

## 4 Viktiga hörnstenar i kemikaliepolitiken

Kemikommittén föreslår följande viktiga hörnstenar i kemikaliepolitiken:

### Försiktighetsprincipen

- ★ Försiktighetsprincipen ska användas
- ★ Den omvända bevisbördan måste tillämpas oftare

### Företagen har ansvaret

- ★ Företagen ska visa att varorna är säkra

### Lagstiftning och tillsyn

- ★ Lagstiftningen lägger grunden
- ★ Tillsynens roll bör öka

### Generellt angreppssätt

- ★ Generellt angreppssätt ska användas

### Varuperspektivet allt viktigare

- ★ Tyngdpunkten i kemikaliearbetet förskjuts mot varor
- ★ Kemikaliekontroll och utsläpps- och avfallsfrågor hör ihop
- ★ Utveckling mot rena varor

Ett nytt arbetssätt för myndigheterna

- ★ Samarbete bidrar till en hög ambitionsnivå
- ★ Konsumenter och inköpare är viktiga i kemikaliearbetet
- ★ En vidgad roll för de anställda i företagen
- ★ Mjuka styrmedel i form av kunskap och information
- ★ Ökad användning av ekonomiska styrmedel
- ★ Stöd och vägledning till småföretagen

Det internationella arbetet

- ★ Gemensamma problem kräver gemensamma lösningar
- ★ EU en nya arena för lagstiftningsarbetet
- ★ Globala överenskommelser om kemikalier allt viktigare
- ★ Handel och kemikaliepolitik ska stödja varandra

I kapitel 2 har vi föreslagit mål för den svenska kemikaliepolitiken. Vi redovisar i detta kapitel några viktiga hörnstenar för kemikaliepolitiken. Dessa utgör tillsammans med målen grunden för den nya kemikaliepolitiken och för våra förslag till åtgärder på nationell nivå, inom EU och internationellt.

## Försiktighetsprincipen

### 4.1 Försiktighetsprincipen ska användas

Med försiktighetsprincipen avser vi ett synsätt och en strategi som innebär att man i förväg ska vidta de åtgärder som behövs för att undvika skada på människor eller miljön i stället för att åtgärda först när en skada inträffat. Enligt vår uppfattning omfattar detta de allmänna försiktighetsmått man förväntas iaktta i miljösammanhang och som kan sägas vara miljöbalkens grundläggande hänsynsregel (2 kap, 3 § i miljöbalksförslaget). Som en del av försiktighetsprincipen ingår att åtgärder ska vidtas redan vid en skälig misstanke om att skada eller olägenhet kan uppkomma.

Den innebär också att omvänd bevisbörda ska tillämpas vid misstanke om miljöproblem.

Försiktighetsprincipen i denna breda mening motsvarar också allmän aktsamhet och kravet på försiktighetsmått i 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter, (LKP) (se avsnitt 5.9). En närmare analys och tolkning av försiktighetsprincipen och dess tillämpningar, bl.a. i Riodeklarationen, ges i bilaga 7.

Riskpanoramats visar att man i allt högre grad måste agera redan vid vetenskapligt grundad misstanke om att en skada kan inträffa. Den diffusa kemikaliespridningen medför att människor och miljö exponeras för många ämnen i låga doser. Många av dagens forskningsmetoder är inte anpassade till denna situation. Morgondagens kemikaliepolitik måste i än högre grad bygga på principen om att förekomstbegränsande åtgärder sätts in mot kemikalier eller varor när sannolika skäl för påverkan på hälsa eller miljö föreligger även om fullständig vetenskaplig bevisning saknas.

Nya kemikalieproblem relateras i allt högre grad till diffus kemikaliespridning från det stora flödet av varor och produkter genom samhället. Ett aktuellt fall är läckaget av PCB från fogmassa i flerfamiljshus som byggts under 60- och 70-talet.

Bly i färg, ett exempel på tillämpning av försiktighetsprincipen

En åtgärd byggd på försiktighet är minskningen av den svenska användningen av bly i färg som skett under 90-talet och som innebär att bly nu är så gott som försvunnet i färger i konsumentledet. Begränsningarna grundar sig på en misstanke om att halten bly i blodet kan påverka människors nervsystem. I USA räckte det inte med en misstanke. Där ville man, innan man vidtog någon åtgärd, först kunna

bevisa att blodblyhalten påverkade den mentala förmågan negativt. Idag vet man att ju högre blodblyhalt, desto lägre intelligenskvot. Amerikanska barn i områden med mycket blyfärg har bevisligen lägre intelligenskvot än barn i områden utan blyfärg. Miljard dollar läggs nu ned på att sanera byggnader från blyfärg i USA.

#### Diffus spridning från varor är morgondagens problem

Vårt riskpanorama visar att morgondagens kemikalieproblem i hög grad kommer att kretsa kring varor. Giftiga metaller och långlivade, bioackumulerbara organiska ämnen sprids via varor och kommer att spridas globalt en lång tid framöver även om användningen av ämnena upphör. Denna diffusa spridning uppkommer vid tillverkning, distribution användning, slitage och kvittblivning av varor. Av den totala mängden metaller som årligen tillförs samhället är det bara några få procent som utgörs av kända utsläpp till luft och vatten. Återstoden ackumuleras i samhället och kan spridas under lång tid framåt.

Tidigare var det vanligare att vissa avgränsade yrkesgrupper t.ex. industriarbetare, utsattes för relativt höga halter av miljögifter på arbetsplatsen. Utsläppen till miljön kom huvudsakligen från punktkällor och ledde till lokala föroreningssituationer. Utsläppen kunde bestå av ett fåtal ämnen som hängde samman med tillverkningen på platsen. Det var då relativt lätt att påvisa samband mellan ämne, exponering och effekt. Idag är det vanligare att stora delar av befolkningen genom diffus spridning exponeras för låga doser av många ämnen.

Exponering av svaga grupper med minskad motståndskraft kan leda till ökat lidande och medföra ökat vårdbehov

Minskad mental och motorisk kapacitet är effekter som man på goda grunder misstänker har samband med exponering för vissa miljögifter, i synnerhet bly, kvicksilver och PCB. Idag vet forskarna att stora delar av befolkningen utsätts för diffus exponering. I synnerhet exponeringen av gamla, sjuka och ofödda barn kan utöver ökat lidande leda till samhällsliga effekter i form av ökade vårdbehov.

Belgiska studier visar att kadmium kan orsaka njurskador vid betydligt lägre halter än man tidigare trott. Upp till 10% av den belgiska befolkningen löper en ökad risk att drabbas av kadmiumrelaterade njurproblem. Siffran är sannolikt lägre för Sverige. Misstankar finns om att fertila kvinnor och personer med särskilda sjukdomar kan vara extra känsliga. Kadmiumhalterna i svenskt vete har ökat kontinuerligt under det senaste århundradet. Ökningen kommer sannolikt att fortsätta så länge man använder kadmiumhaltig gödsel och så länge luftföroreningarna deponeras på åkermarken. Således kan man förvänta sig att den svenska befolkningen under överskådlig tid kommer att exponeras för ökande kadmiumhalter.

Svårt att veta om en effekt orsakas av ett ämne eller av en kombination av ämnen

Kemikalierelaterade effekter är som regel ett resultat av många faktorer och det är svårt att identifiera enskilda ämnens effekter. Det är svårt att veta om en effekt orsakas av ett ämne eller av en kombination av ämnen. På senare år har forskarna kunnat visa att även mycket låga halter av vissa långlivade miljögifter kan ge effekt. Med förfinade redskap sjunker hela tiden tröskeln för den kritiska effekten. Sannolikt kommer man aldrig att hitta tröskelvärden för vissa ämnen.

Många kemikalier ger effekter på nervsystem, immunsystem och olika hormonstyrda funktioner. Sådana effekter kan påverkas av många olika faktorer, varför det ofta är svårt att påvisa orsakssamband. Symptomen vid skador på dessa system kan också vara diffusa vilket ytterligare försvårar möjligheterna att finna samband med exponeringen för kemikalier. Dessutom är det bara några få av de miljögiftrelaterade sjukdomar som kan uppstå, som registreras i centrala register på samma sätt som cancer. Det försvårar studier av orsakssambanden mellan miljöfaktorer och ohälsa. Studier på befolkningsgruppers ohälsa, s.k. epidemiologiska studier, utförs ofta med metoder som inte är tillräckligt känsliga för att kunna påvisa samband mellan exponering och effekt vid låga doser. För att kunna säkerställa en effekt pga. diffus spridning av låga halter av många olika kemikalier måste man ibland studera mycket stora grupper eller hela befolkningar. Komplexa samband är dyrbara att utreda och studeras därför i liten utsträckning.

Det kan också finnas en s.k. ketchupeffekt, dvs. att en skada plötsligt uppstår när den sammanlagda exponeringen från många små källor når en viss nivå som en viss individ är känslig för. För tidigt åldrande är en effekt som uppmärksammas i samband med förhöjd exponering för ämnen som skadar det centrala nervsystemet, t.ex. PCB och bly. Nervsystemet har en förmåga att kompensera för små skador. Exponering för skadliga ämnen behöver därför inte leda till omedelbar skada. Emellertid verkar denna kompensationsförmåga avta med stigande ålder. Till slut demaskeras de skador som uppträtt tidigare men som nervsystemet hittills lyckats kompensera för. En skada som uppstått vid unga år kan således hållas gömd tills dess att människan åldras. Danska forskare har t.ex. visat att exponering för bly kan begränsa kompensationsförmågan så att individen senare i livet inte förmår kompensera för skador som uppkommer av andra orsaker. Det innebär att naturliga ålderssymptom uppträder tidigare än de skulle ha gjort.

## 4.2 Den omvända bevisbördan måste tillämpas oftare

Åtgärder måste i högre grad bygga på misstankar om effekt

Dagens exponeringssituation är mer komplicerad än tidigare. Traditionella forskningsmetoder som fokuserar på samband mellan ett ämne och en effekt är mindre användbara. Det gäller att förstå de komplexa sambanden mellan exponering för många ämnen i låga doser och diffusa effekter. Svårigheten att med konventionell metodik påvisa effekter, gör att man i högre grad än tidigare måste acceptera att förekomstbegränsande åtgärder sätts in mot kemikalier eller varor när sannolika skäl för påverkan på hälsa eller miljö föreligger. Det går inte att vänta tills sambandet mellan orsak och effekt är fullt bevisat.

Satsningar bör göras för att utveckla ny metodik för att påvisa komplex lågdosexponering och för att påvisa orsakssamband mellan lågdosexponering och olika diffusa hälsoeffekter. Även om dessa satsningar initieras, kommer det sannolikt att dröja många år innan utvecklingsarbetet bär frukt.

