaterade till framställningen eller användningen av det rena ämnet eller dess produkter, utan till de varor där ämnena ingår.

En ökad samverkan och samordning mellan kemikalie-, avfalls- och utsläppsfrågor underlättar ett varuinriktat arbetssätt.

Ett nytt arbetsätt för myndigheterna

Nya arbetsätt för kemikaliearbetet har vuxit fram genom det s.k. marknadsdrivna miljöarbetet som pågår i företagen. I detta arbete ska de centrala myndigheterna fungera som brobyggare och stimulera utbytet av farliga kemikalier. Företagens anställda och konsumenter har en viktig roll i detta arbete. Kunskap, information men också ekonomiska styrmedel blir viktiga i detta arbete.

Internationellt arbete

Det internationella arbetet blir allt viktigare eftersom många problem med kemikalier inte kan lösas på nationell nivå. Möjligheterna att nå målen är avhängigt kemikalieanvändningen i andra länder. De varor som säljs i Sverige är ofta tillverkade i andra länder, ibland i länder där kemikaliekontrollen är betydligt lägre. Men även genom vindar, strömmar och flyttande organismer transporteras kemikalier till Sverige. Sverige ska fortsätta spela en aktiv och drivande roll i det internationella arbetet för att finna gemensamma lösningar på en hög skyddsnivå.

Åtgärder på nationell nivå (kapitel 5)

På det nationella området ska kemikaliepolitiken genomföras bl.a. genom att myndigheterna i ökad grad eftersträvar ett arbetssätt som integrerar kemikaliekontroll, utsläpps- och avfallsfrågor samt förstärker och stödjer det marknadsdrivna miljöarbetet. De styrmedel som ska användas är aktivt och tydligt myndighetsarbete, kunskap och information till aktörerna samt ekonomiska styrmedel.

Kemikommittén föreslår:

- ★ Det centrala myndighetsarbetet förnyas genom nätverkskapande arbete på regional nivå
- ★ Myndighetsorganisationen på kemikalieområdet utreds
- ★ Myndigheternas forsknings- och utredningsstöd bör bli föremål för en särskild utredning. Utredningen bör utmynna i ett förslag till hur den framtida miljöhälsoforskningen och det till myndigheterna riktade utredningsstödet kan organiseras och finansieras
- ★ Ett förslag inom ramen för det svenska miljöövervakningsprogrammet tas fram för hur nyligen beslutade begränsningar och/eller frivilliga åtaganden kan följas upp
- ★ En plan tas fram över hur Esbjergdeklarationens mål ska mätas
- ★ EU:s miljöövervakningsprogram för kemikalier bör utvecklas
- ★ Sverige bör aktivt driva på att OECD:s nyligen inledda arbete med miljöövervakning utvecklas vad avser kemikalier

- ★ Regeringen bör pröva om en breddad miljöövervakning av kemikalier kan bekostas via kemikalieavgifter
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att vidareutveckla verktyg som underlättar det marknadsdrivna kemikaliearbetet. Exempel på sådana verktyg är
 - handböcker
 - listor över ämnen och produkter
 - databaser om utbytesmöjligheter
 - hänvisningsservice
 - utbildningsinsatser
 - kunskaps- och kompetensstöd till små företag
- ★ Branschorganisationerna ger kunskapsstöd i kemikaliefrågor till småföretagen
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att föreslå när ekonomiska styrmedel kan användas i det varugruppsinriktade arbetet.
- ★ Kemikaliemodellen används av företagen i kemikaliearbetet
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att ge allmänheten och näringslivets inköpare och produktutvecklare information om vilka ämnen som inte ska förekomma i varor
- ★ Kemikalieinspektionen och Konsumentverket utvecklar gemensamt information till Grön Databas
- ★ Branschgrupper bildas framför allt på den regionala nivån mellan näringslivet och myndigheterna
- ★ Samrådsgrupper bildas mellan regeringen, myndigheter och industrin
- ★ Permanenta beredningstillfällen etableras mellan regeringen och kemiindustrin i aktuella EU-frågor

- ★ Särskilda överläggningar bör ske mellan regeringen och grupper av företag eller branscher i syfte att genomföra åtgärder för att nå de kemikaliepolitiska målen
- ★ En tolkning förordas som ger försiktighetsprincipen en bredare betydelse av allmänna försiktighetsmått i miljösammanhang motsvarande de allmänna hänsynsreglerna i lagrådsremissen beträffande förslaget till miljöbalk andra kapitlet
- ★ Generellt angreppssätt används i större utsträckning av myndigheter och industrin
- ★ Kriterier för långlivade och bioackumulerbara ämnen som i ett första steg bör bytas ut
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att närmare definiera de kriterier för långlivad och bioackumulerbar som bör användas i det stegvisa utbytesarbetet
- ★ Kommuner och länsstyrelser kontrollerar i samband med tillsynen i företag att tillräckligt utredningsmaterial föreligger för de kemikalier som används
- ★ Systemtillsyn får ökad prioritet i kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsarbete
- ★ Systemtillsynen tillämpas även på kosmetiska och hygieniska produkter
- ★ Företagen rapporterar årligen om användning och utsläpp av kemikalier
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att utfärda föreskrifter om vilka ämnen som ska rapporteras av företagen

-
- ★ Tillverkare och importörer ser till att kosmetiska och hygieniska produkter kan bedömas utifrån risker för såväl hälso- som miljöskador
 - ★ Läkemedelsverket får i uppdrag att i samråd med Kemikalieinspektionen och andra eventuellt berörda myndigheter snarast utveckla program för undersökning av kosmetiska och hygieniska produkters miljöpåverkan
 - ★ Länsstyrelserna och kommunerna utövar tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter
 - ★ Läkemedelsverket får i uppdrag att i samråd med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket föreslå lämpliga åtgärder för att minska läkemedlens påverkan på miljön efter användning
 - ★ En kartläggning av inlagringen av farliga ämnen i samhället genomförs för att bedöma problemets storlek och art
 - ★ Berörda myndigheter får i uppdrag att genomföra en kartläggning av farliga ämnen i samhället
 - ★ Ansvarig myndighet inom försvarsmakten får i uppdrag att genomföra motsvarande kartläggning
 - ★ Företagen innehållsdeklarerar sina varor senast år 2002 med avseende på kemikalieinnehåll
 - ★ Myndigheterna, industrin och handeln inleder ett samarbete med målet att alla varor som säljs i Sverige år 2002 ska vara innehållsdeklarerade
 - ★ Företag som tillverkar, importerar, använder eller omhändertar kemikalier ska planlägga och regelbundet redovisa hur långt de nått i arbetet för att nå de kemikaliepolitiska målen

- ★ År 2000 upprättas en plan för hur de kemikaliepolitiska målen ska nås. Årligen därefter gör företaget en avstämning mot planen och anger hur långt det kommit i arbetet med att nå målen
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter och med industrin ta fram riktlinjer för industrins redovisning av de kemikaliepolitiska målen
- ★ Industriförbundet och branschföreningarna utvecklar rekommendationer till företagen om miljöledningssystem som baserar sig på de svenska målen. Företagen ska redovisa hur de arbetar för att uppnå målen
- ★ År 2003 görs en översyn och utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen
- ★ Sverige utnyttjar de möjligheter som finns till nationell kemikalielagstiftning på icke harmoniserade och harmoniserade områden
- ★ Sverige verkar för ökad klarhet i frågan om hur stora dessa möjligheter är till nationell lagstiftning genom att praxis utvecklas
- ★ Kemikalieinspektionen tar fram förslag till nationella begränsningar av särskilt farliga ämnen som sedan notifieras
- ★ Nationella särregler ska vara väl motiverade ur hälso- och miljösynpunkt
- ★ Sverige fortsätter att spela en aktiv och drivande roll i det internationella arbetet
- ★ Kemikalieinspektionen och Sida får i uppdrag att ta fram en plan för hur de globala kemikaliefrågorna integreras med biståndspolitiken

Åtgärder i EU (kapitel 6)

På EU området ska Sverige arbeta för att EU:s kemikaliepolitik utvecklas. Utgångspunkten för detta arbete ska i första hand vara Esbjergdeklarationens mål samt på längre sikt Kemikommitténs mål. Våra mål är ett förslag till hur EU:s medlemsländer ska uppnå Esbjergdeklarationen.

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige arbetar långsiktigt för att EU ska ta fram lagstiftning som innehåller en avvecklingsplan av användningen av organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan
- ★ Ett svenskt förankringsarbete hos andra medlemsstater och EU-institutionerna inleds
- ★ En kemikaliestrategi arbetas fram på samma sätt som försurningsstrategin. Den ska innehålla följande:
 - En utvärdering görs av kemikaliepolitiken
 - En plan för Esbjergdeklarationens genomförande upprättas med följande åtgärder:
 - * Kraven i utsläppsdirektiven om integrerad föroreningskontroll i större och mindre anläggningar och i vattendirektivet skärps
 - * Programmen för nya och existerande ämnen får nya rutiner som identifierar "Esbjergämnena"
 - * Kriterier för långlivade, bioackumulerbara och giftiga ämnen utvecklas
 - * Begränsningsdirektivet skärps i flera omgångar tills alla "Esbjergämnena" är omfattade
 - * Ökad miljöhänsyn och mer generella kriterier vid begränsningar

- * Esbjergdeklarationens mål ska styra det globala kemikaliarbetet
- Miljöövervakningen av kemikalier utvecklas för att följa upp

vidtagna åtgärder:

- * Miljömyndigheten i Köpenhamn bör utvidga statistikunderlaget för att beskriva det aktuella tillståndet i miljön, bedöma hotbilden och följa upp vidtagna åtgärder
- * En särskild plan för att följa upp Esbjergdeklarationens mål
- EU:s biståndsprogram kopplas till kemikaliarbetet
- Utsläpps- och avfallsfrågor integreras med kemikaliekontroll för att kunna överblicka varors hela livscykel
- En kemikaliepolicy med grundläggande principer om försiktighet, utbyte och företagens ansvar utarbetas. Policyn kan på sikt utvecklas till en ramlag
- Gemenskapens kemikaliepolitik resultatredovisas årligen
- ★ Sverige utnyttjar de möjligheter som finns till nationell kemikalielagstiftning på icke harmoniserade och harmoniserade områden
- ★ Sverige verkar för ökad klarhet i frågan om hur stora möjligheterna till nationell lagstiftning är genom att praxis utvecklas
- ★ Kemikalieinspektionen tar fram förslag till nationella begränsningar av särskilt farliga ämnen som sedan notifieras

- ★ Nationella särregler ska vara väl motiverade ur hälso- och miljösynpunkt. Sveriges kalla klimat och Östersjöns höga föroreningsgrad kan vara motiverande
- ★ Sverige driver frågan om ett omedelbart förbud i EU av de ännu inte begränsade ämnen som ingår i FN:s miljöprogramms förhandlingar om den globala konventionen om långlivade organiska miljögifter. Ytterligare utvärdering av dessa ämnen i programmet för existerande ämnen behövs ej
- ★ Även de ytterligare sex långlivade ämnen som ingår i förhandlingarna om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP) bör förbjudas i EU
- ★ Sverige arbetar för att regler med krav på innehållsdeklaration för varor antas på gemenskapsnivå inom EU
- ★ Sverige verkar för att EU konkretiserar och tillämpar försiktighetsprincipen, inklusive principen om den omvända bevisbördan, och ger den ett tydligt innehåll i EG-rätten
- ★ I den övergripande kemikaliepolicyn bör man definiera när och hur aktörer ska tillämpa försiktighetsprincipen
- ★ Sverige förklarar hur utbytesprincipen tillämpas och visar på goda exempel
- ★ Den övergripande kemikaliepolicyn ska innehålla krav på att alla aktörer som hanterar kemikalier ska tillämpa utbytesprincipen

- ★ Det bör vidare slås fast i den övergripande kemikaliepolitiken att:
 - Tillverkare och importörer av kemikalier ansvarar för att kemikalierna är tillräckligt utredda
 - Alla företag ansvarar för att deras varor är säkra för sin användning
 - Alla användare av kemikalier ansvarar för att hanteringen inte orsakar skador
- ★ EU bör i ökad utsträckning använda ett generellt angreppssätt vid utvärdering och begränsning av kemiska ämnen och beredningar
- ★ Sverige verkar för att programmen för nya respektive existerande ämnen kompletteras med uppgifter om ämnena är långlivade och hormonstörande.
- ★ Programmet för nya ämnen bör omfatta även existerande ämnen vars användning tidigare varit liten men som drastiskt ökat
- ★ Programmet för existerande ämnen bör utvärderas och effektiviseras. Det kan ske genom:
 - avgiftsbeläggning av registrerade ämnen,
 - att mer ansvar överförs till industrin och
 - genom att rutinerna i programmet förenklas för tidigare utvärderade ämnen
- ★ Reglerna i förordningen om miljöstyrning och miljörevision preciseras och harmoniseras med den internationella standarden ISO 14 001
- ★ Sverige arbetar för att förordningen om miljöstyrning och miljörevision (EMAS) innefattar krav på redovisning av tillämpning av försiktighets- och utbytesprinciperna
- ★ Förordningen bör även innefatta krav på redovisning av vilka "Esbjergämnena" företaget använder

- ★ Sverige arbetar för att direktivet om kosmetiska produkter (76/768/EG) också ska innefatta miljöriskvärdering - inte enbart skydd för folkhälsan
- ★ Sverige arbetar för att kristalldirektivet, och andra produktstandardiserande direktiv utgår från funktion istället för ämnesinnehåll för att möjliggöra utbyten

Åtgärder på internationell nivå (kapitel 7)

På det internationella området ska Sverige i första hand arbeta genom forum för kemikaliesäkerhet. Sverige kan också driva frågor genom att påta sig värdskapet för möten på hög nivå. Sverige skall föra ut Kemikommitténs mål internationellt för att få uppslutning kring dem.