Forskningen leder hela tiden till nya frågor om ämnens effekter. Kraven på en fullständig utvärdering av all tillgänglig kunskap försenar ofta nödvändiga beslut. Det finns få fall på kemikalieområdet, där en hälso- eller miljömässigt grundad åtgärd i efterhand visat sig vara överdriven. Motsatsen är vanligare, att åtgärder satts in för sent och de mänskliga och sociala kostnaderna för ett icke-beslut visat sig överstiga kostnaderna för en tidig åtgärd.

### Försiktighetsprincipen måste få ökad legitimitet

Det är inte möjligt att förutse de långsiktiga skadeeffekterna av ett stort antal olika ämnen på komplicerade system som levande organismer och ekosystem. Därför måste man vidta omfattande åtgärder redan på grund av vetenskapligt grundade misstankar om skadliga effekter. En sådan strategi är en konsekvens av försiktighetsprincipen som därför är en grundläggande princip för arbetet med hälso- och miljörisiker. Försiktighetsprincipen finns sedan länge i svensk kemikalielagstiftning och den har även börjat få genomslag i internationella överenskommelser som en viktig princip för miljöarbetet. I tillämpningen av försiktighetsprincipen bör även riskerna med alternativen belysas så långt det är möjligt så att de åtgärder som vidtas på goda grunder kan antas leda till mindre risker.

På många håll i samhället är det emellertid inte accepterat att man t.ex. ska sluta använda en funktionell kemikalie bara på grund av en befarad men inte säkerställd farlig effekt. Försiktighetsprincipen har därför svårt att få det genomslag som skulle behövas. Slutsatsen av detta är att försiktighetsprincipen måste få en bredare tillämpning. Den måste åberopas av politiker, av företag och allmänhet som grund för beslut. Den borde bland annat kunna ta sig uttryck i en ökad användning av generella angreppssätt såväl mot ämnen med vissa oönskade egenskaper som mot vissa typer av exponeringar, t.ex. diffus spridning av farliga ämnen. Graden av tillräckligt vetenskapligt underlag i det enskilda fallet borde i första hand påverka tidshorisonten för en begränsning eller avveckling av misstänkta ämnen eller exponeringar, men inte riktningen. För att detta ska kunna ske måste försiktighetsprincipen och motiven bakom den få en bred förankring och acceptans.

Sammanfattningsvis anser vi att försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan måste få en bredare tillämpning än hittills i företagens och myndig-



heternas arbete, nationellt, inom EU och internationellt. Detta utvecklas närmare i de följande kapitlen.

## Företagen har ansvaret

### 4.3 Företagen har ansvaret att visa att varorna är säkra

Företagen har ansvaret för kemikaliekontrollen

Enligt förarbetena (prop 1984/85:118) till LKP, ligger ansvaret för att kemikaliekontrollens mål uppnås i första hand hos de företag som tillverkar, importerar, överlåter eller använder kemiska produkter. Myndigheternas huvuduppgift inom kemikaliekontrollen är att se till att företagen gör vad som behövs för att undanröja och förebygga hälso- och miljörisker.

Enligt 6 § i LKP ska den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt se till att det finns tillfredställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Denna utredningsskyldighet är ett försiktighetsmått för framför allt tillverkare och importörer. Den var viktig redan i lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor och betydelsen framhölls ytterligare genom att utredningsskyldigheten fick en egen paragraf i LKP. Motsvarande bestämmelse föreslås i den kommande miljöbalken i 14 kap. 7 §.

Ett motiv bakom utredningsskyldigheten är att man inte kan undvika att använda produkter med något slag av farliga egenskaper. Det är därför nödvändigt att hanteringen av varor och kemiska produkter sker så att skada på människor eller i miljön undviks. En förutsättning för att det ska kunna ske är att de som hanterar produkterna vet på vilket sätt de är farliga. Ett annat motiv är att en be-

dömning måste göras av om produkten kan ha sådana skadliga effekter att den överhuvudtaget inte ska användas eller endast användas i begränsad omfattning.

En tillverkare eller importör måste därför utreda om produkten kan hanteras på ett tillräckligt säkert sätt. Om detta inte går eller om kunskapsnivån är otillräcklig och det finns en möjlighet att produkten trots försiktighetsmått, skulle kunna orsaka allvarlig eller kronisk skada så ska produkten, i enlighet med försiktighetsprincipen, inte sättas ut på marknaden. I de fall den misstänkta skadan inte bedöms som allvarlig eller kronisk men ändå inte är obetydlig så ska de allmänna aktsamhetsreglerna beaktas och en bedömning göras mot bakgrund av hur allvarlig och omfattande den misstänkta skadan kan vara och kostnaderna för åtgärder som leder till att skadan undviks.

Utredningsskyldigheten gäller oavsett om det finns några konkreta farhågor när det gäller produkternas hälso- eller miljöfarlighet. Skyldigheten är fortlöpande dvs. den gäller även för produkter som redan finns på marknaden.

Företagen ska också i sin verksamhet välja den minst farliga kemikalien och systematiskt arbeta för att byta ut farliga kemikalier mot mindre farliga. Företagens egenkontroll borde kunna leda till ett miljöanpassat samhälle med en uthållig kemikalieanvändning.

#### Många produkter otillräckligt utredda

Många kemiska produkter marknadsförs trots ofullständigt utredningsunderlag och bristfällig bedömning. När det gäller underlaget kan en orsak vara att många kemikalier som är bristfälligt undersökta av tradition ändå har en bred användning. När det gäller bedömningen finner man att osäkerhetsaspekten och försiktighetsprincipen inte tillräckligt uppmärksammas. Ett särskilt problem utgör

kemikalier i importerade varor. Många av dessa är tillverkade i länder med svag kemikaliekontroll vilket kan medföra att kunskapen om ämnena är otillräcklig. När ämnena går in i varor kan kunskapen om att de finns där gå förlorad på vägen fram till användaren. Det är därför viktigt att även de varuproducerande företagen och handeln tar sitt ansvar.

Riskbedömningar är alltid osäkra

Riskbedömningar anses som viktiga redskap för att skydda människors hälsa och miljön. De bör emellertid betraktas med skepsis såvida inte de inneboende osäkerheterna klagörs. Det vanliga vid riskbedömning är att man inte tillräckligt väl känner till de möjliga konsekvenserna av ett beslut och deras sannolikheter. De vanliga systemen för riskbedömning kan inte ta hänsyn till effekter som ännu inte har identifierats och fungerar därför dåligt i sådana situationer. Det är inte heller möjligt att i förväg räkna ut alla effekter som kan inträffa. Detta innebär att det inte går att bevisa en fullständig frånvaro av skadlighet.

Den stora faran ligger inte i att system för riskbedömning i sådana fall är otillräckliga, utan att man inte inser denna otillräcklighet eller väljer att bortse från den.

Myndigheterna tar över för mycket av utredningsansvaret

Myndigheterna ska se till att företagen sköter sin kemikaliekontroll enligt intentionerna i LKP. I 1 § sägs att lagens syfte är att förebygga att skador på människors hälsa eller i miljön förorsakas av kemiska ämnens inneboende egenskaper. En formulering med samma innebörd återfinns i förslaget till miljöbalk 1 kap, 1 §, 1 st. Lagens övergripande karaktär gör att den behöver förtydligas med tillämpningsföreskrifter i form av regeringsföreskrifter och myndig-

hetsföreskrifter. För att stödja företagen i deras eget kontrollarbete finns därför föreskrifter meddelade med stöd av lagen som avser t.ex. utredningskyldigheten, anmälan av nya ämnen och klassificering och märkning. Motsvarande bestämmelser föreslås i den kommande miljöbalken 14 kap.

Frågan om företagens egenansvar ställs på sin spets i samband med nya farliga ämnen eller nya rön om redan kända ämnen. För ämnen som är nya inom den europeiska unionen finns fastlagt vilka undersökningar som företagen ska låta utföra. Myndigheten granskar företagens dokumentation och gör en bedömning av farligheten och den möjliga risken vid en tänkt användning. Förfarandet anses leda till att många farliga kemikalier sällas bort innan de når marknaden. I två fall, med närbesläktade och PCB-liknande ämnen, har ingripande från en nationell myndighet ändå varit nödvändigt därför att företag velat sätta ut kemikalier med klart negativa miljöegenskaper på marknaden.

För äldre existerande ämnen är situationen mer oklar. När ämnen som alkylfenoletoxylater i laboratorieförsök visar sig ha hormonstörande egenskaper kan det finnas anledning för både tillverkande och användande företag att tillämpa såväl försiktighetsprincipen (som den uttrycks i Rio-deklarationen) som utbytesprincipen. När sjöfågel påträffas döda av kronisk blyförgiftning med krävan full av blyhagel, som de plockat upp från sjöbotten i tron att det varit småsten, är utbytesprincipen rimligtvis tillämplig för tillverkare av ammunition. När halterna av metaller stiger i och runtom våra städer i det översta jordlagret som en följd av den diffusa spridningen av metallbaserade varor finns det skäl för både utvinnande och användande företag att tillämpa försiktighetsprincipen och utbytesprincipen.

Det som i realiteten sker i dessa fall är dock att myndigheterna utför ett omfattande utredningsarbete för att kartlägga förekomst och risker med de aktuella ämnena. Regeringen bidrar till denna arbetsfördelning genom att ge

omfattande utredningsuppdrag om enskilda kemikalier eller kemikaliegrupper. Företagen kan som regel avvakta resultatet av myndigheternas arbete innan de börjar överväga egna åtgärder. Det pågående programmet för existerande ämnen inom EU har fått en utformning som i ännu högre grad placerar bevisbördan på myndigheterna representerade i det här fallet av kommissionen.

På läkemedelsområdet är situationen delvis annorlunda. En avgörande skillnad är att varje ny produkt prövas innan den får släppas ut på marknaden. Det finns internationellt accepterade riktlinjer för vilka krav som ställs på läkemedel. Riktlinjer för krav på miljöundersökningar har nyligen fastställts. Företagen är skyldiga att göra en miljöriskvärdering av nya kemiska ämnen. Det är alltså företagen som ska ta fram och sammanställa kunskapsunderlaget för ett nytt läkemedel. De ska själva göra en sammanfattande granskning av underlaget och ett utlåtande. Myndighetens uppgift är att kritiskt granska och utvärdera underlaget samt göra en risk-nyttavärdering. Denna ligger till grund för beslut om godkännande eller avslag.