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige verkar för att Esbjergdeklarationens mål, om en eliminering av utsläpp av farliga ämnen under en generation (25 år), blir styrande för det globala kemikaliarbetet
- ★ Sverige verkar i olika internationella organisationer för att den globala kemikalieanvändningen bedrivs inom ramen för en hållbar utveckling
- ★ Sverige prioriterar internationellt arbete som syftar till användnings- och utsläpps begränsningar av långlivade, bioackumulerbara ämnen
- ★ Sverige verkar på längre sikt för att Esbjergdeklarationen ska omfatta alla långlivade och bioackumulerbara ämnen
- ★ Sverige verkar i forum för kemikaliesäkerhet och andra internationella organisationer för att utbytesprincipen accepteras som en global princip för riskbegränsning och för att försiktighetsprincipen, inklusive principen om den omvända bevisbördan, får en vidare tillämpning
- ★ Sverige verkar för att kostnadseffektivitet i Riodeklarationens princip 15 tolkas i bred bemärkelse

-
- ★ Sverige driver på om företagens utredningsskyldighet, liksom även principen om att förorenaren betalar, i forum för kemikaliesäkerhet och i andra internationella organisationer
 - ★ Sverige driver på arbetet med en global konvention om långlivade organiska ämnen och stöder arbetet med egen expertis
 - ★ Den föreslagna konventionen bör innehålla kriterier för att identifiera ytterligare ämnen
 - ★ En global ramkonvention om kemikalier, byggd på kapitel 19 i Agenda 21, med såväl bindande som frivilliga överenskommelser utvecklas på sikt
 - ★ En sådan ramkonvention kan innehålla de principer som ska styra det globala arbetet, t.ex. försiktighets- och utbytesprincipen
 - ★ En övergripande ramkonvention om kemikalier kan innehålla regler för handeln med de oönskade kemikalier som konventionen omfattar
 - ★ Sverige stöder utbytet av information om sådan handel där den förekommer
 - ★ Sverige prioriterar arbetet inom det internationella forumet för kemikaliesäkerhet och vidmakthåller en ledande roll inom detta
 - ★ Tillräckliga resurser avsätts vid Kemikalieinspektionen för att fylla denna roll
 - ★ Sverige stöder att forumet får en stabil ekonomi baserad på en bredare krets av bidragsgivare

- ★ Sverige stöder utveckling mot en sammanhållen kemikaliekontroll av svensk modell i forum för kemikaliesäkerhet
- ★ Sverige prioriterar internationellt accepterade korta dokument för utvärdering av kemikalier. Fullständiga kriteriadokument bör av resursskäl reserveras för kemikalier som kan bli föremål för internationella åtgärder
- ★ Sverige stöder uppdateringen av den databas över utförda, pågående och planerade utvärderingar som FN:s miljöprogram och den europeiska kemiindustrins utredningsinstitut gemensamt ger ut
- ★ Sverige stöder framtagandet av en internationell överenskommelse om harmonisering av klassificering och märkning
- ★ Sverige verkar för en utvidgad information om produkter och varor i internationell handel, inklusive märkning och innehållsdeklaration i berörda internationella organisationer
- ★ Sveriges internationella kemikaliepolitik koordineras bättre med det svenska miljöbiståndet
- ★ Sida får i uppdrag att tillsammans med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket lägga förslag till hur miljöbiståndet kan anpassas till en global arbetsplan för genomförande av Esbjergdeklarationen. Förslaget ska beakta hur biståndet kan stödja genomförandet av en kommande global konvention om långlivade organiska ämnen. Förslaget ska också beakta olika lösningar för att öka effektiviteten och resursutnyttjandet i användandet av den svenska resursbasen
- ★ Sverige stöder medverkan av utvecklingsländer i det globala förhandlingsarbetet på kemikalieområdet

- ★ Sverige bör överväga att ge finansiellt stöd för att underlätta övergången till hälso- och miljömässigt bättre alternativ i några av Sida:s programländer
- ★ Sverige identifierar i biståndsarbetet länder som kan fungera som drivkrafter och initiativtagare i ett ökat regionalt samarbete på kemikalieområdet
- ★ Sverige prioriterar i sitt kemikaliebiståndförvaltningsstöd till uppbyggnad av en sammanhållen kemikaliekontroll. Vi ska verka för att våra samarbetsländer tar fram en nationell profil, dvs. en beskrivning av sitt kemikaliearbete i termer av lagstiftning, myndighetsorganisation m.m.
- ★ Sverige verkar i FN för att finansiering av industriinvesteringar m.m. i utvecklingsländer kopplas till begreppet hållbar utveckling och tar hänsyn till globala överenskommelser på kemikalieområdet. I detta arbete är det viktigt att beakta rättvisefrågorna mellan rika och fattiga länder liksom inom länderna
- ★ Sverige bör stödja frivilligorganisationer på miljöns område i deras u-landsinriktade arbete
- ★ Sverige verkar för att forum för kemikaliesäkerhet samordnar det internationella kemikaliearbetet
- ★ Produktrelaterade och utsläppsrelaterade åtgärder ska ses i ett sammanhang i såväl det nationella, regionala som internationella arbetet
- ★ Det nordiska samarbetet används för att bereda frågor i FN, OECD och EU
- ★ Sverige verkar för att de mål som forum för kemikaliesäkerhet sätter upp för det globala kemikaliearbetet är tydliga, kommunicerbara och mätbara

- ★ Internationella aktiviteter på kemikalieområdet utvärderas av forum för kemikaliesäkerhet med jämna mellanrum
- ★ Alla aktörer inom kemikalieområdet bör delta i utvärderingsarbetet
- ★ Sverige verkar för en ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika internationella och regionala organisationer
- ★ Sverige bör ta initiativ till en harmonisering av den regionala strukturen inom FN:s organisationer på hälso- och miljöområdet
- ★ Sverige verkar för att det regionala kemikaliearbetet utvecklas i linje med vad som sker inom forum för kemikaliesäkerhet
- ★ Sverige stöder det regionala arbetet inom forum för kemikaliesäkerhet och i den västeuropeiska regionen, inklusive inom den Europeiska unionen, och verkar för en bättre samordning, bland annat vad avser biståndsin-satser i utvecklingsländer och Öst- och Centraleuropa
- ★ Sverige verkar för ett ökat nationellt och internationellt samarbete mellan regeringar, industri, forskning och frivilligorganisationer
- ★ Sverige verkar inom olika regionala organisationer för en förbättrad samordning och ökat samarbete mellan konventioner och organisationer med likartad inriktning
- ★ Sverige prioriterar i OECD utveckling av metoder för testning och bedömning av kemikalier inklusive harmoniserade kriterier för klassificering och märkning
- ★ Sverige verkar för att OECD utvecklar metoder för testning och bedömning av komplexa blandningar

- ★ Sverige prioriterar riskbegränsningsfrågorna i OECD:s arbete med bekämpningsmedel

Särskilda frågor (kapitel 8)

Kommittén har enligt direktivet att behandla frågan om PVC och om hormonstörande ämnen.

8.1 Rena plastmaterial och ren plastproduktion

Kemikommittén föreslår:

- ★ Användningen av de tillsatser i plastmaterial som är stoppämnen eller ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö ska ha avvecklats senast till år 2007
- ★ Ett plastmaterial ska ersättas med annat material om det innehåller stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen eller ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter för hälsa eller miljö
- ★ För de ämnen som används ska företagen visa vilka egenskaper de har samt att de är säkra för sin användning både på kort och lång sikt
- ★ Kemikalieinspektionen ska initiera och driva på att nya hälso- och miljöanpassade plaster utvecklas

Kemikommitténs slutsatser:

- ★ PVC-plast hör, mot bakgrund av försiktighetsprincipen och dagens bristande kunskap om dess långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, inte hemma i ett kretsloppssamhälle
- ★ Dagens PVC-plast ska snarast och senast till år 2007 ha ersatts med långsiktigt miljöanpassade material

- ★ Regeringen inleder snarast överläggningar med berörda parter och vidtar i övrigt åtgärder för en utfasning av all nyan vändning av PVC-plast

8.2 Hormonstörande ämnen

- ★ Kemikalieinspektionen upprättar en lista över misstänkt hormonstörande ämnen
- ★ Kemikalieinspektionen tar omgående initiativ till arbete med kriterier inom EU och påbörjar arbetet med att ta fram förslag till kriterier
- ★ Nya ämnen inom EU ska vara undersökta med avseende på hormonstörande egenskaper
- ★ Ämnen som uppfyller kriterierna för att vara hormonstörande avvecklas
- ★ Ett nationellt forskningsprogram utarbetas
- ★ Den svenska kemiindustrin avrapporterar löpande till Kemikalieinspektionen om sina nationella och internationella åtgärder mot hormonstörande ämnen
- ★ Läkemedelsindustrin tar fram miljökonsekvensanalyser för användningen av läkemedel som påverkar hormonsystemen

1 Utgångspunkter för arbetet

1.1 Inledning

Alla levande varelser och allt vi har omkring oss består ytterst av kemiska ämnen. När de första vårlökarna spirar ur marken, när människor tänker och när ägget befruktas är det naturliga processer, men också resultatet av kemiska processer och förändringar.

Människan har inte bara lärt sig utnyttja de naturliga kemiska processerna, utan har också utvecklat helt nya kemiska substanser. Användningen av kemiska ämnen har spelat en viktig roll för utvecklingen av det mänskliga samhället t.ex. inom jordbruk, hälsa, industri och infrastruktur. Kemiska ämnen har medverkat till att den materiella levnadsstandarden och bekvämligheten för människor har ökat betydligt. Tandkräm, tyg, mediciner, färg, verktyg etc. är varor som många vill ha och betraktar som självklara. Kemikalier byggs in i de flesta varor utan att vi reflekterar över det.

Vi kommer även i framtiden att vilja utnyttja kemikaliernas positiva egenskaper. I en resolution från FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992 slås fast att:

"En omfattande kemikalieanvändning är nödvändig för att uppfylla världssamfundets sociala och ekonomiska mål och erfarenheten visar att kemikalier kan användas i stor utsträckning på ett kostnadseffektivt sätt och med en hög grad av säkerhet".

Vi, Kemikommittén, delar uppfattningen att en fortsatt användning av kemikalier är en förutsättning inte bara för liv,

utan också för ett gott liv. Men det finns också oönskade sidoeffekter. Med våra förslag vill vi styra bort från sådan användning av kemikalier som hotar en långsiktigt hållbar utveckling.

1.2 Varför fick vi uppdraget?

Halterna av miljögifter i naturen i Sverige är generellt sett höga trots att lokala utsläpp och föroreningshalter sjunkit de senaste tio åren. Sverige och övriga världen står inför att lösa många mycket allvarliga kemikalierelaterade miljöproblem. Sannolikt är kunskapen om problemen större än någonsin.

Sverige har sedan 70-talet haft ambitionen att föra en aktiv och ambitiös kemikaliepolitik med syfte att minska de kemiska hälso- och miljöriskerna. Bland tidiga åtgärder märks införandet av miljöskyddslagen (1969:387) och lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor. Även industrins eget intresse av att ligga före lagstiftningen har i vissa fall lett till minskade utsläpp. Under denna tid har åtgärderna främst varit riktade mot användning och utsläpp av enskilda ämnen.

I mitten av 80-talet tillsatte regeringen Kemikommisionen vars förslag bland annat ledde till att lagen (1985:426) om kemiska produkter infördes samt att Kemikalieinspektionen inrättades. Kemikalieinspektionens och andra myndigheters arbete har inneburit att Sverige fått bättre kunskap om kemikalier. Forskarna har skaffat sig väsentligt ökad kunskap i dag än tidigare om hur kemikalier påverkar miljön, vilka risker de är förknippade med och hur man skyddar sig.

1990-talet präglas av EU-inträdet och globaliseringen. Det upptäcks nya hot, nya ämnen och nya spridningsvägar. Årtiondet karaktäriseras också av ökad miljömedvetenhet hos konsumenterna och användarna vilket påverkat producent-

terna mot större ansvarstagande. Mot bakgrund av detta har regeringen givit Kemikommittén i uppdrag att ge förslag till hur den svenska kemikaliepolitiken skall utformas nationellt, inom EU och internationellt.

1.3 Kemikommitténs arbetsplan

Arbetsplanen (bild 1.1) beskriver hur vi strukturerat arbetet i huvudmål och delmål.

Bilden finns endast i den tryckta versionen

Bild 1.1: Kemikommitténs arbetsplan visar en uppdelning i huvudmål och delmål med Esbjergdeklarationens mål som utgångspunkt.

Vi startade vårt arbete med att formulera en vision "År 2007 är de kemiska ämnen som sätts ut på marknaden i varor, material eller kemiska produkter, förenliga med ett kretsloppsperspektiv."

Vi valde en 10-årsperiod därför att vi bedömer att det är den tid som normalt används i produktutvecklings-sammanhang. En längre tidsperiod ger inte samma tydliga signal till att en förändring behöver påbörjas genast och genererar därigenom mindre drivkraft.

Vi har tolkat direktivet som att vår uppgift är att formulera en kemikaliepolitik på tre arenor - den nationella arenan, EU arenan och den globala arenan. Vi skapade därför tre huvudmål. Huvudmål 1 var att föreslå effektiva styrmedel och nationella mål så att de kemiska ämnen som används är förenliga med ett kretsloppsperspektiv. Huvudmål 2 var att föreslå en svensk kemikaliepolitik att drivas i EU. Huvudmål 3 var att föreslå en svensk kemikaliepolitik internationellt och prioritera det internationella arbetet. I kommitténs direktiv framhölls särskilt att vi skulle arbeta öppet och därför formulerades ett fjärde huvudmål - att arbeta öppet. Utifrån huvudmålen skapades därefter ett antal delmål. (Se bild 1.1.)

Som utgångspunkt för arbetet ska vi enligt direktiven ha Esbjergdeklarationen och Riksdagens övergripande mål för miljöpolitiken.

1.4 Utgångspunkt har varit Esbjergdeklarationen och riksdagens mål

Esbjergdeklarationen

Esbjergdeklarationen undertecknades i Esbjerg i juni 1995 då miljöministrarna runt Nordsjön och EU:s miljöansvarige möttes för att genomföra den fjärde internationella Nordsjö-

konferensen. Deklarationen omfattar åtta särskilda områden, bl.a. skydd av ekosystem och skydd mot förorening av farliga ämnen.

Minstrarna är eniga om att målet med deklARATIONEN är att tillförsäkra Nordsjön ett uthålligt, sunt och friskt ekosystem. Den vägledande principen för att nå detta mål är försiktighetsprincipen.

Detta kräver att utsläpp och förluster av farliga ämnen till Nordsjön kontinuerligt reduceras. Målet är att utsläpp och förluster av farliga ämnen till Nordsjön skall ha upphört inom en generation (25 år).

Det slutliga målet är att koncentrationerna i miljön ska vara nära bakgrundsnivån för naturligt förekommande ämnen och nära nollnivå för av människan framställda farliga ämnen.

Esbjergdeklarationens mål har även antagits av Östersjöländernas miljöministrar som mål för Östersjön. Detta gjordes vid Visbykonferensen år 1996. Till hösten år 1997 kommer EU:s miljöministrar att enligt planerna underteckna Oslo-Paris konventionen som även den baseras på Esbjergdeklarationens mål.

Farliga ämnena definieras i deklARATIONEN som ämnen eller grupper av ämnen som är

- toxiska (giftiga),
- persistenta (långlivade) och
- bioackumulerbara (lagras i levande organismer).

I begreppet toxiska inbegrips kroniska effekter som är cancerogena, mutagena (framkallar ärftliga förändringar) och teratogena (framkallar missbildningar) samt effekter som är ogynnsamma för hormonsystemets funktion.

Riksdagens mål

Förutom Esbjergdeklarationen har vi som utgångspunkt också haft Riksdagens övergripande mål för miljöpolitiken (prop. 1990/91:90, JoU30, rskr. 338).

Det övergripande målet med miljöpolitiken är att

- skydda människors hälsa,
- bevara den biologiska mångfalden,
- hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt
- skydda natur- och kulturlandskap.

1.5 Arbetets uppläggning

Vi utnyttjade många experters kunskap

Ett viktigt inslag i arbetet har varit kontakter med forskare, näringsliv och myndigheter. Förutom expertgruppen har vi haft ytterligare kontakter med näringsliv och forskare för att löpande förankra våra mål och förslag.

Vår expertgrupp (se förteckning i anslutning till förordet) har träffats vid tre tillfällen och därefter har experterna fått vårt utkast till betänkande tillsänt för synpunkter ytterligare ett antal gånger. På grund av det omfattande antalet experter har dessa inte kunnat beredas tillfälle att avge särskilda yttranden i betänkandet.

Kemikommittén har genomfört en enkät till en bred grupp organisationer och myndigheter för att belysa frågor rörande, styrmedel, samarbete mellan staten och näringslivet, positiva och negativa erfarenheter av den förda kemikaliepolitiken och hur kan man minska användningen av farliga kemikalier. Enkäten har gått ut till ett 20-tal organisationer och myndigheter.

Vi har också genomfört en mindre enkät till länsstyrelsernas miljödirektörer.

Vi har dessutom använt särskilda expertgrupper för vissa frågor. De har belyst olika ämnesområden utifrån sin expertkunskap och i vissa fall kommit med åtgärdsförslag. Varje ledamot i kommittén, utom kommittéordföranden, har varit ordförande för en sådan särskild expertgrupp.

Kommitténs fyra särskilda grupper

Internationell referensgrupp

Vi har haft en internationell referensgrupp för att förankra och få synpunkter på våra förslag och åtgärder. Referensgruppen har också tillfört nya infallsvinklar och erfarenheter.

Referensgruppens diskussioner har fokuserats på internationella prioriteringar inklusive prioriteringar inom EU, mål och styrmedel, samt samarbetet mellan olika aktörer i det marknadsdrivna arbetet. Referensgruppens synpunkter har tagits om hand i det löpande arbetet med betänkandet.

Referensgruppen har mötts två gånger. Det andra mötet, i mars 1997, hade formen av ett remissmöte med kommittén och dess experter samt särskilt inbjudna representanter för myndigheter och organisationer och näringsliv.

Ordförande i den internationella referensgruppen har varit kommittéledamoten Lena Ag.

Särskild expertgrupp för EU-frågor

Gruppen har haft till uppgift att ta fram underlag till strategi för en svensk kemikaliepolitik i EU. Gruppen har haft ett flertal möten varav ett möte med en av deltagarna i den internationella referensgruppen, mr Nigel Haigh.

Gruppen genomförde i december ett seminarium med rubriken "Kan kemikaliepolitiken inom gemenskapen utvecklas om inte medlemsstaterna tillåts pröva egna vägar?".

Ordförande i EU-gruppen har varit kommittéledamoten Urban Wästljung.

Särskild expertgrupp för riskpanoramata

Ett konsultföretag har haft i uppgift att göra ett riskpanorama över kemikalier till kommittén. Den särskilda expertgruppen har haft till uppgift att leda detta arbete. Uppgiften för konsulten var att ta fram ett underlag som redovisar

- om och på vilket sätt riskerna med kemikalier har förändrats sedan Kemikommisionens betänkande 1984,
- vilka farliga ämnen som finns,
- var de finns och
- hur de når naturen.

Expertgruppen genomförde i januari ett seminarium där riskpanoramata presenterades. Riskpanoramata återfinns i bilaga 1.

Ordförande i Riskpanorama-gruppen har varit kommittéledamoten Lennart Daléus.

Särskild expertgrupp för hormonstörande ämnen

Gruppen har haft till uppgift att ta fram ett underlag som redovisar vad man vet, vad man inte vet och vad man tror sig veta om hormonstörande ämnen. Gruppen genomförde ett seminarium i januari 1997 med forskare och experter.

Ordförande i Hormongruppen har varit kommittéledamoten Roger Rådström.

Vi anlidade konsulter

Kemikommittén har anlitat konsulter på följande områden:

- 1) Hur riskpanoramat förändrats
- 2) Resultatet av de senaste tio årens kemikaliearbete
- 3) Den nya spelplanen
- 4) Försiktighetsprincipen
- 5) EU:s kemikaliepolitik och om EU:s medlemsstaters nationella möjligheter till kemikalielagstiftning
- 6) Målformulering

1.6 Betänkandets uppläggning

Struktur

Kemikommittén har ett betänkande och två separata bilagedelar, bilaga 1 och bilaga 2-12. Betänkandet består av sex huvudkapitel, nämligen mål (kapitel 2), motiv (kapitel 3) och hörnstenar (kapitel 4) samt åtgärder på de tre arenorna - nationellt, EU och globalt (kapitel 5, 6 och 7). Därtill kommer ett kapitel med särskilda frågor (kapitel 8) som vi enligt direktivet ska beakta. Slutligen redovisar vi konsekvenserna (kapitel 9) av våra förslag. Betänkandet är inriktat på att så tydligt som möjligt redovisa förslagen. Varje kapitel har en första sida med en sammanfattning av förslagen. Ett kort avsnitt om den strategi som, baserad på mål och hörnstenar i kemikaliepolitiken, bör tillämpas på de olika arenorna inleder kapitlen 5, 6 och 7. Texten i kapitlen är i huvudsak strukturerad efter förslagen. De beskrivande texterna återfinns i bilagedelarna. (Se bild 1.2.)

Bilden finns endast i den tryckta versionen

Bild 1.2: Betänkandets struktur.

Mål och hörnstenar utgör grund för kommitténs åtgärdsförslag och sammanfattar den nya kemikaliepolitiken.

1.7 Särskilda överväganden

Vi har i vårt arbete koncentrerat oss på ett antal viktiga frågeställningar som vi i olika grad av konkretisering återkommer till i betänkandet. Det är framförallt följande överväganden:

Frivillighet / lagstiftning

Möjligheterna att lagstifta nationellt har förändrats i och med EU medlemskapet. För att behålla den höga ambitionen i svensk kemikaliepolitik kan vi allt tydligare se ett komplement till lagstiftning växa fram. Det är detta som vi kallar för det marknadsdrivna miljöarbetet. Vi anser att detta frivilliga arbete inte ensamt kan klara de kemikaliepolitiska målen utan måste åtföljas av lagstiftning framförallt på EU nivå. För att samtidigt flytta fram positionerna i EU:s kemikaliepolitik krävs att Sverige löpande driver fram ett antal begränsningar och förbud genom att lagstifta

nationellt om dessa. Möjligheten att driva på EU:s kemikaliepolitik genom att bl.a. skapa praxis på området bedömer vi som goda.

Agera när vi vet / agera när vi misstänker

Vi har lyft fram försiktighetsprincipens betydelse. Vi anser att riskerna med kemikalier i dag är svårbedömda och långsiktiga och att de skadeeffekter vi ser i samhället ofta inte säkert kan knytas till specifika orsaker. Det är grunden till att vi anser att man i allt högre grad måste agera redan vid vetenskapligt grundad misstanke om att en skada kan inträffa.

Nationellt / internationellt

Kemikalier och kemikalieanvändning är gränsöverskridande. Den ökande globaliseringen gör att handeln med varor som innehåller kemikalier sker i allt snabbare takt. Kunskapen om de kemikalier som används är inte tillräcklig. Detta innebär att det internationella arbetet blir allt viktigare. Det är framförallt i EU som lagstiftningsarbetet kommer att ske framöver vilket också innebär att mycket kraft måste läggas ner på att driva EU-arbetet framåt. Men även det globala kemikaliearbetets betydelse ökar alltmer.

Traditionellt myndighetsarbete / nya arbetsätt för myndigheterna

Det marknadsdrivna miljöarbetet kräver att myndigheterna får en delvis ny roll. Som brobyggare och nätverksskapare kan myndigheterna styra det marknadsdrivna arbetet i rätt riktning. Detta nya arbetsätt kräver att myndigheterna tillåter sig att vara mer tydliga mot marknaden när det gäller att välja kemikalier. Detta är en ny roll och ett komplement till det traditionella myndighetsarbetet.

1.8 Avgränsningar

Vi har avgränsat vårt arbete så att aspekter på följande problem inte behandlas:

Varor som redan finns i samhället

Vi behandlar t.ex. inte

- befintliga deponier
- PCB i fogmassor i befintliga hus
- begagnade varor.

Naturresurshushållning

Vi behandlar t.ex. inte

- hot mot den biologiska mångfalden vid utvinning av en viss råvara,
- hot mot att en viss råvara tar slut, t.ex. vatten, naturgrus, och olja.

Konsekvenser av fysisk påverkan vid brytning och utvinning

Vi behandlar t.ex. inte

- att metaller lakas ut till mark och vattendrag vid gruvbrytning,
- att gruvarbetare skadas av ras vid gruvbrytning,
- att grundvattnet inte renas tillräckligt p.g.a. täktverksamhet i grusåsar
- ekologiska konsekvenser vid skogsavverkning, t.ex. erosion och utarmning av den biologiska mångfalden.

Medicinsk användning av läkemedel och användning av livsmedel för avsett ändamål

Vi behandlar inte de effekter läkemedel och livsmedel har om de används för avsett ändamål. Däremot innefattas problem vid framtagning av läkemedel och livsmedel, och problem vid spridning till miljön t.ex. när hormonstörande

ämnen sprids till miljön i samband med p-pilleranvändning och när kadmium sprids till åkermark och spannmål via handelsgödsel.

Vi behandlar t.ex. inte

- kvicksilverhaltig gädda och nitrithaltig spenat
- tjocktarmscancer p.g.a. för fiberfattig kost,
- drogmissbruk,
- medicinska biverkningar.

Ämnen som uppkommer vid förbränning

Våra mål är svåra att uppfylla vid förbränning t.ex. i förbränningsmotorer eller energianläggningar. Vid vanliga förbränningsprocesser bildas ett stort antal ämnen varav en del är stoppämnen eller ämnen som kan orsaka allvarliga eller kroniska effekter. Detta är ett stort och allvarligt problem som emellertid måste hanteras separat med utgångspunkt från den enskilda varan och dess specifika tillämpning. Vi vill inte att målen får konsekvensen att man inte får förbränna efter år 2007. Vid förbränning gäller givetvis kraven i lagstiftningen att utsläpp av skadliga ämnen ska minimeras genom olika försiktighetsmått t.ex. val av bränsle och bästa möjliga teknik. Vår strategi är således att minimera de farliga ämnen som bildas vid förbränning. Varorna som sådana t.ex. bensin eller etanol, ska dock uppfylla kraven i målen. Vidare ska produkter som framställs genom förbränning t.ex. sot, omfattas av målen.

Övriga problemområden som inte behandlas eftersom de kräver separat hantering

- klimatfrågor
- genförändringar av växter och djur inkl. genterapi,
- strålskydd t.ex. vid kärnkraftverkshaverier,
- sabotage och stridsmedel.

2 Mål för kemikaliepolitiken

Kemikommittén föreslår följande mål för kemikaliepolitiken:

- ★ År 2002 innehållsdeklarerar företagen sina varor så att konsumenterna kan göra medvetna val. Information från myndigheterna gör att fler och fler faktiskt gör dessa val.
- ★ År 2007 tillhandahåller företagen varor fria från innehåll av
 - stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen
 - ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 har företagen utvecklat produktionsprocesserna så att
 - de är fria från användning av stoppämnen
 - utsläppen är fria från ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 använder företagen metaller i sådana tillämpningar där
 - metallerna under användning behålls intakta,
 - metallerna efter användning samlas in för återanvändning, återvinning eller säker deponering.

2.1 Inledning

Målen som föreslås är avsedda att understödja och driva på arbetet mot en hållbar utveckling (se bilaga 7). Målen ska

utgöra grunden för den politik Sverige ska driva nationellt, inom EU och internationellt. Den förändring som måste ske för att målen ska nås kräver teknikutveckling och den kan gå långsammare men också snabbare än vår tidsangivelse. Den marknadsdrivna förändringen kan i själva verket gå mycket snabbt om det finns efterfrågan. Vi bedömer att möjligheten är stor att få till stånd en frivillig förändring av kemikalieanvändningen genom denna tydlighet.

Vi vill med våra förslag till målformuleringar på ett klart sätt förmedla den politiska viljan på kemikalieområdet. Det handlar alltså inte om villkorslös avveckling, utan om att ge tydliga besked till yrkesmässiga användare och konsumenter om vilka krav de ska ställa på leverantörerna vid sina varuinköp eller vilken inriktning produktutvecklare ska ha i sitt utvecklingsarbete.