Tillverkare och importörers ansvar ska tydliggöras

Vi anser att den i lagen avsedda ansvarsfördelningen mellan myndigheter och företag på kemikalieområdet inte tillämpas fullt ut, i synnerhet inte för nya rön om äldre kemikalier med stor användning. Det är angeläget att företagen kan visa att de inte använder eller fortsätter att använda s.k. stoppämnen (se kap. 2), liksom att användningen av andra farliga ämnen inte leder till exponering som innebär risk för skador på människa eller i miljön. Osäkerhet om riskerna med en vara ska inte drabba användaren utan den som sätter ut varan på marknaden. Denna princip fanns uttalad redan i förarbetena till den tidigare lagstiftningen, men verkar inte ha kommit tillräckligt till uttryck vare sig i myndigheternas eller i företagens dagliga arbete. Ett sådant

synsätt måste också genomsyra EU:s arbete. Efterlevnaden bör kunna kontrolleras genom tillsynen.

Utöver traditionell utredning och bedömning är det viktigt att utreda om kunskapsosäkerhet föreligger samt att utveckla nya metoder för bedömning under osäkerhet t.ex. i form av generella angreppssätt med utgångspunkt från ämnenas kemiska struktur eller vissa inneboende egenskaper som t.ex. nedbrytbarhet, tillgänglighet för levande organismer, och förmåga att ansamlas i organismer.

Det är viktigt att notera att ansvaret för kemikaliekontrollen inte uteslutande vilar på svenska tillverkare och de som för in kemikalier till Sverige. Även användare av kemikalier, liksom producenter av varor som innehåller eller har behandlats med kemikalier, har ett ansvar för att den egna hanteringen sker på ett säkert sätt. De har också ett ansvar för att inte varorna orsakar skada vid sin användning och för att informera sina kunder om försiktighetsmått som kan behöva vidtas vid kundernas användning av varan. De ska också vidta åtgärder vid misstanke om skaderisker. Även handeln har ett ansvar att se till att informationen om de varor som tillhandahålls är tillräcklig för att underlätta konsumenternas medvetna val.

Vi anser att företagens ansvar för sina produkter bör utkrävas tydligare av myndigheterna i tillsynsarbetet och på andra sätt, t.ex. av yrkesmässiga användare och av konsumenter. Det ska gälla nationellt, inom EU och internationellt. Detta utvecklas närmare i avsnitt 5.12.

## Lagstiftning och tillsyn

### 4.4 Lagstiftning lägger grunden

Vi redovisar i detta kapitel ett antal hörnstenar som ger kemikaliearbetet en delvis annan inriktning än hittills. Samtidigt är det viktigt att utnyttja de tidigare använda redskapen till fullo. Även fortsättningsvis kommer lagstiftning att vara en viktig komponent i kemikaliekontrollen. Den svenska kemikalielagstiftningen är ett effektivt redskap för att minska riskerna med kemikalier. Den utgörs huvudsakligen av lagen om kemiska produkter som nu inarbetas i Miljöbalken.

I samband med förhandlingarna om EU-medlemsskapet gjorde Sverige och kommissionen en genomgång av skillnaderna mellan de båda lagstiftningsstrukturerna. Förhandlingarna resulterade i vissa anpassningar samt några undantag. De fyraåriga undantagen har främst gällt regler där Sverige har längre gående krav än EU. Medlemsskapet innebar emellertid även skärpningar för Sverige bl.a. en ny förordning om anmälningsskyldighet för nya kemiska ämnen.

Den befintliga svenska kemikalielagstiftningen ligger som grund när arbetet går vidare med att utveckla den gemensamma lagstiftningen i EU. Vi anser att det i huvudsak är på gemenskapsnivå som det framtida lagstiftningsarbetet ska ske. Möjligheterna till nationell lagstiftning ska dock inte underskattas. De ska utnyttjas i de fall det är möjligt och nödvändigt för att uppnå de svenska miljömålen. Det råder fortfarande en viss oklarhet om hur stort utrymmet för nationellt agerande på kemikalieområdet är, inte minst angående möjligheter att begränsa kemikalier. Det är angeläget att detta blir klarlagt. En beskrivning av det juridiska läget görs i bilagorna 4 och 11.

I de fall Sverige väljer att lagstifta nationellt på ett harmoniserat område är det viktigt att så långt det är möjligt i förväg försäkra sig om att nå framgång vid en eventuell prövning av fallet. I annat fall kan prövningen få omvänd effekt. På de områden som inte kan anses vara harmoniserade har Sverige större möjligheter att använda nationell lagstiftning. Vi menar att Sverige bör använda sig av de möjligheter som finns att gå före. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.4.

## 4.5 Tillsynens roll bör öka

Den svenska lagstiftningen som gäller idag och som föreslås i den kommande Miljöbalken är långtgående och användbar. Enbart lagstiftning är dock inte tillräckligt. Vad som krävs är att den också får ett genomslag i samhällets olika aktiviteter. Erfarenheten visar att detta sällan sker av sig själv. Därför är det viktigt med en fungerande och väl utvecklad tillsyn. Tillsynen påskyndar utvecklingen mot lagstiftningens grundläggande mål och ger förutsättningar för konkurrens mellan företagen på lika villkor.

Kemikalietillsyn sker på central, regional och lokal nivå. Det är vår bedömning att tillsynen behöver utvecklas ytterligare. Syftet med tillsynen är att företagen självständigt och integrerat i verksamheten ska ta det ansvar som lagen kräver. En utveckling mot en anpassad systemtillsyn, d.v.s. en tillsyn som är anpassad till verksamheternas art och omfattning är viktig även för den regionala och lokala kemikalietillsynen. Efterhand som företagen utvecklar ett eget miljöarbete och inför miljöledningssystem så kommer detta att påverka tillsynen. För att tillsynen ska kunna förbättras och utvecklas och få en jämn nivå behöver lokala och regionala tillsynsmyndigheter stöd från centrala myndigheter.



Inom många områden där lagstiftningen är harmoniserad gäller samma regler för länderna inom EU. När handeln är fri över gränserna och samma regler gäller i medlemsländerna medför en ojämn tillsynsnivå i de olika länderna inte bara att utvecklingen blir ojämn utan också att företagen inte kan konkurrera på lika villkor. En effektiv tillsyn motverkar att företag som inte följer reglerna i vissa länder kan skaffa sig fördelar på andra företags bekostnad. Miljöstörringar som uppstår i ett land på grund av bristande tillsyn kan också ge skador på miljön i andra länder, t.ex. om långlivade, bioackumulerbara ämnen sprids. Det är angeläget att tillsynens roll ökar inom alla EU:s medlemsländer för att åstadkomma en effektiv och jämn tillsynsnivå. Inom EU har diskussioner börjat kring dessa frågor. Bilateralt samarbete mellan intresserade länder kan påskynda en sådan utveckling (se avsnitt 6.2).

Vi anser att tillsynen av efterlevnaden av lagstiftningen är viktig och bör utvecklas. Vi har erfarit att Kemikalieinspektionen har i uppdrag att till regeringen redovisa en analys av kemikalietillsynen centralt och lokalt samt lägga förslag till hur den kan effektiviseras.

## Generellt angreppssätt

### 4.6 Generellt angreppssätt ska användas

Ett effektivt kemikaliearbete försvåras av mängden av ämnen och bristande kunskap

Kunskapen om många kemikalier är ofullständig. Stora kunskapsluckor finns framför allt på miljöområdet. Ett intensivt internationellt arbete under de senaste tio åren har endast delvis förbättrat kunskapsläget. Fortfarande är det vanligast att utredningar om farliga kemikalier görs ämne för ämne. Samtidigt har nya rön om kemikalier tillkommit,

t.ex. kunskaper om hormonstörande, immunologiska och neurotoxiska effekter. Det saknas resurser för att under överskådlig tid närmare studera varje enskilt ämne och bilda sig en uppfattning om behovet av åtgärder. Många ämnen som är otillräckligt studerade har liknande egenskaper som kända hälso- eller miljöskadande ämnen. Den diffusa spridningen av många kemikalier medför både kända och okända risker för tillståndet i miljön och vår hälsa. Förbättringarna i kunskapsläget på kemikalieområdet går för sakta med nuvarande arbetssätt. Enligt vår uppfattning finns det två principiellt olika metoder att angripa problemet.

#### Läkemedelssystemet - individuell prövning av varje produkt

För läkemedel gäller s.k. förprovning, dvs. alla produkter prövas individuellt innan de får användas och all användning utöver den godkända är förbjuden. För att få en produkt godkänd måste tillverkaren låta genomföra de undersökningar som den godkännande myndigheten anser sig behöva för en bedömning av produktens effektivitet och övriga egenskaper.

Fördelarna med ett sådant arbetssätt är bl.a.:

- Farliga ämnen identifieras
- Ämnena blir väl undersökta
- Antalet nya ämnen begränsas

Nackdelarna är bl.a.:

- Många djurförsök behövs
- Resurskrävande för företagen
- Resurskrävande för myndigheterna
- Risk för koncentration enbart till stora marknader
- Utvecklingen av nya ämnen begränsas

### Generellt angreppssätt

Denna metod utgår från att man grupperar ämnen utifrån generella kriterier baserade på ämnens egenskaper, t.ex. nedbrytbarhet eller på deras struktur, t.ex. klororganiska ämnen.

Fördelar med ett sådant arbetssätt är bl.a.:

- Stora resursbesparingar hos myndigheterna
- Riktat in forskning och utveckling mot ämnen som klarar kriterierna
- Förenligt med försiktighetsprincipen

Nackdelar är bl.a.:

- Många kemikalier kan identifieras som farliga
- Åtgärder kan drabba ämnen som vid närmare analys skulle visa sig acceptabla

Generella metoder med inriktning mot icke önskvärda egenskaper bör användas

En utgångspunkt för vårt arbete är Esbjergdeklarationen. Dess mål är generella, det vill säga att i princip eliminera utsläpp av långlivade, giftiga och bioackumulerande ämnen under en 25-årsperiod. Vi anser att den svenska kemikaliepolitiken ska präglas av mål och åtgärder som på motsvarande sätt riktar sig mot ämnen med icke önskvärda egenskaper.

Ur miljöns synpunkt utgör organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen framställda av människan ett särskilt problem. Eftersom de inte bryts ner kommer de så småningom att spridas i hela den yttre miljön. Om de samtidigt är fettlösliga kan de ansamlas i växter och djur. Exponeringen blir utsträckt både i tid och rum. För vissa arter kan halterna också bli så höga att klara skadeeffekter uppträder.