Arbetet med målen ska ske parallellt med det arbete som redan bedrivs inom ramen för befintlig lagstiftning. Företag och myndigheter ska bryta ned målen i delmål samt göra upp planer för hur målen ska nås. Dessa planer och delmål ska innehålla prioriteringar som t.ex. väger in ett ämnes förmåga att orsaka störning. Vid åtgärder som leder till utbyte av ett ämne, en process eller en metod ska användaren förvissa sig om att även utbytet är miljömässigt bättre och säkert för sin användning.

De avgränsningar vi gjort för målen och övriga förslag, återfinns i kapitel 1.

2.2 Målen ska skapa drivkraft

Målen är deletapper för att uppnå Esbjergdeklarationen

Målförslagen ska ses som deletapper för Sveriges och Europas uppnående av Esbjergdeklarationen. Deletapperna för att nå Esbjergdeklarationens mål innebär

- år 2002 information om varornas innehåll
- år 2007 varorna är fria från stoppämnen och ämnen som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö
- år 2012 produktionsprocesserna är fria från stoppämnen och utsläppen från produktionsprocesserna är fria från ämnen som ger allvarliga eller kroniska effekter
- år 2012 reducerade utsläpp av metaller.

Esbjergdeklarationens övergripande mål innebär

- år 2020 utsläppen av farliga ämnen har upphört
- år 2020 utsläppen av naturliga ämnen har reducerats.

Det slutliga målet är enligt Esbjergdeklarationen, att halterna av farliga ämnen ska vara nära nollnivå och att halterna av naturliga ämnen ska vara nära de naturligt förekommande. Under perioden fram till 2020 återstår bl.a. att eliminera eller reducera utsläpp från varor som redan idag finns lagrade i samhället samt utsläpp från avfall på deponier. Dessa utsläpp omfattas inte av våra mål (se avsnitt 5.16). På grund av den långa livslängden hos många ämnen är det inte möjligt att förutsäga när halterna av farliga ämnen och naturliga ämnen är nära noll respektive nära de naturliga halterna.

I de fall strängare mål eller regler redan finns för något av de ämnesområden som målförslagen omfattar, ska de strängare målen eller reglerna gälla.

Klart framtidsperspektiv leder till långsiktiga beslut

Det är viktigt att det politiska ledarskapet inbegriper förmedling av visioner och bilder om hur samhället ska se ut. Vi menar att ett oklart framtidsperspektiv kan leda till kortsiktiga beslut. Mot denna bakgrund har målen formulerats. Målförslagen är sålunda framåtsyftande och ska skapa drivkraft i valet mellan varor och ämnen samt i kravställan-

det på varor.

Dagens miljömål är ofta formulerade med utgångspunkt från vad som är möjligt att åstadkomma idag. Därefter har uppfyllandeårtalet förskjutits ett antal år framåt i tiden.

Målen måste i allt högre grad rikta sig till aktörerna. För att förmå aktörerna att agera måste målen vara tydliga och operativa, och samtidigt positiva och innehålla en större del utmaning än tidigare måltyper gjort. Detta innebär att målen också måste tolkas med sunt förnuft och att det inte är ytterligheterna som kommittén vill åt, utan snarare en bred förändring i rätt riktning där aktörerna spelar en aktiv roll.

Vår utvärdering av kemikaliearbetet under de senaste tio åren (se bilaga 2) påtalar problem med målen inom kemikalieområdet. Målen har liknande innehåll men olika formuleringar, innehåller odefinierade begrepp och går ibland inte att följa upp. Utredningen konstaterar att ju mer preciserade målen är, desto större har förutsättningarna varit för uppföljning och uppnående. Och omvänt, att ju mer allmänt formulerade och övergripande målen är desto svårare har de varit att följa upp och uppnå.

Våra målförslag uppfyller kraven på att vara utvecklingsfrämjande, tydliga, tidsbestämda, adresserade och möjliga att utvärdera.

Målen riktar sig till företag, myndigheter, konsumenter och organisationer

Målen riktar sig i första hand till svenska företag. De är också ett förslag till hur EU ska uppnå de övergripande målen i Esbjergdeklarationen.

Målen är formulerade så att de ska vara marknadsdrivande. De visar tydligt vad vi vill åstadkomma i kemikaliearbetet

på medellång sikt för att minska riskerna med kemiska ämnen.

Företag ska, när de upphandlar varor av andra företag eller av sina underleverantörer, ställa krav enligt målen. Företagens utvecklingsavdelningar ska använda målen som hjälp i val av material och insatsämnen i utvecklingsarbetet. Företag som tillverkar kemikalier ska använda målen som styrande i utvecklingsarbetet.

Konsumenterna ska använda målen som ledning till hur de ska ställa miljömässigt riktiga krav samt hur de ska välja vara, metod eller kvalitet. Konsument- och miljöorganisationer samt media kan ge stöd i val- och kravställandesituationen genom att, med målen som grund, göra t.ex. jämförelser, kartläggningar och kritiska granskningar.

Handeln ska vid inköp ställa krav på sina leverantörer att de ska leverera varor som uppfyller målen.

Målen ska styra myndigheterna och särskilt det nya nätverksskapande arbetssättet som föreslås i avsnitt 5.2. Målen ska också vara långsiktigt styrande för myndigheternas internationella arbete.

Myndigheterna på kemikalieområdet, sektorsmyndigheterna, och företagen bör bryta ned målen till egna verksamhetsmål. Konsumentverket har en särställning som företrädare för konsumenterna. Konsumentverket bör därför inom ramen för sitt ansvarsområde bryta ned målen till åtgärds mål som är användbara för konsumenten (se avsnitt 5.7).

Målen riktar sig i första hand till den svenska marknaden men bör även kunna gälla för EU när Esbjergdeklarationens mål antagits. Den svenska marknaden ska alltså ställa samma krav på de varor som importeras, som på svenska varor. Vi inser emellertid att svårigheterna att nå målen är större när det gäller importerade varor.

När det gäller målet att produktionsprocesserna ska vara fria från stoppämnen gäller detta framför allt nationella företag och så småningom alla företag inom EU.

Företagen får, genom ett framsynt kemikaliearbete, ett försprång i utvecklingen i förhållande till utländska företag. Försprånget kan skapa nya produkter, konkurrensfördelar och därmed ökade marknadsandelar. Utvecklingsarbetet kan ske på frivillig väg med hjälp av konsumenternas krav, innan alla företag inom EU blir bundna av Esbjergdeklarationens krav genom de regleringar som borde bli en följd av deklarationens antagande.

Långsiktiga mål

De mål som vi föreslår är ambitiösa. Vi har därför valt att ha en lång omställningstid. Långsiktigheten är en avgörande faktor för företagen och vi bedömer att 10 respektive 15 år är en rimlig tid för målen som rör begränsningar eller avveckling av ämnen. Vi bedömer att mål med längre omställningstid än 10-15 år inte kommer att skapa den drivkraft som krävs i ett frivilligt arbete. Målet om innehållsdeklaration bedömer vi att företagen kan uppnå på betydligt kortare tid. Tiden fram till år 2002 behövs för att hitta praktiska och eventuellt gemensamma former för informationsöverlämnandet.

Hur ska målen uppnås

Målen ska nås genom:

- Samarbete mellan stat, näringsliv och konsumenter i kombination med ett aktivt myndighetsarbete.
- Förbättrad information som ett underlag för det marknadsdrivna miljöarbetet.
- Förändrat vägval för industrins planerade utvecklingsarbete.
- Lagstiftning på gemenskapsnivå men även nationellt.

- Globala överenskommelser.

Vi menar att väl formulerade mål som uppfylls i samarbete mellan konsumenter, företag och myndigheter är en av de arbetsmetoder Sverige ska använda. En av de viktiga uppgifter som myndigheterna har är att bryta ned målen i verksamhetsmål. Detta bör även ske i t.ex. företag, kommuner och organisationer som sannolikt kommer att finna olika lösningar och möjligheter för att nå målen.

Ett omfattande marknadsdrivet miljöarbete bedrivs redan idag med konsumenternas krav som drivkraft. Konsumenter och inköpare ställer krav på försäljarna, försäljarna driver på leverantörerna, som fordrar av producenten osv. Arbetet får ytterligare näring av aktivt deltagande från konsument- och miljöorganisationer samt media. Detta "katten-på-råttan-arbete" ska underlättas genom innehållsdeklaration av alla varor samt genom förbättrad information från företagen om vilka utsläpp varorna orsakar i produktionsprocessen samt under och efter användning. I ett efterfrågestyrt system stärker kunskap om varornas innehåll och miljöpåverkan, konkurrensen hos näringslivet.

Vi vill också betona de viktiga beslut företagen fattar när de drar upp riktlinjerna för sitt planerade utvecklingsarbete. Som grund för de besluten ska företagen bl.a. ha de långsiktiga kemikaliepolitiska målen samt vetskap om konsumenternas förbättrade möjligheter att ställa miljömässigt riktiga krav.

Traditionellt har lagstiftningsarbetet varit det vanligaste styrmedlet i den svenska miljö- och kemikaliepolitiken. Lagstiftningsarbetet ska i fortsättningen företrädesvis ske på gemenskapsnivå. Men då det är möjligt och nödvändigt, ska Sverige också använda nationell lagstiftning. Andra styrmedel och arbetsmetoder kommer sannolikt att få större betydelse än tidigare i det nationella kemikaliearbetet. Vi föreslår att Sverige ska verka för att målen ska formuleras till lagstiftning på gemenskapsnivå. Även arbetet med

internationella överenskommelser ska, med viss tidsförskjutning, leda fram till målen.

Nytt vägval kräver mod att gå före

Våra målförslag innebär en ny kemikaliepolitik som är mer ambitiös både i förhållande till nuvarande politik och delvis i förhållande till Esbjergdeklarationen. Målformuleringarna är av en ny typ jämfört med tidigare miljömål. Det generella angreppssättet som vi tillämpar som metod för att fasa ut eller begränsa grupper av särskilt miljöfarliga ämnen, är nytt. Det generella angreppssättet innebär att ämnen som inte bevisats vara farliga ändå kan komma att omfattas av begränsningar eller avveckling. Den nya kemikaliepolitiken kräver ett förändrat arbetssätt av både företag och myndigheter.

Det kommer att ta tid att få genomslag för målen utanför Sverige. Ett första steg är att få Esbjergdeklarationens mål som styrande i EU:s internationella arbete. Våra mål ska vara vad Sverige vill uppnå på sikt. Vi bedömer att långsiktiga mål i myndigheternas internationella arbete och i EU-arbetet är väsentliga för att nå framgång.

Hur förhåller sig kommitténs mål till Esbjergdeklarationens mål

Våra mål är både mer och mindre omfattande i jämförelse med Esbjergdeklarationens mål.

Våra mål är mindre omfattande då vi endast inriktar målen mot nya varor. Utsläpp från varor som redan är inbyggda i samhället och från befintliga deponier avses inte utan bör åtgärdas separat (se avsnitt 5.16).

Våra mål är mer omfattande då Esbjergdeklarationen menar att alla tre egenskaperna långlivad, bioackumulerbar och giftig ska vara uppfyllda samtidigt. Kemikommittén har

bedömt att två av egenskaperna, långlivad och bioackumulerbar kombinerat, räcker för beslut om begränsning eller avveckling (se avsnitt 2.3).

Våra mål är mer omfattande då vi har bedömt att ämnen som inte är långlivade och bioackumulerbara, men som har egenskapen giftig, ska begränsas eller avvecklas (se avsnitt 2.4). Med giftig avser vi ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande inklusive fortplantningsstörande. Ämnen med dessa egenskaper ska inte användas i varor eller släppas ut från produktionsprocesserna.

Våra mål är mer omfattande då vi avser att användningen ska upphöra. Esbjergdeklarationen talar om att utsläppen ska reduceras till noll. Vi anser att all användning förr eller senare leder till utsläpp eller förluster, det gäller även system som brukar betecknas som helt slutna. Vi har därför gjort bedömningen att användningen måste avvecklas om utsläppen och förlusterna ska kunna upphöra.

Våra mål för metaller (se avsnitt 2.7) är mindre omfattande än Esbjergdeklarationens mål för naturliga ämnen. Det är mindre omfattande därför att utsläppen bara begränsas och inte upphör, och därför att målen avser att begränsa utsläpp endast från nyvaruanvändning och nytt avfall. Utsläpp från utvinning och tillverkning omfattas inte. Våra mål omfattar heller inte utsläpp av övriga naturliga ämnen. Om Sverige och EU ska nå Esbjergdeklarationens slutliga mål om koncentrationer nära bakgrundsnivån, är det därför nödvändigt att begränsa ytterligare tillförsel av metaller och andra naturliga ämnen.

I avsnitt 5.19 föreslår vi en översyn av de kemikaliepolitiska målen år 2003. Översikten syftar bl.a. till att klargöra vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att uppnå målen i Esbjergdeklarationen.

Tidigare mål för varor och produktion saknas

Vi har inte funnit några generella mål för varor och produktion som liknar våra målförslag. Däremot behandlar regeringens proposition En god livsmiljö 1990/91:90 varor. Där förutsågs att varor relativt sett kommer att få större betydelse och att varornas hälso- och miljöpåverkan ska begränsas i alla led. Den dåvarande regeringen ansåg att tillverkarens ansvar för produkterna ska gälla under hela deras livstid.

Propositionen behandlar även utsläppen från industriprocesserna. Man ansåg att utsläppen vid sekelskiftet ska ha nått ned till ofarliga nivåer och att vi vid sekelskiftet ska ha kommit till rätta med de problem som en gång var upprinnelsen till den moderna miljödebatten och miljöskyddsarbetet.

Målen

2.3 År 2002 innehållsdeklarerar företagen varorna

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2002 innehållsdeklarerar företagen sina varor så att konsumenterna kan göra medvetna val. Information från myndigheterna gör att fler och fler faktiskt gör dessa val.

Bakgrund

Vi gör bedömningen att kraven från konsumenter och inköpare kommer att utgöra en av de viktigaste drivkrafterna i kemikaliearbetet framöver. Tillgång till information är

ett avgörande verktyg i detta arbete. Generellt sett gäller förutsättningen att alla aktörer på en marknad måste ha tillgång till information, så att de kan fatta rationella beslut, för att en marknaden ska fungera effektivt. Denna förutsättning gäller inte minst det marknadsdrivna utbytet av varor innehållande skadliga kemiska ämnen.

Utredningens riskpanorama har pekat på att mängden kemiska ämnen i varor ökat de senaste åren till följd av teknikutvecklingen för att ge varorna olika egenskaper exempelvis hållbarhet, mjukhet och flamskydd. Detta innebär att det i många varor, precis som i kemiska produkter, finns ett stort antal kemiska ämnen. Kravet på information om kemikalieinnehåll är dock inte alls lika omfattande för varor som för kemiska produkter.

För att fullt ut kunna utnyttja den viktiga drivkraft i miljö- och kemikaliearbetet som konsumenternas krav utgör, är det viktigt att informationen om kemikalieinnehåll utvecklas även för varor. För att konsumenter själva ska kunna jämföra varor och tillämpa utbytesprincipen är det viktigt att det går att ta reda på vad varorna innehåller. Sannolikt är det framför allt de yrkesmässiga konsumenternas val som kommer att ge effekt. Privata konsumenter kan fortfarande vara betjänta av miljömärkning t.ex. Svanen och Bra Miljöval. Vi anser att en utveckling av innehållsdeklarationer för varor är ett viktigt komplement till miljömärkning och en förutsättning för ett effektivt marknadsdrivet miljöarbete.

Vi föreslår därför att målet ska vara att företagen år 2002 innehållsdeklarerar alla varor som säljs. Deklaration om innehåll ska finnas för både varor som tillverkas i Sverige och för varor som importeras. (Se avsnitt 5.17.)

Tillämpning

För att utveckla förslag till innehållsdeklarationer på konsumentvaror kan en väg vara att myndigheterna, industrin och handeln inleder ett samarbete med målet att alla varor som säljs i Sverige år 2002 ska vara innehållsdeklarerade. Sverige ska också arbeta för att kommissionen utarbetar ett lagförslag om innehållsdeklarationer på konsumentvaror som säljs på EU:s inre marknad. Sverige bör även driva krav på globala regler om innehållsdeklaration.

Tidigare arbete

För livsmedel har det sedan länge funnits krav på information om innehållet. Enligt 16 § märkningskungörelsen för livsmedel ska det finnas förteckning av ingredienserna i livsmedlet. Likaså finns krav på innehållsdeklaration för kosmetiska och hygieniska produkter (LVFS 1996:7, 11 §). För andra varor har detta inte utvecklats i någon större omfattning. Ett exempel är dock en rekommendation som Sveriges färgfabrikanters förening har tagit fram till sina medlemmar om att de ska ange innehållet i färger som säljs.

I Kretsloppsdelegationens Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) ingår innehållsdeklaration som en viktig del i producentansvaret. Delegationen har för avsikt att utveckla detta ytterligare under 1997.

2.4 Användningen av organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan avvecklas

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2007 tillhandahåller företagen varor fria från innehåll av
 - stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen
 - ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 har företagen utvecklat produktionsprocesserna så att
 - de är fria från användning av stoppämnen
 - utsläppen är fria från ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.

Bakgrund

Med stoppämnen avser vi

- organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan
- kvicksilver, kadmium och bly.

Detta avsnitt handlar om de förstnämnda.

Vår bedömning är att det inte går att tillverka eller använda kemikalier utan att de läcker ut i miljön någon gång. Hur mycket som läcker ut beror på hur vi använder kemikalierna. Vissa kemikalier sprids medvetet t.ex. bekämpningsmedel. I andra fall eftersträvas total inneslutning t.ex. i kärnkraftverk. Emellertid visar erfarenheten att man aldrig helt kan undvika läckage, inte ens i system som definieras som helt slutna. Därför anser vi att användningen av vissa ämnen med särskilt allvarliga egenskaper ska upphöra.

Miljöns förmåga att bryta ner ett ämne till en ofarlig slutprodukt är en viktig egenskap för att bestämma hur miljövänlig en kemikalie är. Ett långlivat ämne bryts ned mycket långsamt i naturen. De flesta kemikalier transporteras efter utsläppet iväg från källan via luft och vatten. Det innebär att långlivade ämnen kan fördelas över stora geografiska områden. När samhället blir varse de miljöproblem som är förknippade med ämnet tar det oftast lång tid att lösa problemet eftersom vi inte kan fånga in det som släppts ut. Långlivade ämnen kan alltså orsaka problem som är storskaliga både i tid och rum. Vi har därför funnit att lång livslängd är en särskilt allvarlig egenskap som föranleder stor uppmärksamhet.

För att ett ämne ska orsaka direkta effekter i en organism måste det kunna tas upp av organismen, vara biotillgängligt. Vissa ämnen har sådana egenskaper att de inte bara kommer in, utan också lagras i organismerna (bioackumuleras), så att koncentrationerna i organismerna överstiger de i omgivningen. Några långlivade ämnen kan dessutom anrikas genom en näringskedja så att högre halter återfinns ju högre upp i kedjan organismen befinner sig. Dessa ämnen kan utgöra ett speciellt hot mot de arter som finns högst upp i näringskedjorna t.ex. havsörn, säl och människa. Det är svårt att förutse exakt vilka ämnen som kommer att bete sig på detta sätt, men hög tendens till bioackumulering ökar sannolikheten för inlagring i organismer och näringskedjor. Kombinationen lång livslängd och bioackumulerbarhet ger således anledning att höja varningsflaggan. Vi anser att konsekvenserna av dessa två egenskaper är så allvarliga att dessa ämnen inte ska användas alls.

I takt med industrialiseringen har industrin lärt sig framställa ämnen som vanligtvis inte finns i naturen. I regel vet forskarna mycket lite om hur dessa ämnen och föreningar påverkar levande organismer. Det finns heller inga enkla metoder för att bestämma en kemikalies livslängd i miljön utan man är idag oftast hänvisad till tester som bara kan ge svar på frågan om ämnet är lättnedbrytbart eller inte. Bättre

metoder behöver utvecklas i syfte att få ett bra mått på hur långlivat ett ämnen är. Emellertid visar erfarenheten att används långlivade bioackumulerbara ämnen, så kan det förr eller senare byggas upp koncentrationer som är stora nog för att skada organismer. Vi måste därför undvika användning av sådana ämnen i så stor utsträckning som möjligt.

Vi tycker att det räcker med att ett ämne har egenskaperna långlivad och bioackumulerbar, för att ämnet ska avvecklas. Egenskapen giftig är viktig för att prioritera insatser. Esbjergdeklarationen utgår från att ämnen ska vara långlivade, bioackumulerbara och giftiga (toxiska) för att begränsas eller avvecklas. Vi menar att kravet på känd giftighet ytterst är en fråga om huruvida arbetet med långlivade ämnen ska vara förebyggande, eller om det ska ske ämne för ämne först när skadeverkan är känd. När ett långlivat och bioackumulerbart ämne visat sig ha skadliga effekter är skadan ofta redan skedd. Det långlivade ämnet finns redan i miljön och kommer att fortsätta att orsaka effekter eftersom det svårligen bryts ned och i regel inte går att samla in.

Väljer man att fasa ut bara de ämnen som forskarna redan vet är giftiga, då kommer man alltid för sent. Vi tycker att man istället ska arbeta förebyggande och fasa ut ämnen med egenskaper som vi erfarenhetsmässigt vet kan komma att orsaka långsiktiga skadeeffekter.

Ett exempel som beskriver problemet med långlivade ämnen är användningen av PCB (polyklorerade bifenyler). När dessa kemikalier introducerades kände man inte till några negativa miljöeffekter av de ingående ämnena. Under 1960-talet blev man medveten om att en del av dem var mycket långlivade och bioackumulerades. Användningen av dessa kemikalier förbjöds i större delen av världen under 1970-talet. Forskarna har sedan dess lärt sig att PCB har ett antal kroniska effekter och fortfarande uppmäts PCB-halter i vår miljö som man tror kan förorsaka allvarliga skador på

bl.a. människor. Mycket kostsamma saneringsoperationer av PCB har genomförts i begränsade områden nära tidigare källor. Är ämnet dessutom använt i långlivade varor t.ex. byggnadsmaterial, kan det vara svårt att stoppa fortsatt utsläpp av ämnet i fråga. En sådan källa för PCB är de fogmassor som användes för att täta husfasader. Dessa diskuterar man nu att, till stora kostnader, ersätta.

Vi föreslår därför att målet ska vara att användningen av organiska långlivade bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan ska avvecklas.

Tillämpning

Varan som sådan ska, senast år 2007, vara fri från innehåll av organiska långlivade bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan och ämnen som ger upphov till sådana ämnen. Detta innebär att varan inte heller i avfallsledet får ge upphov till bildning av sådana ämnen. Nästa etapp ska vara nådd senast 2012 och innebär att även produktionsprocesserna ska vara fria från organiska långlivade bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan. Det innebär att ämnena inte får tillsättas produktionsprocessen. Dessa ämnen kan emellertid tillfälligt uppstå i produktionsprocessen som ett mellansteg.

I de fall strängare mål redan finns för detta område, ska de strängare målen gälla.

Definitioner och kriterier

Med organiska ämnen avses ämnen som innehåller kol och väte.

Med framställda av människan avses ämnen som tillverkas eller uppkommer i industriella processer och ämnen som bildas i eller i samband med avfall eller utsläpp. Dessa ämnen kan också vara naturligt förekommande.

För långlivade ämnen saknas idag ändamålsenliga testsystem, sådana bör utvecklas (se avsnitt 5.11). Tills vidare avser vi med långlivad att begränsa ämnen som inte bryts ned (mer än 20%) i internationellt standardiserade och accepterade tester på lättnedbrytbarhet ("Ready Biodegradability Tests") eller i internationellt standardiserade och accepterade tester på potentiell nedbrytbarhet ("Inherent Biodegradability Tests").

Med bioackumulerbara avses normalt i vetenskapliga sammanhang ämnen med en biokoncentrationsfaktor (BCF) på 100 och däröver, samt en fördelningskoefficient mellan n-oktanol och vatten (K_{ow}) på 1000 ($\log K_{ow} > 3$). Här avser vi, som ett första steg, att begränsa ämnen som i internationellt standardiserade och accepterade tester ger en biokoncentrationsfaktor (BCF) för fisk på över 10 000, eller som har en fördelningskoefficient mellan n-oktanol och vatten (K_{ow}) på mer än 100 000 ($\log K_{ow} > 5$).

Vi har valt att inte redovisa definitioner och kriterier in i minsta detalj (t.ex. molekylstorlekens betydelse för att ämnet alls ska kunna passa cellmembran). Vi menar att detta arbete ska ske på internationell nivå och i samarbete med experter. Vi föreslår därför i kapitel 5.11 att Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att

- allt eftersom teknikutvecklingen fortskrider höja kriteriegränserna för bioackumulerbara ämnen med syftet att så småningom närma sig de kriterier som används för denna egenskap i vetenskapliga sammanhang,
- närmare precisera vilka tester som avses och hur resultaten ska uttolkas för kriterierna gällande långlivade och bioackumulerbara ämnen.

Tidigare mål

Lång livslängd för ett ämne är ett kriterium för potentiell miljöfarlighet som har diskuterats länge, t.ex. togs det upp 1983 av Naturresurs- och Miljökommittén. Kommittén slog fast (SOU 1983:56, s. 361) att spridning av föroreningar som har okänd livslängd eller ger långvariga ekologiska störningar bör avvecklas.

Proposition 1992/93:180 (Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling) tog också upp frågan. Där står:

"Jag anser att den enda acceptabla halten av långlivade ämnen i miljön är noll. Detta mål bör inte gälla endast för utsläpp i konventionell mening, dvs. utsläpp av föroreningar med avloppsvatten och rökgaser från fabriker o dyl. Målet innebär även att användningen av sådana ämnen måste upphöra eftersom all materialhantering oundvikligen medför att det hanterade materialet förr eller senare hamnar i avfallet eller sprids direkt i miljön."

Likaså har Kretsloppsdelegationen i sin Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) ett mål som på lång sikt berör långlivade ämnen. Det lyder:

"Långlivade naturfrämmande kemiska föreningar används inte. De som har avvecklats är omhändertagna och destruerade." Målet ska uppfyllas på lång sikt (25-50 år).

Exempel på av riksdagen antaget mål om långlivade (stabila) ämnen:

Utsläppen av stabila organiska ämnen skall begränsas så att de till sekelskiftet nått en sådan nivå att miljön inte tar skada. Åtgärder för att minska utsläppen av klorerade organiska ämnen från skogsindustrin prioriteras. Stabila organiska och miljöskadliga ämnen skall på sikt inte få förekomma i miljön.
(Prop. 1990/91:90, sid. 41, JoU 30, rskr 338)

Vårt målförslag är utvidgat, jämfört med ovanstående proposition 1990/91:90 (En god livsmiljö), så till vida att kommittén anser att användningen av långlivade och bioackumulerbara ämnen enligt vissa kriterier ska avvecklas, inte bara att utsläppen ska begränsas. Vidare är vårt målförslag begränsat med avseende på att ämnena ska vara både långlivade och bioackumulerbara, inte bara långlivade. En annan begränsning är att vi avser av människan framställda organiska ämnen, medan miljöpropositionen endast talar om organiska ämnen.

2.5 Utsläpp av ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter avvecklas

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2007 tillhandahåller företagen varor fria från innehåll av
 - stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stopp-ämnen
 - ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.
- ★ År 2012 har företagen utvecklat produktionsprocesserna så att
 - de är fria från användning av stoppämnen
 - utsläppen är fria från ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.

Bakgrund

Med ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö avser vi här cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen .

Människor och andra levande organismer kan ofta inte undvika exponering för kemiska ämnen. Ämnen sprids hela tiden vid användning av varor och i samband med att varor produceras och blir till avfall. Myndigheter och näringsliv bedriver, delvis med hjälp av lagstiftningen, ett aktivt arbete för att minska riskerna med farliga ämnen t.ex. akutgiftiga ämnen. Detta arbete ska naturligtvis fortsätta.