De gångna decennierna har gett erfarenheter av en ohämsad och dåligt kontrollerad kemikalieanvändning. Den nuvarande tekniska och vetenskapliga utvecklingen är, sedd i ett historiskt perspektiv, mycket kort. Nya, oväntade miljöhot kommer med säkerhet att dyka upp. Om industrisamhället fortsätter att använda långlivade organiska ämnen i kemikalier och varor innebär det att man avhänder sig möjligheten att snabbt åtgärda nya hot. Möjligheterna att eliminera utsläppen från alla led i varans eller kemikalies livscykel är små. Erfarenheten visar att ämnen som används sprids i miljön även om de var tänkta för en innesluten användning. En hållbar kemikaliepolitik måste bygga på att de ämnen som ingår i kemikalier och varor kan brytas ner i den yttre miljön under rimlig tid. Nedbrytningen måste kunna ske med en takt som överstiger läckaget till miljön.

Våra mål är att stoppämnen ska vara borta ur varorna år 2007 och ur produktionen år 2012. Detta är ett exempel på generellt angreppssätt och bygger på att ämnen som faller för vissa uppsatta kriterier ska avvecklas utan tidsödande och resursbegränsande utredningar för varje ämne.

#### Generella metoder inom ett varuinriktat arbetssätt

Ett produkt- eller varugruppsinriktat arbetssätt har ofta stora fördelar i riskbegränsningsarbetet. Grundat på kunskap om specifika kemikalier i olika branscher eller produktgrupper, deras användning och deras effekter på människa och miljö, kan man lättare identifiera behov av åtgärder. Ett sådant arbete kan lämpligen bedrivas i form av riktade kampanjer med samverkan mellan centrala och lokala myndigheter och enskilda företag eller branschorganisationer.

Fördelarna med ett produktgrupps- eller varugruppsinriktat arbete är att signalerna från myndigheterna har väl identifierade mottagare och använder tydliga kanaler. Kampanjerna

kan innehålla både tillsynsmoment och informationsöverföring i bred bemärkelse mellan alla deltagare. Resultaten av sådana riktade kampanjer eller projekt går som regel att mäta i kvantitativa termer, som t.ex. utbyte av mindre acceptabla produkter eller minskning av användningen av särskilt farliga ämnen.

Arbets sättet är ofta resurseffektivt och kan förstärka samspelen mellan leverantörer och kunder. En sekundär effekt av detta kan bli utveckling av specificerade kundkrav för produkt- eller varugruppen.

Listor över särskilt angelägna ämnen kompletterar ett varugruppsinriktat arbete

Erfarenheterna från de gångna årens kemikaliearbete visar att listor över ämnen eller grupper av ämnen som på olika sätt är förknippade med problem kan stimulera riskbegränsningsarbetet i företagen. Ett exempel är Kemikalieinspektionens s.k. OBS-lista. Urvalet av ämnen eller ämnesgrupper utgår främst ifrån farliga egenskaper som ger upphov till hälso- eller miljöeffekter och grundar sig på kriterier för att bedöma dessa effekter. Prioriteringen ges i form av listor över ämnen som myndigheten anser bör utredas vidare eller åtgärdas på grund av vetenskapligt grundad misstanke om skadliga effekter.

Sådana listor har ofta använts av företagen som en kravlista i relationerna mellan köpare och leverantör. Leverantörer tvingas av sina kunder att fylla i blanketter med uppgift om deras produkter/varor innehåller något/några av upptagna ämnen på listan. Det har också visat sig vara ett kraftfullt verktyg som kemikalieanvändare använder som påtryckning på sina leverantörer. Dessa frågar ofta om det finns ämnen från listorna i sortimentet. Indirekt skapas därmed incitament för de levererande företagen att intensifiera sitt utbytesarbete. I bilaga 9 ges ytterligare exempel på hur

generella angreppssätt har använts i kemikaliearbetet.

Vi vill att generella angreppssätt används mer i kemikaliearbetet. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.10.

## Varuperspektivet allt viktigare

### 4.7 Tyngdpunkten i kemikaliearbetet förskjuts mot varor

Kemiska ämnen och produkter i fokus när Kemikalieinspektionen inrättades

En av de mest angelägna uppgifterna för den nybildade Kemikalieinspektionen var att se till att företagen gjorde ordentliga utredningar om sina produkter i syfte att skapa förutsättningar för en acceptabel klassificering och märkning av kemiska produkter. Det förelåg hos många företag en genuin okunskap om såväl innehållet i de egna produkterna, som de ingående ämnens egenskaper och deras effekter på hälsa och miljö. Den tidigare myndigheten hade stött sig på en lagstiftning som omfattade såväl kemiska produkter som varor, men enbart hälso- eller miljöfarliga sådana. Av skilda skäl visade sig detta vara ett mandat som översteg myndighetens krafter. Den nya lagen gav en nödvändig fokusering på det mest angelägna området, nämligen de kemiska produkterna, där ämnena förekommer i relativt höga koncentrationer och i en form som kan medföra akut eller långsiktigt hög exponering. Vid inspektionens start var kunskapsläget för hälsoeffekter betydligt bättre än för miljöeffekter.

Nationellt och internationellt arbete har ändrat bilden

Under de gångna tio åren har tyngdpunkten i kemikalie-

arbetet förskjutits från bättre information genom märkning m.m. till riskbegränsning bl.a. genom avveckling och utbyte. Flera faktorer har bidragit till detta. Kunskapsläget har kraftigt förbättrats, både vad avser hälso- och miljöeffekter hos kemiska ämnen. Nya regler har tillkommit, t.ex. om anmälan av kemiska ämnen som är nya på den europeiska marknaden. För dessa ämnen gäller krav på undersökningar innan de får släppas ut på marknaden. I många fall har detta inneburit att ämnen med giftiga eller miljöfarliga egenskaper stannat på ritbordet eller i laboratoriet. Stora internationella program för existerande, dvs. gamla, ämnen inom OECD och EU har på ett avgörande sätt förbättrat kunskapsläget för ämnen som tillverkas i stora mängder. Nationella och internationella ansträngningar att begränsa användningen av de farligaste ämnena, som t.ex. bly, kvicksilver, DDT och PCB har fått genomslag i många länder, även om mycket ännu återstår att göra i framför allt utvecklingsländerna.

#### Miljöproblemen ofta relaterade till varorna

Under de 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 kan ingå som en mer eller mindre fast bunden komponent. Även om risken för exponering vid kontakt med varan kan vara liten innebär det stora antalet varor i samhället en potentiell risk såväl under användningen som när varan är förbrukad och slängs. Vissa varugrupper som innehåller problematiska kemikalier har också ökat kraftigt i användning under senare år. Det gäller t.ex. alla elektronikvaror som datorer, TV- apparater, mobiltelefoner, styr- och reglerkomponenter i hushållens vitvaror, men även andra varugrupper som förpackningsmaterial. Plaster ingår i allt flera material, numera även i bärande konstruktioner i fordon och byggnader, vilket innebär stora volymsökningar. Den ökande

varumängden medför att ett allt större varuberg innehållande farliga kemikalier byggs upp i samhället.

Resurserna måste riktas mot varorna

Den förändrade verklighetsbilden bör också avspeglas i kemikaliearbetet. Det är viktigt att en större andel av myndighetsresurserna läggs på insatser mot ämnen i varor och på att uppmuntra utvecklingen av ur hälso- och miljösynpunkt bättre varor. Ett varuinriktat angreppssätt har som utgångspunkt att byta ut farliga kemikalier som tillsätts eller uppstår vid produktionen av varor. Det innebär också att farliga ämnen inte bildas vid användningen av varan eller när den tjänat ut för sitt ändamål. Detta bör ske under hänsynstagande till andra viktiga frågor relaterade till varornas miljöproblem, som energi- och materialåtgång, transportarbete m.m.

#### 4.8 Kemikaliekontroll och utsläpps- och avfallsfrågor hör ihop

Ett varuinriktat kemikaliearbete måste ha ett brett perspektiv

Problemkemikalier kan identifieras i alla led. Många gånger har kemikalier använts under lång tid utan att problemen upptäckts förrän i avfallsledet. I andra fall är det tillverkningen av ett ämne i en produkt eller en vara som ger upphov till de största miljöstörningarna. I åter andra fall är det den spridda användningen som ger ett svårbemästrat läckage till miljön eller exponering av människor.

Kemikalieinspektionen som svarar för tillsynen av de kemikalier som förs in i samhället måste ha överblick över en större del av livscykeln för de ingående ämnena. Detta kan t.ex. ske genom en närmare samverkan mellan olika



myndigheter. Genom detta skapas ökade möjligheter för att bedöma i vilket hanteringsled som insatser mot ett visst ämne kan ge störst miljövinster till minsta kostnad.

#### Ökat samspel mellan kemikalie-, avfalls- och utsläppsfrågor underlättar ett varuinriktat arbetssätt

Vi har vid vår genomgång av ett antal länder funnit flera olika modeller för att organisera kemikaliekontrollen. I länder med federal struktur har kontrollen i utsläppsfrågor antingen förts ner till delstaterna, som i Tyskland, eller också har den federala regeringen t.ex. i USA och Kanada behållit ett inflytande över dessa frågor. Bland övriga länder förekommer flera modeller. Danmark och Norge har samlat utsläpps- kemikalie- och avfallsfrågor i samma myndighet, medan Finland skapat en särskild produktkontrollmyndighet. En integrerad utsläpps- och kemikaliekontroll är det vanligaste. I USA har myndigheten kombinerat ett ämnes- och kemikalieinriktat arbetssätt med ett utsläppsinriktat, t.ex. i sitt utsläppsregister och i det s.k. 33/50-initiativet (se bilaga 5). I Norge utreds för närvarande organisationen av kemikaliekontrollen. Enligt uppgift finns vissa planer på att skapa en separat kemikaliemyndighet. Enligt den danska Miljöstyrelsen har det integrerade arbetssättet i Danmark inneburit rationaliseringsvinster, bl.a. på bedömningssidan och varit till stor hjälp i utvecklandet av den danska kemikaliepolitiken. I den framtida danska politiken, såsom den avspeglas i två nyligen utkomna diskussionsdokument från Miljöstyrelsen, får det varuinriktade arbetssättet ökad tyngd. Detta förutsätter ett livscykelperspektiv vilket starkt underlättas av en ökad samordning mellan utsläpps-, kemikalie- och avfallsfrågor.

Även inom det internationella kemikaliearbetet har kemikalie- och utsläppsinriktat arbete alltmer kommit att gälla samma frågor. Kemikaliearbetet inom OECD har kommit in på utsläpps- och avfallsfrågorna så snart man börjat dis-

kutera riskbegränsning av enskilda ämnen eller användningsområden. Arbetet med utsläppsregister inom OECD har lagts över på kemikaliegruppen. Det ursprungligen strikt utsläppsinriktade arbetet inom ett antal konventioner, t.ex. Oslo-Pariskonventionen om skyddet av Nordostatlanten, Helsingforskonventionen om skyddet av Östersjöns miljö och Genèvekonventionen om skydd mot långväga gränsöverskridande luftföroreningar, har förändrats i riktning mot begränsningar i marknadsföring och användning av kemikalier, dvs. kemikaliekontroll i egentlig mening. En ökad samverkan och samordning mellan kemikaliekontrollen inklusive varorna i marknadsledet och utsläpps- och avfallsfrågor bör underlätta en optimering av samhällets insatser för en hållbar utveckling.