Risk är en kombination av hur farligt ett ämne är, dvs. dess inneboende egenskaper, och hur stor exponering individen är utsatt för. Ett mycket giftigt ämne kan sålunda vara farligt vid mycket låg dos, medan andra mindre giftiga ämnen kan bli farliga vid hög exponering. Vi tycker att egenskaperna cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande inklusive fortplantningsstörande, var för sig, är så allvarliga att ämnen med dessa egenskaper inte ska få orsaka ofrivillig exponering. Ett av skälen är att även en enstaka exponering vid låg dos kan orsaka skada. Ett annat är att man inte kan förutsäga hur stor dos individen eller miljön exponeras för sammanlagt.

Vi föreslår därför att målet ska vara att cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen, inte ska få finnas i varor eller i utsläpp från produktionsprocesser.

Tillämpning

Varan som sådan ska, senast år 2007, vara fri från innehåll av cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen. Varan

ska också vara fri från ämnen som ger upphov till dessa ämnen. Detta innebär att varan inte heller i avfallsledet får ge upphov till bildning och utsläpp av dessa ämnen. Nästa etapp ska vara nådd senast 2012 och innebär att även utsläppen från produktionsprocesserna ska vara fria från cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen.

Eftersom ovanstående ämnen får förekomma i väl slutna processer, måste också vissa typer av varor få innehålla dessa ämnen. Därför accepterar vi kemiska ämnen eller beredningar med dessa egenskaper som avses att användas yrkesmässigt i processer. En förutsättning är förstås att gällande lagstiftning följs, att dessa ämnen hanteras på säkrast tänkbara sätt och att hanteringen sköts på vanligt sätt i samförstånd med berörd myndighet.

Skälet till att vi anser att cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen kan få finnas i produktionsprocessen är att de bryts ned snabbare i miljön än långlivade och bioackumulerbara ämnen. Effekterna blir därför inte lika omfattande i tid och rum som de kan vara för långlivade och bioackumulerbara ämnen. De lokala effekterna, t.ex. i arbetsmiljön, av ovanstående giftiga ämnen kan emellertid vara så allvarliga att vi anser att kraftig begränsning är befogad.

I de fall strängare mål redan finns för detta område, ska de strängare målen gälla.

Företag och myndigheter som arbetar med ovanstående ämnen bör göra upp en plan för begränsningsarbetet (se avsnitt 5.18). Exempel på prioriteringar kan vara

- ämnen med välkänt farliga effekter t.ex. giftiga, långlivade och bioackumulerbara
- ämnen som är lätta att avveckla eller begränsa
- ämnen med dåligt kända effekter
- ämnen som förekommer i bred användning

- ämnen som människor eller miljö lätt exponeras för
- ämnen som avges från varan under användning
- ämnen som finns upptagna på Kemikalieinspektionens listor för cancerframkallande, mutagena (arvsmassepåverkande) och reproduktionstoxiska ämnen (listorna finns i Kemikalieinspektionens Regelbok, 1997).

Definitioner och kriterier

För egenskaperna cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande tycker vi att de internationellt vedertagna definitioner och kriterier ska användas som finns upptagna i Kemikalieinspektionens författningssamling, KIFS 1996:5, ska gälla. Testmetoder finns beskrivna i bilaga 5 till direktiv 67/548/EEG.

För hormonstörande ämnen finns ingen vedertagen definition och inga kriterier. Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen omgående utvecklar förslag till definition och kriterier för dessa (se avsnitt 8.2).

Jämförelse med Esbjergdeklarationen

I begreppet giftig (toxisk) inbegriper Esbjergdeklarationen ämnen som är cancerframkallande (cancerogena), arvsmassepåverkande (mutagena), missbildningsframkallande (teratogena), effekter som är ogynnsamma för hormonsystemets funktion samt andra allvarliga kroniska effekter.

I vår målformulering inbegrips missbildningsframkallande i begreppet fortplantningsstörande. Däremot omfattar vårt mål inte "andra allvarliga kroniska effekter" som Esbjergdeklarationen gör.

Tidigare mål

Vi har inte funnit några tidigare av riksdagen antagna mål som direkt avser att begränsa eller avveckla cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande ämnen inklusive fortplantningsstörande ämnen. Däremot finns det generella hälso- och miljömål (nedan), och mål som refererar till en speciell grupp av ämnen eller speciella problemområden t.ex. bekämpningsmedel, klorerade organiska lösningsmedel eller luftföroreningar.

Flödena och användningen av hälso- och miljöfarliga kemikalier bör minska. De flöden som ändå innehåller skadliga kemikalier bör i möjligaste mån slutas. Användningen av de mest skadliga ämnena bör avvecklas.

(Prop. 1992/93:180, sid. 46, JoU 14, rskr 344)

Utsläppen från industrins processer skall minska till sådana nivåer att miljön ej tar skada och att hälsan inte påverkas. En sådan miljö bör vara möjlig att uppnå till sekelskiftet.

(Prop. 1990/91:90, sid. 212, JoU 30, rskr 338)

Även Kretsloppsdelegationen har i sin Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) mål som på lång sikt berör hälsa och miljö.

2.6 Användningen av kvicksilver, kadmium och bly avvecklas

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2007 tillhandahåller företagen varor fria från innehåll av
 - stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen
 - ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.

- ★ År 2012 har företagen utvecklat produktionsprocesserna så att
 - de är fria från användning av stoppämnen
 - utsläppen är fria från ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.

Bakgrund

Med stoppämnen avser vi

- organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan
- kvicksilver, kadmium och bly.

Detta avsnitt handlar om de sistnämnda.

De tre metallerna kvicksilver, kadmium och bly har gemensamt att de kan lagras i levande organismer och att de är starkt giftiga även vid låga halter. I miljön ansamlas kvicksilver, kadmium och bly i näringskedjorna vilket kan leda till höga halter hos t.ex. människor, rovfiskar och rovfåglar. Eftersom metaller är grundämnen kan de aldrig brytas ned. När tungmetallerna en gång spridits kommer de därför under mycket lång tid att finnas kvar. Det innebär att metallerna, i likhet med de långlivade organiska ämnena,

kan ansamlas i människans närmiljö och att människor, djur och växter kan utsättas för dessa ämnen lång tid framöver.

Mycket stora mängder kvicksilver, kadmium och bly har lagrats i samhället under de senaste femtio åren (1940-1990). Därför finns det risk för att spridningen till miljön kommer att fortsätta lång tid framåt. Kviksilver, kadmium och bly sprids till miljön när råvaran utvinns samt när varor produceras, används, återanvänds och slutligen omhändertas. I många fall kommer tungmetallerna från luftutsläpp. Därefter sprids metallerna i atmosfären, över nationsgränserna, och deponeras långt från sina källor.

Det storregionala nedfallet av kvicksilver, kadmium och bly har varit markant förhöjt över Sverige under lång tid. Detta har radikalt förändrat halterna i naturen. Eftersom den största mängden av luftnedfallet lagras i marken finns i hela Skandinavien och Mellaneuropa en uppenbar risk att detta har påverkat den mikrobiologiska aktiviteten i marken. De förhöjda halterna av kvicksilver, kadmium och bly i markens översta skikt innebär också en risk för högre upptag och störningar hos däggdjur och fåglar. Eftersom dessa metaller inte behövs för den biologiska funktionen, innebär ökat upptag en risk för giftverkan på organismerna.

De förhöjda halterna av metaller i marken medför en ökad transport från marken till sjöar och vattendrag. Det innebär att miljöproblem uppstår även där. Under 1900-talet har t.ex. kvicksilverhalterna i fisk från sjöar i södra Sverige ökat 5 gånger, jämfört med de nivåer som rådde för hundra år sedan. Detta innebär en risk för t.ex. människor och fåglar som äter fisk. Som en konsekvens av detta har Livsmedelsverket gett ut kostrekommendationer.

Vi föreslår därför att användningen av kvicksilver, kadmium och bly ska avvecklas.

Kvicksilver

Kvicksilver är starkt giftigt för djur och människor. Exempel på effekter som kan uppkomma hos människor är påverkan på reproduktionen, nervsystemet, immunsystemet och njurarna. Speciellt foster och små barn är känsliga.

När kvicksilver spridits till miljön avgår en del via luften från t.ex. mark och vatten. Dess rörlighet leder till en mer omfattande global spridning än för många andra metaller. En annan del omvandlas i miljön till metylkvicksilver, som ansamlas i fisk. Från 1960-talet har de svenska kvicksilverutsläppen minskat kraftigt. Trots det har alla naturmiljöer i Sverige idag förhöjda kvicksilverhalter. Halterna ökar fortfarande i skogsmark. Kvicksilverhalten i fisk ökar fortfarande på vissa platser och i stora delar av Sverige är kvicksilverhalterna i marken så höga att effekt kan misstänkas på mikroorganismer.

De halter som kan finnas i vissa fiskarter innebär att befolkningen måste begränsa intaget av, eller helt avstå från, sådan fisk. Särskilt utsatta är foster vars mödrar äter fisk med höga kvicksilverhalter. Miljöhälsoutredningen (SOU 1996:124, Miljö för en hållbar hälsoutveckling) konstaterar att detta är allvarligt eftersom det inte har kunnat fastställas vid vilken exponeringsnivå foster inte skadas. För dessa kan alltså säkerhetsmarginalen vara mycket liten eller obefintlig. Fortsatta ansträngningar måste göras för att ytterligare reducera exponeringen för kvicksilver.

Kadmium

Kadmium är starkt giftigt för djur och människor. Halveringstiden i en människas njurar är ca 20 år vilket innebär att metallen finns kvar i kroppen under mycket lång tid. Halterna i njurarna ökar under så gott som hela livet. Exponeringen sker huvudsakligen genom kosten och genom

rökning. Exempel på effekter som kan uppkomma på människor är skador på njurar och skelett.

Kadmium är en restprodukt vid zinkbrytning. Det innebär att även om kadmiumanvändningen upphör helt så kommer kadmium även fortsättningsvis att behöva tas omhand för säker förvaring. Kadmium finns naturligt bl.a. i fosfatgödsel och sprids t.ex. via luftföroreningar. Kadmium ansamlas i marken och tas lätt upp av växter. Det leder till att djur och människor som äter av markens grödor exponeras för kadmium via kosten. Nuvarande intag ligger nära det man vet kan ge skador på människor. Nya studier indikerar att känsligheten i befolkningen är större än vad man tidigare trott. Trots att utsläppen av kadmium har minskat, ökar halterna i åkermark med i genomsnitt 0,2% per år. Även i Östersjöfisk (strömmingslever) ökar halterna med så mycket som 5-8% per år. Mycket tyder på att även befolkningens exponeringen fortsätter att öka.

Problemet med kadmium försvåras av tilltagande markförsurning. Stora mängder kadmium kan lagras i jorden för att sedan lösas ut och tas upp av växterna om marken försuras. En ökad urlakning av kadmium innebär också ökad risk för organismer i sjöar och vattendrag.

Bly

Bly är starkt giftigt för djur och människor. Liksom för kvicksilver är framför allt foster och småbarn känsliga. Samverkans effekter kan befaras för bly, kvicksilver och PCB. Det betyder att skattade risknivåer för bly kanske inte gäller om man samtidigt exponeras för kvicksilver eller PCB. Exempel på skadeeffekter av bly hos människor är påverkan på blodbildningen och effekter på centrala nervsystemet. Viktigaste exponeringskällan för bly är genom födan och ibland dricksvattnet.

Bly är inte lika rörligt i miljön som kvicksilver och kadmium. Emellertid har bly fått en enorm global spridning t.ex. via bensinförbränning. Avskaffandet av blytillsats i bensin har dock medfört minskande utsläpp till miljön. Bly är dock fortfarande en mycket vanlig metall i varor och infrastruktur. Enligt undersökningar kan det föreligga storskaliga effekter av bly i markekosystemet i södra Sveriges skogsmarker. För små barn är säkerhetsmarginalen liten mellan de blodblyhalter där de första symptomen på skada börjar uppträda, och de som uppmäts.

Tillämpning

Varan som sådan ska, senast år 2007, vara fri från innehåll av kvicksilver, kadmium och bly. Nästa etapp ska vara nådd senast 2012 och innebär att även produktionsprocesserna ska vara fria från dessa metaller. Det innebär att kvicksilver, kadmium och bly inte får tillsättas produktionsprocessen.

Ett av de användningsområden där bly kan vara svårt att ersätta till år 2007, är bly i blyackumulatorer. Likaså anser vi att bly i strålskydd kan vara motiverat att använda. Det är då desto viktigare att målet för övriga metaller (avsnitt 2.7) tillämpas för bly inom dessa användningsområden. Det vill säga metallen ska så långt möjligt behållas intakt under användning och inte tillåtas korrodera eller slitas. Efter användning ska metallen samlas in för säkert omhändertagande. En förutsättning är förstås att gällande lagstiftning följs, att dessa ämnen hanteras på säkrast tänkbara sätt och att hanteringen sköts på vanligt sätt i samförstånd med berörd myndighet.

I de fall strängare mål redan finns för detta område, ska de strängare målen gälla.

Tidigare mål

De svenska mål som finns för kvicksilver, kadmium och bly är redan idag inriktade på avveckling eller kraftig reduktion. Exempel på av riksdagen redan antagna mål är:

Tillförseln av tungmetaller till mark och vatten får inte överstiga den naturliga halten i miljön med mer än vissa procenttal. Dessa procenttal kan variera för olika metaller och för olika geografiska områden beroende på miljöns känslighet. För tillförseln till hav ligger, enligt Naturvårdsverket, den förhöjning som normalt kan tillåtas i intervallet 50-200%.

(Prop. 1990/91, sid. 244, JoU 30, rskr 338)

Användningen av kvicksilver bör på sikt avvecklas.

(Prop. 1990/91:90 sid. 245, JoU 30, rskr 338)

Användning av kvicksilveroxidbatterier avvecklas så snart som möjligt och senast till år 2000 i första hand genom information och överenskommelser med branschen.

(Prop. 1990/91:90, sid. 245, JoU 30, rskr 338)

Effektivare insamling av varor och produkter innehållande kvicksilver bör komma till stånd genom ett särskilt åtgärdsprogram.

(Prop. 1993/94:110, sid. 14, JoU 16, rskr 210)

Diffus spridning av kvicksilver hör inte hemma i ett kretsloppssamhälle. Användningen av amalgam inom tandvården bör avvecklas senast till år 1997. Övrig kvicksilveranvändning bör avvecklas till år 2000.