## 4.9 Utveckling mot rena varor

Hur förekommer kemikalier i varor?

De flesta varor är sammansatta av flera material, samt innehåller olika sorters kemikalier som komponenter och tillsatser för att ge egenskaper som hållbarhet, mjukhet, flamskydd m.m. En del komponenter i varan är bundna till varans struktur på ett sådant sätt att de följer varan under hela dess livslängd utan att förändras eller lämna varan, t.ex. vissa färgämnen.

Andra kemikalietillsatser kan vara mer eller mindre lösta i varan, t.ex. konserveringsmedel, stabilisatorer, pigment, mjukgörare och flamskyddsmedel. Det kan också finnas kvar ofullständigt polymerisade rester av utgångsämnen i plaster, t.ex. vinylklorid och styren vilka båda har negativa långsiktiga hälsoeffekter. Tillsatser och polymeriseringsrester är mer eller mindre rörliga i varan. Vissa tillsatser kan vandra ut till ytan och avdunsta eller avgå till andra föremål vid kontakt. I praktiken innebär detta att det kan ske en ständig förlust av sådana ämnen till luft och vatten

under varans hela livstid. Ämnen med hög rörlighet i varan kan också överföras till människan vid hudkontakt med sådana varor. Om varorna kommer i kontakt med livsmedel, t.ex. förpackningar, eller används i livsmedelsproduktionen sker också exponering via födan.

#### Bristen på data försvårar riskuppskattningar

För vissa vanliga kemikalier som används i stora volymer som tillsatser är kunskapsläget relativt gott. Det kan gå att göra grova riskuppskattningar baserade på nuvarande kunskap. För det stora flertalet kemikalier gäller dock att kunskapen är ofullständig, såväl om deras egenskaper som om förluster vid användningen. Behovet av exponeringsdata för olika situationer är särskilt stort. Nya rön om kända ämnen tillkommer också, t.ex. hormonstörande effekter av bl.a. vissa ftalater. Det kan därför bli nödvändigt att i grunden omvärdera riskerna med sådana ämnen.

Den nuvarande varuproduktionen kännetecknas i stort av att varor förs ut på marknaden utan föregående omfattande undersökningar av hälso- och miljörisker. Erfarenheterna från användningen får visa om varan medför risker eller ej. Många problemkemikalier som identifierats under senare år har sin största eller enda användning i varor, t.ex. ftalater, nonylfenoletoxylater och bromerade flamskyddsmedel. De förluster till miljön som man hittills kunnat konstatera i form av halter av t.ex. flamskyddsmedel i levande organismer utgör resultatet av tidigare användning, ibland mer än ett decennium tillbaka. Eftersom dagens användning är mycket större kan man befara att halterna i miljön kommer att fortsätta att öka under överskådlig tid. Detta gäller även om insatser för att begränsa användning och utsläpp vidtas nu.

Denna situation är inte förenlig med en hållbar utveckling, eftersom problemkemikalier och varor innehållande sådana kemikalier inte bör ingå i ett kretslopp. Nya rön om

långtidseffekter på hälsa eller miljö till följd av diffus exponering för varor eller ämnen kan visa på risker som inte går att åtgärda i efterhand. De kan också på kort tid förändra villkoren för hela sektorer av samhället, slå undan grunden för t.ex. produktion av animaliska livsmedel via fiske, jakt och djurhållning och skapa ekonomiska och sociala problem.

### Principer för tillsatser i varor

I dag finns regler om kemikalier i varor endast i begränsad omfattning. Dessa reglerar specifik användning av enskilda ämnen i vissa varor eller varugrupper. Varje sådan reglering tar i anspråk betydande resurser för myndigheter och företag. Ett förebyggande arbetssätt i utvecklingen av nya produkter kan vara mer resurseffektivt. Vi anser därför att varuproduktion i ett hållbart samhälle bör bygga på vissa grundläggande principer för att förhindra uppkomsten av framtida svårbemästrade miljöproblem.

För det första bör man sträva efter så rena och enkla varor som möjligt. Därigenom underlättas bedömningen av de ingående komponenterna ur ett kretsloppsperspektiv. Varans omhändertagande efter användningen förenklas. De tillsatser som finns i varan och de insatskemikalier som behövs för att producera den ska vara väl undersökta med avseende på eventuella hälso- och miljörisker. De ska inte bestå av s.k. stoppämnen (se kapitel 2) eller ämnen som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa och miljö. Undersökningen bör omfatta såväl akuta som långsiktiga effekter, och bygga på kunskap om kemikaliens uppträdande i varan under hela dess livslängd, liksom om de förluster till miljön som kan uppstå i olika led. Undersökningen ska utmynna i en bedömning att varan med sin tillsats är säker för sitt tänkta ändamål. I första hand ankommer det på den som tillverkar eller importerar ett ämne att se till att det finns ett tillfredsställande underlag för bedömning av ämnet.

För det andra bör de tillsatser som används också vara fixerade i materialet. Naturligtvis ska alla ingående komponenter i en vara ha undersökts så långt som det är möjligt med dagens kunskap. Erfarenheten visar att vi hela tiden ställs inför nya oväntade miljöhot, även för ämnen som anses välkända och riskbedömda. Vi föreslår en kemikaliepolitik för ett hållbart samhälle. Det kräver att varor som har en bred och okontrollerad användning eller som används mycket av konsumenter ska innehålla tillsatser och insatskemikalier som har låg rörlighet i materialet.

Sammanfattningsvis anser vi att kemikaliearbetet i framtiden i högre grad måste inriktas mot bättre varor ur hälso- och miljösynpunkt. Vi har föreslagit en modell för en hållbar kemikalieanvändning som bl.a. baseras på dessa grundläggande principer (se avsnitt 5.6).

## Ett nytt arbetssätt för myndigheterna

### 4.10 Samarbete bidrar till att upprätthålla en hög ambitionsnivå

Under de senaste tio åren har arbetet för att skydda hälsa och miljö förändrats. Tidigare insatser har haft en tyngdpunkt på miljöskydd och arbetarskydd vid olika industrier och andra verksamheter med användning och utsläpp av kemikalier. Tyngdpunkten har förskjutits mot varorna och de problem som uppkommer när de används eller när de har förbrukats.

Vidare har tyngdpunkten förskjutits från reglering av kemikalier genom förbud eller andra åtgärder från de centrala myndigheterna, mot en situation där mycket av förändringarna sker genom företagens egna insatser.

Nya arbetsformer för kemikaliearbete har vuxit fram. Företag, offentlig verksamhet och enskilda konsumenter ställer miljökrav vid upphandling. Företag utvecklar och marknadsför miljöanpassade produkter, bland annat för att kunna svara på marknadens krav. System med olika former av miljömärkning utvecklas på olika håll. Krav ställs på att leverantörerna ska ha miljöstyrssystem. System för olika former av miljödiplomering utvecklas. Miljöaspekter vägs nu också in inom den finansiella sektorn. Olika rankingsystem för miljöfonder och kriterier för kreditgivning håller på att utvecklas.

Tillsammans bildar dessa förändringar ett nytt mönster, ett nytt arbetssätt. Det är olika former av det marknadsdrivna miljöarbetet som särskilt inom kemikalieområdet har fått stort genomslag. Drivkraften har i de flesta fall främst varit affärsmässig. Men det kan också medföra ett ökat personligt ansvarstagande och engagemang i miljöarbetet.

Det förändrade arbetssättet öppnar nya och betydelsefulla möjligheter att få till stånd en utveckling och användning av kretsloppsanpassade produkter och arbetssätt. Det finns också svårigheter och hinder som behöver undanröjas. Inom det marknadsdrivna miljöarbetet har inte de traditionellt miljövärdande aktörerna ännu funnit sin roll.

### Marknadsdrivna miljöstyrningssystem

Miljökrav vid upphandling är en viktig del av det marknadsdrivna miljöarbetet. Många företag ställer på eget initiativ krav på sina leverantörer. Kommuner och landsting inför miljökrav i den offentliga upphandlingen. Enskilda människor handlar miljömärkta varor i butikerna. Företag som vill vara med och konkurrera för att behålla eller öka sina marknadsandelar måste bli mer aktiva för att miljöanpassa sina produkter. Krav på miljöstyrningssystem innebär att denna utveckling förstärks ytterligare.

Kemikalier är en typ av vara som man tidigt ställt krav på i det marknadsdrivna miljöarbetet. Ett exempel är de miljömärkta kemisk-tekniska produkterna för konsumenter i dagligvaruhandeln, t.ex. tvättmedel och diskmedel. I andra fall sker det marknadsdrivna arbetet mer obemärkt t.ex. när det handlar om insatskemikalier inom industriproduktionen.

Det mesta av miljöarbetet sker i det tysta och de flesta inblandade är mer eller mindre nybörjare. Att ta med miljöaspekter vid upphandling innebär att formulera rimliga krav, att bedöma svaren och ta hänsyn till bedömningen vid val av leverantör.

Försiktighets- och utbytesprincipen används ofta mer eller mindre omedvetet i arbetet med miljökrav vid upphandling. De ämnen som ska bedömas vid upphandling befinner sig vanligen i en gråzon mellan kända högriskkemikalier och ämnen som anses harmlösa. Med utgångspunkt från olika kemikalielistor, ekotoxikologiska parametrar som nedbrytbarhet, akut giftighet, bioackumulerbarhet, system för klassning av hälso- och miljöfarlighet med mera har många företag tagit fram krav som ingår i anbudsinfordran. Mot bakgrund av kraven sker en utvärdering av anbuden. För de flesta kunder i det marknadsdrivna miljöarbetet är detta ett svårt arbete och man har hittills fått utveckla egna metoder, rutiner och kompetens.

Verktygen för det marknadsdrivna miljöarbetet behöver utvecklas

Kontakterna mellan kund och leverantör i miljöfrågor saknar i dag stadga i form av rutiner, verktyg och kompetens. Myndigheterna kan spela en viktig roll för att initiera, driva på och ge stadga åt detta miljöarbete. Det finns många fördelar med ett ökat sådant arbete:

- Det motsvarar intentionerna i LKP, särskilt försiktighets- och utbytesprincipen. Sedan lagen kom till har motivationen för det enskilda företaget höjts genom marknadskrafterna och människors ökande medvetenhet. Motsvarande bestämmelser föreslås i den kommande miljöbalken.
- Ett kemikaliearbete som anpassas individuellt hos varje företag har goda förutsättningar att bli effektivt.
- Ett kemikaliearbete där användare frivilligt upphandlar varor med vissa miljökrav innebär inga handelshinder eller konflikter med harmoniseringsdirektiv inom EU.

Det finns även risker med det marknadsdrivna miljöarbetet ur användarens synpunkt. Det faktaunderlag som används är oftast inte framtaget för att användas i anbudsinfordran. Dessutom saknas i många fall tillräcklig kompetens för att kunna bedöma hur underlaget kan nyttjas. Det finns risk att:

- Felaktiga eller till och med omöjliga krav ställs.
- Svaren i anbudet går inte att utvärdera.
- Leverantörer ger felaktiga eller bristfälliga svar på grund av okunnighet.

Ett viktigt område inom det marknadsdrivna miljöarbetet är de producerande företagens eget arbete med att ta fram och marknadsföra miljöanpassade produkter. Exempel på detta finns på bränslesidan med blyfri bensin och alkylatbensin. I vissa fall behövs en opartisk samhällsansvarig aktör, t.ex. en myndighet som för samman olika parter för att underlätta, påskynda och stödja en viktig utveckling av nya renare produkter. Andan i sådana projekt kan beskrivas med mottot "Vi äger problemen gemensamt, låt oss lösa det gemensamt". Sådana arbetsmodeller har använts med framgång i projekt på kommunal nivå kring miljöanpassade



biltvättmedel, renare hydrauloljor och "gröna" däck.

I dessa projekt kom de inblandade parterna överens om en rimlig kravnivå som de miljöanpassade produkterna måste klara. Leverantörer och tillverkare inbjöds att delta i projektet med produkter som klarade kraven. De testades därefter av användarna och marknadsfördes slutligen i större omfattning. Genom att den lokala myndigheten förde samman tillverkare och användare av kemiska produkter i ett gemensamt projekt fick man igång utveckling, tillverkning och en marknad för de nya produkterna.

Flera av dessa projekt har inletts genom att kunskap om området tagits fram i gemensamma projekt mellan Kemikalieinspektionen och lokala och regionala myndigheter. Den centrala myndighetens roll har varit att driva på utvecklingen bl.a. genom rapporter som utgjort grund för den egna tillsynen i särskilda inspektionsprojekt. Erfarenheterna från respektive projekt har sammanfattats i rapporter som senare använts som utgångspunkt för vägledning till kommunerna.

I andra fall finns alternativen framme men kunskapen om dem saknas. Det kan också finnas en bristande tilltro till alternativen innan de prövats. Ett projekt med sådan bakgrund hade till syfte att åstadkomma en ersättning av nickelladmiumbatterier i uppladdningsbara apparater med mindre farliga alternativ t.ex. nickelmetallhydridbatterier. Projektet startades som ett samarbetsprojekt mellan miljöförvaltningarna i Stockholm, Göteborg och Malmö i början av 1990-talet. Parallellt med detta initiativ drevs frågan centralt av Naturvårdsverket gentemot tillverkare och importörer med krav på redovisning av vilka åtgärder som de hade vidtagit i fråga om utbyte av nickelladmiumbatterier. Under senare tid har arbetet bedrivits i samverkan mellan Naturvårdsverket, Konsumentverket och storstadskommunernas miljöförvaltningar. Projektet har varit framgångsrikt tack vare engagemang och insatser från många företag,

branschorganisationer och universitetsforskare. Projektet har visat att vi kan nå långt genom att sprida information om att alternativ finns.

I Danmark och Norge har man utvecklat miljöstyrssystem och olika miljöledningsverktyg inom ramen för en program-bunden forsknings- och utvecklingsverksamhet kring renare teknologi och avfallsminimering. På detta sätt har små och medelstora företag vunnit marknadsfördelar samtidigt som produktionen effektiviserats med mindre utnyttjande av råvaror och mindre produktion av avfall som följd.

Sveriges medlemskap i EU innebär till viss del att möjligheterna att reglera kemikalieområdet genom nationella bestämmelser har begränsats (se bilaga 4). För att Sverige ska kunna bibehålla en hög ambitionsnivå och vara pådrivande internationellt behöver man utveckla nya former för ett effektivt nationellt kemikaliearbete som, oberoende av lagregleringar, kan driva utvecklingen mot en säker kemikalieanvändning. Företagens eget miljöarbete och miljökrav vid upphandling är ett exempel på sådana arbetsformer. Ett annat exempel är de kommunala vatten- och avloppsverken och reningsverken. De kan ställa högre krav på avloppsvattnets kemikalieinnehåll för att därigenom förbättra reningsfunktionen och slamkvalitén.

Avsikten är inte att det marknadsdrivna miljöarbetet ska ersätta lagreglering. Det är viktigt även för det marknadsdrivna miljöarbetet med en lagstiftning och tillsyn som är anpassad till utvecklingen och aktuella problem. Det ger bättre förutsättning för konkurrens på lika villkor och motverkar att verksamheter som inte tar sitt ansvar i dessa avseenden (s.k. free-riders) kan skaffa sig fördelar på övrigas bekostnad. Å andra sidan kan man tänka sig att en framgångsrik frivillig avveckling av från risksynpunkt angelägna kemikalier och utveckling av miljöanpassade produkter, kan göra särskild lagreglering obehövlig.

Det nya arbetssättet har sin grund i aktiviteter hos enskilda människor, företag, kommuner, landsting, myndigheter, skolor, högskolor, branschorganisationer, fackföreningar, ideella organisationer m.fl. En förutsättning för att man ska nå tillräcklig effektivitet och genomslagskraft är att arbetet och förändringarna sker på bred front och inom alla delar i samhället. En annan förutsättning är ett flexibelt och strategiskt samarbete mellan intresserade parter.

Samarbetet definieras bäst med utgångspunkt från syftet att på frivillig bas åstadkomma avveckling eller minimering av från risksynpunkt angelägna kemikalier eller utveckling av miljöanpassade produkter. Samarbetsformerna kan variera och vara anpassade till syftet. Det kan röra sig om överenskommelser på nationell nivå med olika branscher eller mindre samarbetsprojekt med enskilda verksamheter där myndigheter på central eller lokal nivå är en katalyserande och sammanhållande faktor (se vidare avsnitt 5.2).

#### Goda exempel bör belönas

Ett samarbete som bygger på förtroende mellan parterna måste också kunna innehålla erkännanden av när motparten gjort något bra. Det amerikanska s.k. 33/50-initiativet för 17 särskilt farliga kemikalier, som beskrivs närmare i bilaga 5, är ett exempel på detta. Ett annat är de årliga belöningarna för miljöanpassad kemi som delas ut till amerikanska företag. I det första fallet belönas företagen minst två gånger. Första gången sker när verkställande direktören vid en ceremoni på miljömyndigheten offentligt undertecknar sitt företags anslutning till initiativet. Andra gången sker när företaget offentligt får miljömyndighetens utlåtande att man uppnått målen med 33 respektive 50%-ig reduktion av utsläppen. Både under och efter reduktionsarbetet får företagen fritt använda sig av sin medverkan i programmet i sin marknadsföring. Den amerikanska miljömyndigheten betonar, att detta arbete har en mycket hög kostnadseffekti-

vitet för myndigheten. Det åtgår bara en bråkdel av resurserna i förhållande till miljövinsten jämfört med reguljärt myndighetsarbete.

På samma sätt får det företag som får det årliga priset för miljöanpassad kemi dels stor uppmärksamhet vid utdelandet, dels får man använda sig av utmärkelsen i sin marknadsföring.

Enskilda kommuner i Sverige har använt sig av s.k. miljödiplomering i liknande syfte. I detta fall sker en återkommande omprövning av diplomeringen. Företag som blir diplomerade får på olika sätt visa detta i marknadsföring m.m. (se vidare avsnitt 5.5).

### Miljöorganisationerna granskar kemikaliepolitiken

I Holland har de statliga myndigheterna låtit miljörelsen granska resultaten av statens överenskommelser med industrins olika branscher (se bilaga 5). Detta kan enligt holländska myndigheter bidra till att öka förtroendet mellan staten och miljöorganisationerna, men också ge nya perspektiv på vidtagna åtgärder. I allmänhetens ögon kan det öka legitimiteten i åtgärderna. Utan att man från miljörelsen ställde sig bakom avtalen mellan regering och branscher visade granskningen ändå att arbetsättet även från miljöorganisationernas perspektiv var värdefullt och gav resultat.

På liknande sätt har kemikalietillverkaren Hoechst nyligen kommit överens med miljörelsen i Tyskland att låta sin verksamhet miljögranskas. Arbetsättet förtjänar att få ökad uppmärksamhet. En viktig förutsättning är att de inblandade parterna respekterar och förstår varandras roller.

## 4.11 Konsumenter och inköpare är viktiga i kemikaliarbetet

Allt fler miljöproblem liksom lösningar på dem härleds till produkter och varor som köps och säljs på marknaden. Den del av miljöarbetet som inte direkt styrs av lagar på miljöområdet har ökat betydligt på senare år. Detta miljöarbete har i stor utsträckning kommit att ske utanför den traditionella myndighetssfären. Det är konsumenterna på marknaden, inbegripet privata och offentliga inköpare, som efterfrågar, påverkar och ställer krav på miljöanpassade produkter.

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för utvecklingen av miljöanpassade produkter och tjänster. Kommuner och landsting har t.ex. utvecklat kriterier för miljöanpassad upphandling.

Stora varuproducerande företag ställer också krav på sina leverantörer. Det kan gälla insatskemikalier men också varor. Denna slags miljöanpassning när det gäller kemikaliekrav sker mer i det tysta.

För alla företag som säljer produkter och varor innebär de ökade kraven på miljöanpassade produkter att de måste värna om sin konkurrensförmåga genom att helst ligga före med sin egen miljöanpassning.

Insikterna om betydelsen av rätt formulerade kriterier och kravspecifikationer för miljöanpassade produkter och varor har ökat. I dag är det en självklarhet att ett inköpande företag eller offentlig förvaltning utgår från miljökrav vid sina inköp. Vissa företag som är stora konsumenter av kemikalier har påtagligt minskat antalet använda produkter genom att i sin upphandling formulera miljökrav.

Myndigheterna kan ge stöd och vägledning genom att utforma kriterier för offentlig upphandling. På så sätt kan

man verka för att tydliga budskap ges till inköpare inom offentliga sektorn på central och lokal nivå och inom näringslivet samt till leverantörerna så att felaktiga beslut eller felaktig information undviks vid produktvalet.