(Prop. 1993/94:163, sid. 49, JoU 23, rskr 273)

För att begränsa skadorna på Sveriges miljö av kvicksilver bör inte bara vidtas åtgärder internationellt och nationellt som minskar nyanvändning. Också kvicksilver som finns utspritt i samhället i varor och produkter bör samlas in effektivt och tas om hand säkert.

(Prop. 1993/94:110, sid. 12, JoU 16, rskr 210)

Kvicksilverhaltiga restprodukter och avfall bör behandlas på ett sätt som gör det möjligt att förvara kvicksilver i lämplig form och långtidssäkert. Kvicksilver bör inte återvinnas.

(Prop. 1993/94:110, sid. 17, JoU 16, rskr 210)

Användningen av kadmium måste minskas kraftigt.

(Prop. 1990/91:90 sid. 252, JoU 30, rskr 338)

Användningen av bly bör på sikt avvecklas. Avvecklingen sker i huvudsak genom frivilliga åtgärder.

(Prop. 1990/91:90 sid. 249, JoU 30, rskr 338)

Våra målförslag skiljer sig från de flesta målen genom att tydligt ange att användningen av kvicksilver, kadmium och bly ska avvecklas. Våra mål är vidare utvärderbara, tidsbestämda och försedda med uppfyllelseansvar.

Även Kretsloppsdelegationen har i sin Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) mål som berör kvicksilver, kadmium och bly.

2.7 Utsläpp av metaller reduceras

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2012 använder företagen metaller i sådana tillämpningar där
 - metallerna under användning behålls intakta,
 - metallerna efter användning samlas in för återanvändning, återvinning eller säker deponering.

Bakgrund

Metaller är grundämnen som aldrig kan försvinna eller brytas ned. Metallerna finns naturligt i berggrunden men

sprids i förhållandevis små mängder till miljön för levande organismer (biosfären) via t.ex. erosion och vittring. Där bildar de en s.k. naturlig bakgrundshalt. Vissa metaller som är vanliga i samhället, är också vanliga i naturen. Till exempel hör järn och aluminium till de fyra vanligaste grundämnena i jordskorpan.

Organismerna på jorden har under årmiljonerna anpassats till de metallhalter som funnits i omgivningen. Många metaller är till och med livsnödvändiga (essentiella) för organismerna och har viktiga funktioner i de biologiska (levande) processerna. Livsnödvändiga metaller i för låg koncentration är sålunda skadligt, likväl som metaller i för hög koncentration kan vara giftiga. De metaller som är vanliga i naturen är ofta mindre giftiga än de mer sällsynta.

Människans utnyttjande av jordens metallresurser har lett till att mycket stora metallmängder omfördelats i miljön på mycket kort tid (tiden från industrialiseringen fram till idag). Detta har lett till förhöjda metallhalter både lokalt, regionalt och globalt. För den levande organismen kan en haltökning röra sig från livsnödvändig och välgörande, till giftig. Ofta belastas mark och sjöar av flera olika metaller samtidigt. I allmänhet anses att den ekologiska stressen ökar och eventuella effekter förstärks då flera metaller samverkar.

Ett annat exempel på samverkans effekt är kopplingen mellan metall- och försurningseffekter. Sur miljö medför att utlakningen av vissa metaller från mark ökar, framför allt aluminium, kobolt, järn, mangan, nickel, kadmium och zink. Bortsett från skador i vattenmiljön medför den ökande utlakningen att essentiella ämnen av vital betydelse för tillväxt och ekologisk balans minskar.

Metaller, och många andra ämnen, sprids när varor produceras, används och blir till avfall. De svenska industriutsläppen har under de senaste årtiondena minskat radikalt. En effekt av detta är att det numera inte alltid är industriutsläppen som dominerar föroreningsbilden. Istället har de

diffusa utsläpp som sker från varor under användning och varor som tagits ur bruk, blivit allt viktigare. Särskilt i avfallsledet finns betydande mängder metaller lagrade i deponier.

Årligen tillförs stora mängder potentiellt skadliga metaller samhället t.ex. krom, koppar, zink, nickel och bly. Metaller som tidigare varit bundna till berggrunden, lagras istället i samhället i form av varor och infrastruktur. För de flesta metaller kommer den ackumulerade mängden metaller i samhället att ha fördubblats inom några årtionden. Metallavgången från dessa varor kommer att tillföra miljön mångfaldigt mer metaller än vad industriutsläppen gör.

Exempel på diffusa utsläpp från varor under användning:

- Ca 80% av kopparmängderna i slam från Stockholms reningsverk bedöms ha ett diffust ursprung från bl.a. tappvattensystem och koppartak.
- 5 ton koppar per år uppskattas komma från bromsbelägg på fordon i Stockholm.
- 70 kg kvicksilver per år beräknas komma från stockholmarnas tandfyllningar. Metallavgivandet sker på grund av korrosion från kvicksilveramalgam.
- Halterna av den giftiga metallen platina har ökat 5 gånger i vägdammer under åren 1984-1991. Den diffusa spridningen av platina kommer från bilarnas katalysatorer som också avger rodium och palladium.

Särskilda riskområden är storstadsregionerna eftersom varorna i stor utsträckning används där. I vattenområdena närmast Stockholm är t.ex. metallhalterna i ytsediment genomgående förhöjda vilket innebär att tillförselprocesserna troligen är pågående. Kunskapsläget är emellertid dåligt när det gäller metallers hälso- och miljöeffekter. Särskilt bristfällig förefaller kunskapen vara om "nya" metaller som hittills använts i liten omfattning t.ex. gallium, indium, beryllium och europium.

Sammanfattningsvis finns det starka indikationer på att metallflöden från olika varor kvantitativt är en betydande källa. De mycket stora mängder metaller som ständigt ackumuleras i samhället från varuansvändning och deponier, framstår alltmer som ett problem. Ju större metallmängder som ackumuleras, desto större halter riskerar människor och miljö att exponeras för.

Vi föreslår därför att arbete ska påbörjas för att begränsa exponeringen av människor och miljö för metaller (se avsnitt 5.18). Vi tycker att de utsläpp som är i stort behov av åtgärder, är de diffusa utsläppen från användningen av varor samt utsläpp från deponier. Dessa är betydande och omfattas sällan eller inte alls av begränsningsåtgärder. Det internationella arbetet för att minska luftföroreningarna är också mycket viktigt.

Tillämpning

Metaller en av jordens mest efterfrågade tillgångar. De finns naturligt i berggrunden och ingår, oftast i låga halter, i naturens eget kretslopp. Metaller har också gjort det möjligt att fysiskt bygga upp samhällsstrukturer som många förknippar med välfärd. Det finns ingen anledning att tro att inte människans beroende av och önskan att utnyttja metaller, kommer att bestå även i framtiden.

Vårt mål är långsiktigt eftersom förändringar i metallanvändningen sannolikt tar tid. Vår avsikt med metallmålet är att vara utvecklingsdrivande i önskvärd riktning. Vi är medvetna om att målet sannolikt inte kommer att vara helt uppfyllt till år 2012. Årtalet är satt med tanke på att målet år 2012 kan behöva kompletteras med hänvisning till Esbjergdeklarationens mål. Till exempel ingår inte utsläpp vid produktion och råvaruframställning i våra målförslag. Vi har bedömt att målet då skulle bli alltför omfattande. Det är emellertid troligt att även dessa steg måste omfattas av framtida mål om Esbjergdeklarationens mål ska kunna nås.

Vi menar att varje företag som hanterar metaller ska, i varje enskilt fall, ställa sig frågan om metallen hanteras enligt intentionerna i målet. Om så inte är fallet kan följdfrågorna t.ex. bli: Är materialvalet rätt? Kan man använda en annan metod? Kan man använda en annan vara, för samma ändamål eller verkan?

I ovanstående överväganden måste också den kunskap respektive okunskap som finns om metallens effekter vid exponering vägas in. Järn och aluminium är exempel på metaller som forskarna har förhållandevis goda kunskaper om och som är mycket vanliga i naturen och i jordskorpan. Företagens insatser behöver därför inte primärt rikta sig mot dessa metaller.

Som första steg i arbetet för att nå målet bör företagen istället förändra användningen av

- metaller med känd skadeverkan,
- metaller med dåligt känd effekt vid exponering för låga doser och i blandningar med andra föreningar, och
- metaller eller metallföreningar som det finns lite kunskap om över huvud taget.

Användning av metaller med dåligt kända effekter ska, i likhet med de långlivade och bioackumulerande ämnena, begränsas med hänvisning till försiktighetsprincipen. Detta gäller särskilt "nya" metaller som hittills använts i liten omfattning. Om en effekt plötsligt uppträder, är bromssträcken mycket lång för metaller och andra grundämnen som inte bryts ned i naturen. För att möjliggöra ur miljösynpunkt riktiga materialval måste kunskapen därför öka om hur människor och miljö exponeras för metaller och vilka effekter det har.

I våra mål står det att metallerna ska behållas intakta under användning. Det betyder att metallerna, så långt möjligt, ska användas i tillämpningar där de inte korroderar eller på annat sätt slits under användning. Vidare måste metallerna i mycket högre grad än tidigare återanvändas och åter-

vinnas. Varorna ska användas och återanvändas så länge som möjligt innan de smälts om. Återvunnet material ska bevara ursprungskvalitet så länge som möjligt. Få cykler på hög kvalitetsnivå är ett medel att kvarhålla metallerna lång tid i samhället med små förluster till miljön. Med hög kvalitetsnivå menas att metallen inte ska kombineras med andra ämnen t.ex. legeringar som försämrar metallens egenskaper vid omsmältning. De metaller som människan över huvud taget inte ska tillföra kretsloppet t.ex. kvicksilver, kadmium och bly, bör deponeras på ett säkert sätt.

Förutom avsikten att minska metallexponeringen avser vi att metallmålet ska bidra till ökad kunskap och medvetenhet om den diffusa exponeringen av metaller under användning och om metallutsläpp från avfall. Företagen ska därför, enligt avsnitt 5.18, år 2000 redovisa en plan för hur målen ska nås.

Årligen därefter ska redovisas

- hur stora de diffusa (t.ex. slitage och korrosion) och kontrollerade metallutsläppen är från varorna vid användning och i avfallsledet,
- vilka åtgärder företaget tänker vidta för att närma sig målet
- i vilken utsträckning målet är nått.

I de fall strängare mål redan finns för detta område, ska de strängare målen gälla.

Tidigare mål

Vi har inte funnit några tidigare av riksdagen antagna mål som berör metaller generellt. Däremot har Kretsloppsdelegationen i sin Strategi för kretsloppsanpassade material och varor (Rapport 1997:14) mål som berör metaller.

3 Därför behövs en ny kemikaliepolitik

Kemikommittén anser:

- ★ Den samlade risken från kemikalier är idag mer komplicerad och svårbedömd än tidigare
- ★ Fortsatt användning av organiska långlivade, bioackumulerbara ämnen utgör ett hot mot en hållbar utveckling
- ★ Miljöarbetet behöver utvecklas och förstärkas ytterligare
- ★ Nuvarande ämnesvisa arbetssätt är för begränsat och går för sakta
- ★ Genomförandet av Esbjergdeklarationen kräver en ny kemikaliepolitik

3.1 Den samlade risken från kemikalier är i dag mer komplicerad och svårbedömd än tidigare

Syftet med kemikaliepolitiken

Det yttersta syftet med kemikaliepolitiken, sett i perspektivet av en långsiktigt hållbar utveckling, är att bidra till vår välfärd utan att äventyra framtida generationers möjligheter till en motsvarande välfärd. I detta syfte inryms bl.a. att inte utarma jordens resurser genom en kortsiktig och oöverlagd kemikalieanvändning. Genom att ställa långsiktiga mål bidrar kemikaliepolitiken till att minska eller

eliminera kostnaderna för en omställning till en hållbar utveckling. Långsiktiga mål innebär att de styr vägvalet för industrins planerade utvecklingsarbete snarare än att orsaka plötsliga kast i det pågående arbetet.

Hotbilden har förändrats

Kemikommittén presenterar ett riskpanorama i bilaga 1 som utgör en sammanställning av hur hotbilden från kemikalier ser ut i dag och hur den har förändrats sedan Kemikommisionens betänkande (SOU1984:77). Riskpanoramats huvudrapport är en översiktlig redovisning av den bild som ett antal experter ser och som vi uttryckt som en bild "målad med breda penseldrag men med precision i färgerna".

Beskrivningen visar att hotbilden har förändrats. Det är svårt att bedöma om riskerna är större eller mindre än för 10-15 år sedan. Det är däremot uppenbart att riskerna idag är mer komplexa och svårbedömda än tidigare. En starkt bidragande orsak till detta är den ökade insikten om bristerna i vår kunskap, samtidigt som kunskaperna ökat.

Idag visar hotbilden ett brett spektrum av ämnen i låga koncentrationer

För 10-15 år sedan fokuserades riskerna mer på enskilda ämnen med specifikt urskiljbara effekter på hälsa och miljö vid relativt hög exponering. De kemiska hälsoriskerna i arbetslivet var större och mer påtagliga. En nyligen gjord genomgång av WHO:s mål, Hälsa för alla år 2000, visar att hälsa i arbetslivet är ett av de relativt få områden där framstegen varit goda. Flera miljögifter som idag är helt förbjudna användes fortfarande för tio år sedan, t.ex. organiska kvicksilverföreningar i betmedel eller insektsmedlet lindan. Till förändringen i hotbilden hör också att vi lyckats minska exponeringen för kemikalier från punktutsläpp.

Under det gångna decenniet har exponeringen för många ämnen i yrkeslivet och den yttre miljön minskat. Ibland har det skett till nivåer där det med dagens epidemiologiska undersökningsmetoder inte längre går att med tillfredställande statistiska metoder säkerställa effektsamband. Studier med påvisbara effekter av kemikalier på människor eller i miljön kommer allt oftare från icke-industrialiserade länder, där exponeringen för många farliga ämnen fortfarande är hög.

Samtidigt har kunskaperna om nya, komplicerade effektområden ökat. Det gäller t.ex. påverkan på hormonsystemen, effekter på nervsystemet både på den vuxna individen och på det växande barnet och immunologiska störningar. Insikten om bristerna i dagens kunskap har ökat, vilket innebär att det råder en större osäkerhet idag om hur riskerna med kemikalier i samhället ser ut, trots att vår kunskap samtidigt ökat.