#### 4.12 Vidgad roll för de anställda i företagen

Förskjutningen av miljöarbetets tyngdpunkt från renings teknik till åtgärder i själva produktionsprocessen har medfört att fler aktörer berörs av arbetet. Framförallt gäller detta företagens anställda och särskilt de som arbetar med frågor som rör företagens egen kemikaliehantering. Många miljöproblem är ett resultat av brister i produktionssystemen och åtgärderna måste följaktligen sättas in i produktionen. Det kan gälla frågor som inköp, produktutveckling och konstruktion, men även det vardagliga miljöarbetet inom tillverkning och processtyrning, rengöring, underhåll, avfallshantering m.m.

Företagen har givetvis ett ansvar för att berörda yrkesgrupper engageras i det interna miljöarbetet. Samhället och de fackliga organisationerna har också ett ansvar för att engagemanget stimuleras. Detta poängteras bl.a. i de avsnitt i Agenda 21 som behandlar de anställdas medverkan i miljöarbetet.

Som utgångspunkt för ett vidgat miljöengagemang finns ett omfattande yrkeskunnande som kan byggas på med allmänna och riktade utbildningsinsatser. Arbetsorganisationen inklusive det egna ansvaret kan också utvecklas i syfte att vidga den miljömedvetna yrkesrollen. I ett sådant arbete blir det naturligt att förena insatser för det yttre miljöskyddet med arbetsmiljöverksamheten för att skapa en helhetssyn i det praktiska kemikaliearbetet.

### 4.13 Mjuka styrmedel i form av kunskap och information

Kunskap och information hos både konsumenter och producenter är nyckelord i kemikaliearbetet. Ökad kunskap och information om kemikalier och dess risker leder till insikt om behov av riskbegränsning och miljöanpassade varor. Det leder också till att felaktigt ställda krav vid upphandling eller felaktig varuinformation kan undvikas.

Det finns ett grundläggande kunskapsbehov hos både myndigheter och konsumenter/kunder, upphandlare inom industri och offentlig förvaltning samt hos de som för in produkter och varor på marknaden.

Kunskapsbehovet har olika inriktningar. Myndigheterna har i begränsad utsträckning arbetat gentemot marknaden och har därför inte erfarenhet av konsumenternas och industrins behov av kunskap och information. Kunder och leverantörer behöver lära sig om när och hur kemikaliekrav kan ställas. Bristande kunskap om sådant gör att de olika aktörerna inte kan utnyttja denna möjlighet. Kunskapsservice och tillgänglighet av dokumentation behöver utvecklas så att mindre företag kan få bättre möjlighet att ställa krav i samband med upphandling. Samarbete kan etableras mellan myndigheter och de viktiga aktörerna på marknaden för att lära av varandra samt utveckla kemikaliearbetet lokalt och regionalt.

Agenda 21-arbetet i kommunerna är en annan viktig samarbetskanal för myndigheterna, konsumenterna och andra aktörer.

## 4.14 Ökad användning av ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel används inom miljöpolitiken i Sverige sedan mitten av 1970-talet.

Ekonomiska styrmedel strider inte mot EU:s principer om fri rörlighet för varor. Rådskonventionen 92/12 om skatter och avgifter hindrar inte medlemsländer från att införa eller upprätthålla skatter eller avgifter av miljöpolitiska skäl. En förutsättning är dock att de inte är ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Ekonomiska styrmedel är instrument som kan användas för att minska belastningar och miljöhot men också för att utveckla ny teknik för miljöanpassad produktion. Ekonomiska styrmedel kan också komplettera utbytesprincipen vid önskad kemikalieanvändning.

Ekonomiska styrmedel tillämpas bl.a. på handelsgödsel, kväve, koldioxid, miljöfarliga batterier och bensin. Skatteväxlingskommittén framhåller i sitt betänkande SOU 1997:11 att ekonomiska styrmedel har varit effektiva för att hejda och minska miljöhot.

Som exempel på framgångsrikt resultat kan nämnas att införandet av ekonomiskt styrmedel mot bly i bensin, med en stegvis höjning av blyavgiften, har haft till följd att blyad bensin har fasats ut.

Skatteväxlingskommittén uttalar vidare att det nu är dags att inrikta åtgärderna på att kretsloppsanpassa de varor som tillverkas. Skatteväxlingskommittén föreslår bl.a. en utredning för att utreda hur ekonomiska styrmedel kan användas och utvecklas för att stärka en kretsloppsanpassning. Kretsloppsdelegationen ser kraftfulla ekonomiska styrmedel som en oundgänglig del i en strategi för ut-



vecklingen mot kretsloppssamhället.

Dåligt miljöanpassade varor kan hämma utvecklingen eller marknadstillträdet för miljö- och teknikanpassade varor eftersom sistnämnda kategori vanligtvis är dyrare.

På en marknad som också inbegriper miljöhänsyn ska en utveckling mot miljöanpassade varor ske av sig själv genom att försiktighetsprincipen eller utbytesprincipen tillämpas. Ekonomiska styrmedel kan bli nödvändiga för att underlätta marknadstillträdet och påskynda omställningen till miljöanpassade produkter.

Kemikommittén har genomfört en enkät om samarbetet mellan myndigheter och näringsliv. I bl.a. svar från näringslivets organisationer lyfter man fram ekonomiska styrmedel som ett sätt att snabba på en utbytesprocess, eller för att underlätta introduktionen av miljömässigt bättre alternativ (se avsnitt 5.5).

#### 4.15 Stöd och vägledning till småföretagen

En viktig princip i kemikaliekontrollen är att den som marknadsför eller använder en kemisk produkt eller vara bär huvudansvaret för att förhindra att skador uppkommer på människor och miljö. Detta förutsätter att dessa aktörer är införstådda med eller ställer sig bakom denna princip i kemikaliekontrollen. Det förutsätter vidare att erforderlig kunskap finns hos aktörerna om kemikalier och dess hälso- och miljöfarlighet.

Kunskapsnivån om kemikaliers miljöfarlighet generellt sett är låg hos mindre företag jämfört med större företag. Detta framgår av bl.a. NUTEKs rapport "Småföretagen - Sveriges framtid".

Nästan alla företag i Sverige är små. Endast 0,2 procent av alla företag har fler än 200 anställda. 94 procent av företagen har färre än 10 anställda. Omkring 60 procent av företagen har i genomsnitt mindre än en heltidsanställd inklusive ägaren. Tillverkningsindustrin sysselsätter ungefär 1/5 av antalet anställda i småföretagen.

Många småföretag kan inte uppfylla de samhälleliga intentionerna i kemikalielagstiftningen. Detta beror inte enbart på kunskapsbrist om kemikalier och dess miljöpåverkan utan också på att det i dag råder en stor oklarhet hos många småföretag om vilket ansvar företaget har med avseende på kemikaliekontroll, produktval och riskminskning.

Många småföretag är beroende av sina leverantörer för information om miljörisker med kemikalier samtidigt som de kan ha svårt att få den information de vill ha från leverantören. Detta kan utgöra hinder för en kemikaliekunskapsutveckling hos de mindre företagen. De vet oftast inte vart de i övrigt kan vända sig för att få besked i kemikaliefrågor. Småföretagare har oftast heller inte tid att själva delta i utbildningar.

Många småföretagare är inte medvetna om den egna verksamhetens miljöpåverkan och upplever inte kunskaps- eller kompetensbrist på kemikalieområdet som ett större problem än andra. Det finns också ofta en skillnad mellan myndigheter och småföretagare i synen på vad som är ett problem. Det kan ibland finnas en misstro mot myndigheter hos småföretagare. Ökade kunskaper om kemikaliers miljöfarlighet är en förutsättning för att förbättra de mindre företagens situation.

Sammanfattningsvis anser vi att det nya arbetssättet bör avspeglas i myndigheternas kemikaliearbete. Vi återkommer i avsnitt 5.2 med ett förslag till modell för en sådan förändring.

## Det internationella arbetet

### 4.16 Gemensamma problem kräver gemensamma lösningar

Problemen med kemikalier är inte längre lokala eller övergående. Kemikalier passerar gränser genom transport med vindar och strömmar och via handeln med varor. Det är idag inte möjligt för ett enskilt land att avstå från att handla med varor från omvärlden. Handelns ekonomiska fördelar är alltför uppenbara inte minst för Sverige. Det svenska välståndet under det senaste århundradet har till stor del varit beroende av våra möjligheter att exportera svenska varor.

Många problem förknippade med kemikalier kan inte lösas på nationell nivå. Regionala och globala överenskommelser är viktiga för att minska utsläppen av föroreningar som rör sig över nationsgränserna. Sådana överenskommelser är oftast av minimikaraktär dvs. de avtalsslutande parterna förbinder sig att minst leva upp till de krav som ställs i överenskommelsen. Om något enskilt land inför ytterligare utsläppskrav förbättrar detta situationen även för de övriga länderna.

Ett litet land har svårt att ställa annorlunda krav än omvärlden på varor som säljs i landet då detta förutsätter att ett särskilt sortiment måste tas fram för den svenska marknaden. Nationella tekniska krav kan uppfattas som handelshindrande och är därför reglerat av världshandelsorganisationen på global nivå och i EG-rätten på EU-nivå. Gemensamma krav på kemikalieinnehåll i varor som man handlar med är en viktig åtgärd som kan minska riskerna.

Likartade regler internationellt, både vad gäller utsläpp vid produktion och varors innehåll, löser gemensamma miljöproblem och underlättar handeln med varor mellan länder.

De skapar också konkurrensneutralitet mellan olika producenter. Om ett enskilt land har strängare lagstiftning för produktion av varor, som medför högre kostnader, riskerar landets industri att slås ut av sina konkurrenter i andra länder. Omvänt kan en industri göra stora vinster om det egna landet har en svagare lagstiftning än konkurrentländerna. De lägre produktionskostnaderna kan därmed slå ut industrin i länder med strängare lagstiftning, kanske till priset av en förstörd miljö.

#### 4.17 EU en ny arena för lagstiftningsarbetet

Den europeiska gemenskapen har som ett av sina mål att upprätta en gemensam inre marknad för medlemsländerna. En viktig förutsättning är att samma regler gäller överallt på marknaden. EG har därför harmoniserat medlemsländernas lagstiftning rörande tekniska krav på varor. För att skapa goda förutsättningar för svensk industri att exportera till EG:s medlemsstater har det legat i Sveriges intresse att göra svensk lagstiftning på detta område så lik EG:s lagstiftning som möjligt redan innan ett svenskt EU-medlemskap var aktuellt. Detta skedde inom ramen för EFTA och EES-avtalet.