Brister i dagens undersökningsmetodik gör det svårt att uppskatta den samlade risken från användningen av kemikalier. Som regel undersöks ett ämne i taget under kontrollerade förhållanden vid doser som är tillräckligt höga för att utlösa en tydlig och mätbar effekt. Människors verkliga exponeringssituation karakteriseras av en mångfald av ämnen vid låga doser och en exponering som varierar kraftigt från en tidpunkt till en annan. Dessutom visar erfarenheten att det ofta förekommer speciellt känsliga individer. Detta minskar möjligheterna att upptäcka klara samband mellan effekter och kemikalier.

Sedan början av 1980-talet då bl.a. USA, Japan och EU införde anmälningssystem för nya ämnen har flera tusen ämnen satts ut på marknaden. Inom EU görs för närvarande ca 400 anmälningar om nya ämnen varje år. Motsvarande siffra för USA är 2.500 per år och för Japan och övriga OECD-länder med anmälningssystem tillkommer minst tusen ämnen om året. Det finns inga uppgifter om att motsvarande antal ämnen skulle ha försvunnit. Det finns

heller ingen anledning att anta att så är fallet mot bakgrund av den ökande mängden varor med ämnen som fyller nya funktioner. Nya ämnen inom framför allt EU är bättre undersökta än de som redan finns på marknaden. Även för dessa saknas dock viktig kunskap t.ex. om hormonstörande egenskaper eller om påverkan på nervsystemet.

Sammanfattningsvis visar hotbilden idag ett brett spektrum av ämnen som i låga koncentrationer sammantaget kan ge upphov till ospecifika effekter och effekter som inte lätt låter sig kopplas till någon specifik exponering.

Kemikalieproblem är gränsöverskridande

Problemen med kemikalier är inte längre lokala och övergående. Inte heller är de begränsade till direkt användning av kemiska ämnen och beredningar. Kemikalier passerar gränser genom transport med vindar och strömmar och via handeln i varor. De verkar över mycket lång tid och påverkar kommande generationer. De ingår i varu- och materialströmmar inom viktiga samhällssektorer. Problemen med kemikalier är därför mer än tidigare gränsöverskridande och måste angripas både nationellt, regionalt och globalt.

Varorna ökar som exponeringsväg

Av bl.a. de skäl som angetts ovan ökar idag relativt sett varorna som exponeringsväg. Varornas sammansättning och innehåll av kemiska ämnen blir alltmer komplex. Varor ska idag ha många funktioner och innehåller därför ofta många kemiska ämnen. Ett vardagligt exempel är hårschampoo som inte bara ska tvätta rent, utan också göra håret glänsande, få det att falla rätt, vara luftigt, förhindra att topparna splittras, motverka mjäll och dessutom lukta gott. För varje funktion har en eller flera kemikalier lagts till produkten.

Vissa ämnen i varor är starkt giftiga eller miljöskadande i koncentrerad form. Många farliga ämnen får inte användas i konsumentledet p.g.a. sina egenskaper. Sådana ämnen kan dock fortfarande användas vid varutillverkningen eller i varor och kan därför förekomma, ofta i låga koncentrationer, i varan. Den ökande användningen av varor medför att alla människor utsätts för kemikalier. Den högre exponering som förekom tidigare i arbetslivet drabbade framförallt friska personer i arbetsför ålder. Numera utsätts även särskilt svaga eller känsliga grupper som t.ex. barn, gravida kvinnor, sjuka och gamla för kontakt med ett ökat antal kemikalier via varor.

Globaliseringen gör att varor förflyttar sig snabbare över större områden i dag än tidigare. Enligt uppgifter från världshandelsorganisationen har världsproduktionen av varor ökat fem gånger sedan 1950 medan handeln mellan länderna ökat 14 gånger under samma tid. En vara som lanseras idag får snabbt spridning över hela världen. Möjligheten att i ett tidigt skede upptäcka direkta skadeeffekter vid en begränsad användning lokalt har därför delvis ersatts med risken för att en storskalig spridning sker innan risken uppmärksammas och varan hinner återkallas från marknaden.

Svårt att veta vad varorna innehåller

Den globala handeln minskar också möjligheten att överblicka kemikalieanvändningen vid tillverkningen av varor. Det är många gånger omöjligt att få kännedom om vilka kemikalier som finns i t.ex. elektroniska produkter, textilier eller plast. Varorna kan ha genomgått flera produktionsled i olika länder innan de förs in till Sverige. Kemikalier som tillverkas och används i utvecklingsländer granskas inte på samma sätt som de kemikalier som tillverkas och används inom t.ex. OECD-länderna.

Vi har fått ökad kunskap under den gångna 10-15års perioden

Riskpanoramats beskriver den ökade kunskapen om spridning, exponering och effekter av farliga ämnen genom omfattande forskningsinsatser och våra myndigheters arbete. Vi vet också mer om inom vilka områden som kunskaperna behöver ökas. Riskpanoramats visar att dagens kunskap är otillräcklig för att fullt ut bedöma riskerna med den omfattande användningen och spridningen av kemiska ämnen. Effekter kan bli uppenbara först långt efter exponeringen. De kan också uppkomma till följd av långvarig exponering för låga doser av kemiska ämnen. Det är sannolikt att kombinationseffekter kan uppkomma vid användning av flera kemiska ämnen samtidigt. Många ämnen sprids över långa avstånd med luft och vatten till kalla områden där de kan stanna kvar i miljön och ansamlas i levande organismer.

Vi bedömer att den samlade risken från kemikalier i dag är mer komplicerad och svårtolkad än tidigare. Om riskerna har blivit större eller mindre är svårt att kategoriskt uttala sig om mot bakgrund av befintliga forskningsstudier. En faktor som kan antyda att riskerna ökat är den ständiga upplagringen i naturen av svårnedbrytbara ämnen som används. Samtidigt har många farliga ämnen avvecklats eller begränsats vilket kan innebära att riskerna minskat. Tidigare exponerades ett mindre antal människor sannolikt för högre doser av färre ämnen. Idag exponeras alla i samhället för fler ämnen men i lägre doser.

3.2 En fortsatt användning av organiska långlivade, bioackumulerbara ämnen utgör ett hot mot en hållbar utveckling

De senaste decennierna har tydligt visat att människans okontrollerade ianspråktagande av jordens resurser på vissa områden leder till miljöproblem som inte kan göras ogjorda. Så till exempel har den tidigare användningen av många enkla och billiga bekämpningsmedel lett till en omfattande förorening av tidigare orörda miljöer som t.ex. polartrakterna och svåråtkomliga delar av kontinenternas inre. Även många industrikemikalier har fått en bred spridning i miljön trots att de varit avsedda att användas i inneslutna behållare.

Gemensamt för många av de ämnen som idag utgör globala problem är att de är långlivade, dvs. svårnedbrytbara, i den yttre miljön, särskilt i kalla miljöer med sparsam biologisk aktivitet som t.ex. våra fjälltrakter eller polartrakterna. Eftersom många samtidigt är mycket fettlösliga ansamlas de i organismernas kroppsfett, dvs. de är bioackumulerbara. De stora rovdjuren och rovfågeln är särskilt utsatta, eftersom ämnena också som regel ökar i koncentration ju högre upp i näringskedjan man kommer, s.k. biomagnifiering. Hos dessa djur kan halterna i kroppen bli så höga att reproduktion m.m. påverkas. Mätningar i Östersjön har visat att halterna av vissa långlivade, bioackumulerbara miljögifter inte längre sjunker trots långvariga förbud mot användningen i Sverige och flera andra Östersjöländer. Dessa och andra data har tolkats som att den fortsatta användningen i varmare länder medför en transport av ämnena via luften till kallare breddgrader där de faller ner och blir kvar.

Vi anser att en fortsatt användning av långlivade, bioackumulerbara ämnen framställda av människan inte är förenlig med en hållbar utveckling. Nya rön under de senaste åren om hormonstörande effekter av kemikalier vid mycket låga doser och påverkan på inlärning, beteende m.m. visar att

nya obehagliga överraskningar kan vara att vänta. Lärdomarna från tidigare misstag borde utnyttjas för att förebygga skador istället för att behöva bota redan uppkomna skador. Med hänsyn till att kunskapen om många av dessa ämnen ännu är ofullständig gör vi bedömningen att åtgärder mot långlivade, bioackumulerbara ämnen måste vidtas även i avsaknad av bevisade hälso- eller miljöeffekter hos ämnena.

3.3 Miljöarbetet behöver utvecklas och förstärkas ytterligare

Kemikommissionens (SOU 1984:77) arbete inriktades bl.a. mot att åstadkomma ett system som skulle leda till en ökad kontroll av kemiska produkter ur hälso- och miljösynpunkt. En viktig drivkraft var kemikalierelaterade hälsofrågor i arbetsmiljön. Kemikommissionen pekade också på bristerna när det gällde information om kemikaliers miljöfarlighet, liksom bristen på kriterier för bedömningen av miljöfarlighet. Hälsoområdet var vid Kemikalieinspektionens tillkomst betydligt mer utvecklat än miljöområdet. Det fanns t.ex. kriterier för flera sorters hälsoeffekter och ett graderat system för farlighetsklassificering som inte bara tog hänsyn till arten av skada utan även graden. På arbetsmiljöområdet fanns också ett utbyggt system för att behandla skyddsfrågor, inklusive kemikaliefrågor, via skyddsombud, skyddskommittéer m.m. Varuinformationsblad för den yrkesmässiga hanteringen av kemikalier utvecklades tidigt i Kemikalieinspektionens verksamhet. Resursmässigt utgjorde hälsoområdet under inspektionens första år den överväldigande delen av verksamheten.

Synen på miljöarbetet har förändrats under de senaste åren. Genom studier i miljön kan man upptäcka potentiella hälsoeffekter av kemikalier tidigt, innan de medfört skada på människors hälsa. Miljöarbetet är också viktigt i sig, bland annat för att bevara den biologiska mångfalden och

att avvärja långsiktiga hot mot vår överlevnad t.ex. i form av minskad livsmedelsproduktion.

Under den gångna tioårsperioden har miljöarbetet utvecklats kraftigt. Kemikalieinspektionen har publicerat särskilda listor över miljöfarliga ämnen, kriterier för miljöfarlighet har utarbetats i nordiskt samarbete och en mycket stor del av Kemikalieinspektionens ökade resurser har tillfallit miljöområdet. Miljömedvetenheten i samhället har under motsvarande tid ökat mycket starkt. Ännu återstår mycket att göra innan bedömningar av risk och nytta med kemikalier ur ett miljöperspektiv kan ske på en tillfredsställande nivå. Vi anser därför att det är viktigt att politiken inriktas mot att fortsatt förstärka utvecklingen för skyddet av miljön mot farliga kemikalier. Detta bör ske parallellt med en motsvarande utveckling av skyddet mot farliga kemikalier för konsumenter och i arbetsmiljön.

3.4 Nuvarande ämnesvisa arbetsätt är för begränsat och går för sakta

Kemikalieinspektionens, Naturvårdsverkets och Arbetarskyddsstyrelsens arbete för att minska riskerna med kemikalieanvändningen har varit omfattande och framgångsrikt. Det har ställt kemiska produkter i fokus och gjort Sverige till ett föregångsland på kemikalieområdet. Riskbegränsningsarbetet har bland annat tagit sig uttryck i åtgärder mot marknadsföringen av kemikalier, som t.ex. begränsningar av användningen av enskilda ämnen eller väl avgränsade ämnesgrupper.

Arbetsättet att utvärdera ett ämne i taget kräver stora resurser. Det fångar inte heller upp risker med kombinationseffekter av flera ämnen samtidigt. Det kan också vara svårt att finna orsakssamband mellan enskilda ämnen och skador som visar sig först efter lång tid eller i kombination med annan samtidig exponering.

Både inom EU och OECD pågår stora program som syftar till att utvärdera egenskaper och risker med gamla ämnen. Inom båda programmen utvärderas enskilda ämnen ett i taget. Även närbesläktade ämnen inom en och samma ämnesgrupp utvärderas var för sig, ibland till och med av olika länder. Arbetet är oerhört tids- och resurskrävande. Programmet för existerande ämnen inom EU kommer med nuvarande takt inte att kunna slutföras förrän bortom nästa sekelskifte, dvs. om mer än hundra år. Företagens eget riskbedömningsarbete utnyttjas för närvarande inte i tillräcklig grad.

Vi anser att det nuvarande arbetssättet, där ämnen utvärderas och regleras enskilt eller i små grupper av kemiskt mycket närbesläktade ämnen, går för sakta.

De nuvarande regleringarna tar också sikte på marknadsföringen av kemikalier. Detta kan innebära en onödig begränsning i kemikaliearbetet i takt med att inriktningen mot varor blir allt viktigare. Vi anser också att kemikaliekontrollen behöver integreras bättre, så att överväganden om ingripanden mot en kemikalie i någon eller flera delar av dess livscykel kan göras samlat. Ett viktigt skäl till detta är att kemikalierelaterade problem har kommit att utgöra en dominerande del av miljöarbetet.

3.5 Genomförandet av Esbjergdeklarationen kräver en ny kemikaliepolitik

Målen i Esbjergdeklarationen att utsläppen av farliga ämnen ska ha upphört till år 2020 ställer krav på omfattande förändringar av kemikalieanvändningen i de länder som undertecknat deklarationen. Vi gör bedömningen att användningen av kemikalier i varor måste granskas mer än tidigare med utgångspunkt från målen. Generella angreppssätt måste också få en större roll i kemikaliearbetet om målen ska kunna nås. Alla aktörer i samhället måste bidra om arbetet ska bli framgångsrikt.

Sverige var ett av de länder som utan särskilda förbehåll undertecknade Esbjergdeklarationen. Vi gör bedömningen att Sverige för att uppfylla sina åtaganden behöver en ny kemikaliepolitik.

I de följande kapitlen utvecklar vi våra synpunkter på de viktigaste hörnstenarna i den nya kemikaliepolitiken, liksom på de åtgärder som kan behövas nationellt, inom den europeiska unionen och i det globala arbetet.