I och med medlemskapet i EU deltar Sverige i den gemensamma lagstiftningen i vilket bl.a. ger en större möjlighet att angripa problemet med den ökande mängden kemikalier i varor som vi importerar från världsmarknaden. Om Sverige ensidigt inför motsvarande lagstiftning kan den förväntade genomslagskraften på tillverkarna bli betydligt mindre. Det är därför viktigt att Sverige parallellt med det nationella arbetet försöker flytta fram unionens krav. Den gemensamma lagstiftningen ger möjlighet att påverka vilka kemikalier som används och släpps ut i grannländerna. Detta är av särskilt stor betydelse för de föroreningar som sprids globalt.

EU:s lagar och regleringar rörande utsläpp och avfall är oftast av minimikaraktär vilket sätter ett tak för hur mycket föroreningar medlemsstaterna får släppa ut. Det står sedan medlemsstaterna fritt att skärpa kraven ytterligare, under förutsättning att kraven står i överensstämmelse med Romfördraget.

#### 4.18 Globala överenskommelser om kemikalier allt viktigare

Världshandeln med kemikalier ökar

Globaliseringen av världshandeln fortskrider oavbrutet. Allt fler av jordens invånare nås av innovationer och nya produkter efter mycket kort tid. Världshandeln ökar för närvarande dubbelt så snabbt som världsproduktionen av varor. Det sker en fortgående förskjutning av tillverkningen av kemikalier från OECD-länder till de kraftigt växande ekonomierna i Sydostasien och de tidigare östblocksländerna. Förändringen beror både på utflyttning av tillverkning inom multinationella bolag från OECD till icke OECD-länder och på ökad inhemsk tillverkning i de snabbast växande ekonomierna.

Sverige har i sin handelspolitik alltid drivit frihandelsprinciper. Genom vårt medlemskap i världshandelsorganisationen WTO är vi numera också formellt bundna till ett internationellt regelsystem byggt på frihandel. Genom vårt medlemskap i den europeiska unionen deltar vi i en inre marknad med femton länder. Både medlemskapet i den europeiska unionen och i världshandelsorganisationen sätter gränser för våra möjligheter att bestämma vilka ämnen och produkter som ska få användas i Sverige. En ökad handel med miljöanpassade, bärkraftiga produkter leder till en förbättring av miljötillståndet i världen. På samma sätt leder en ökad handel med miljöskadliga produkter till en accelererande försämring av miljötillståndet.

## Ökad världshandel med kemikalier får konsekvenser för hälsa och miljö

Graden av kemikaliekontroll skiftar mellan utvecklingsländerna men är som helhet betydligt lägre än inom OECD. Detta innebär att nya ämnen kan tillverkas i många länder utan t.ex. förhandsanmälan och ibland utan någon som helst kontroll. Via varornas handelsströmmar sprids de mycket snabbt över hela världen. De akuta hälso- och miljöeffekterna av farliga ämnen kommer till viss del att vara kända eftersom de som regel visar sig vid tillverkningen. De långsiktiga effekterna kommer först när en betydande mängd av de skadliga produkterna redan finns i omlopp.

Jordens befolkning ökar oavbrutet samtidigt som resursuttaget och varuförbrukningen per capita stiger i de flesta länder. Det är uppenbart att dessa två förlopp inte kan fortsätta särskilt länge till. Marginalen för misstag minskar hela tiden. Ett olyckligt kemikalieval, i förening med den snabba spridningen och ökande förbrukningen av varor, kan ge skador vars konsekvenser kan överblickas först när så mycket av kemikalien är i omlopp att även ett ögonblickligt globalt totalförbud medför långsiktiga störningar i miljön och inskränkningar i vår välfärd.

### Kemikalier som vi förbjudit används fortfarande

I de rika länderna har vissa kemikalier, framför allt långlivade klorerade ämnen, kommit att förbjudas på grund av sina effekter på hälsa och miljö. Användningen fortgår oförändrat och i vissa fall i ökad grad i många fattiga länder. Det beror på att ämnena är effektiva för sitt ursprungliga ändamål, åtminstone på kort sikt. De är dessutom ofta billiga att tillverka och kan framställas med en relativt enkel teknologi. De kan därför förekomma i varor avsedda för export till industriländerna. Därmed kan de

komma in i Sverige via varor trots att ämnena är förbjudna här. För att förändra denna situation räcker det inte med internationella överenskommelser om avveckling. Producentländerna måste ges reella möjligheter att övergå till en miljöanpassad, hållbar teknologi genom långsiktiga insatser både från enskilda givarländer och internationella långgivare och finansiärer.

Giftcirkeln, förbjudna ämnen transporteras med vindar och strömmar

Det har visat sig att vissa långlivade ämnen har förmåga att ansamlas i levande organismer i koncentrationer som ligger långt över dem i den omgivande miljön. För många ämnen som DDT, PCB, klorerade dioxiner m.fl. nås koncentrationer som kan medföra skada hos djur högt upp i näringskedjan, inklusive människan. Många långlivade, fettlösliga ämnen har också en viss flyktighet, och kan absorberas på partiklar i luft eller vatten. Genom vindar, men även strömmar och flyttande organismer transporteras de företrädesvis från söder till norr, dvs. från fattiga länder runt ekvatorn till de rika länderna på högre och kallare breddgrader. Resultatet blir en global omfördelning av svårnedbrytbara farliga ämnen. De flyttas från en biologiskt aktiv, varierad och rik miljö, där de på basis av en ännu ofullständig kunskap synes vålla mindre skada, till en extrem och påfrestande, biologiskt utarmad miljö där de utan att kunna brytas ner koncentreras i ett fåtal organismer i näringskedjans topp. Stora delar av Sverige tillhör denna del av jorden, liksom våra omgivande hav och innanhav.

Den nationella politiken måste vara internationell för att miljömålen ska nås

Inget enskilt land kan idag utforma sin nationella kemikaliepolitik utan att ta i beaktande de globala och regionala kemikaliefrågorna. Varuhandeln, den långväga spridningen

av svårnedbrytbara ämnen och den ökande användningen av kemikalier världen över bidrar till att utjämna skillnader i exponering för t.ex. långlivade ämnen mellan olika regioner.

Sverige har i många avseenden ansetts som ett föregångsland på miljöpolitikens område. Detta gäller även kemikaliefrågorna, vilket bl.a. omvittnats i OECD:s nyligen gjorda granskning av Sveriges miljöpolitik. Miljövinster har uppnåtts genom ett hårt och målmedvetet arbete präglat av högt satta ambitioner och ett långsiktigt framtidsperspektiv. Fortfarande återstår mycket att göra för att förbättra bl.a. varuproduktion och varuanvändning i Sverige.

Vi anser att möjligheterna att nå de svenska miljömålen är avhängigt av förhållandena i andra länder, framför allt länderna utanför OECD. En stor del av den svenska miljöpolitiken måste föras utomlands, i regionala och internationella organisationer. Sverige måste på alla sätt verka för att kontrollen av kemiska produkter och varor når en acceptabel nivå i alla länder. Utgångspunkten måste vara att inget land ska behöva utstå skador på sin miljö till följd av kemikalie- eller varuproduktion i någon annan del av världen.

Vi vill att Sverige ska fortsätta att spela en aktiv och drivande roll i det internationella arbetet. Detta måste vara en del av den nationella politiken och ses som ett utflöde av den. Enligt vår uppfattning har Sverige en kemikaliepolitik som bedrivs på olika nivåer nationellt, inom EU och internationellt.

#### Kemikalie- och biståndspolitikerna hör ihop

Djupgående förändringar i kemikaliehanteringen i många av världens fattiga länder är nödvändiga för att våra kemika-



liepolitiska mål ska nås. Dessa förändringar kräver nya former av biståndsinsatser.

Biståndspolitik och kemikaliepolitik hör ihop. Initiativ för att åstadkomma global avveckling av farliga ämnen måste samordnas med bistånds- och samarbetsinsatser i utvecklingsländerna. En internationell arbetsfördelning bör eftersträvas för att fler länder ska dras in i arbetet på att förbättra den globala miljön.

Vi vill särskilt lyfta fram betydelsen av en starkare samverkan mellan kemikalie- och biståndsmyndigheterna. Det påbörjade samarbetet mellan Kemikalieinspektionen och Sida är ett steg i rätt riktning. Detta arbete behöver utvidgas och fördjupas (se vidare avsnitt 5.21 och kapitel 7).

#### 4.19 Handels- och kemikaliepolitik ska stödja varandra

Grundvalen för Sveriges agerande på handels- och miljöområdet, inklusive kemikalier är att de båda politikområdena ömsesidigt ska stödja varandra. Varors och tjänster fria rörlighet är en av grunderna för den svenska handelspolitiken. Inom kemikaliepolitiken strävar Sverige efter att uppnå sådana förhållanden i vår omvärld att de svenska miljömålen kan nås.

Internationell handel kan vara av godo ur miljösynpunkt eftersom den skapar förutsättningar för en effektivare resursanvändning. Handeln bidrar också till att sprida miljövänlig teknik och miljöanpassade produkter. Men den kan på samma sätt sprida miljöfarlig teknik och dåliga produkter. Som betonas i skriften "Handel och miljö - mot en hållbar spelplan" (SOU 1993:79) förstärker handeln de tendenser som finns. Vare sig utvecklingen går mot bättre eller sämre produkter ur miljösynpunkt förstärks detta av en utökad handel. Det är därför angeläget att utvecklingen

mot en fri handel går parallellt med utvecklingen mot miljömässigt acceptabla varor.

Ett särskilt problem är det ökade transportarbetet som bidrar till lokala, regionala och globala miljöproblem genom utsläpp av bl.a. försurande och klimatpåverkande ämnen. Transporterna bär idag inte sina externa miljökostnader. En viktig uppgift är därför att åstadkomma en internalisering av miljökostnaderna i transportpriserna.

I dag finns inga internationellt erkända system som garanterar att kemikalier i internationell handel är granskade ur hälso- och miljösynpunkt, långt mindre att de uppfyller någon sorts minsta krav på miljöanpassning. Ansträngningar att åstadkomma globala överenskommelser i denna riktning möts med motstånd från utvecklingsländer som ser sådana regler som ett hot mot den egna ekonomiska tillväxten. Många fattiga länder anser att industriländerna på detta sätt försöker åstadkomma handelshinder gentemot utvecklingsländerna och begränsa tillträdet till sina marknader. För en hållbar utveckling är en förändring mot bättre varor ur hälso- och miljösynpunkt nödvändig. Arbetet för att övertyga utvecklingsländerna måste därför fortsätta (se vidare kapitel 7).

Globala överenskommelser kan begränsa handeln med farliga kemikalier

Den snart färdigförhandlade globala konventionen om exportanmälan och importgodkännande av förbjudna ämnen, liksom den planerade konventionen om långlivade organiska miljögifter, syftar båda till begränsningar i handeln med de kemikalier som respektive konvention omfattar. En viktig pågående diskussion inom världshandelsorganisationens grupp för handel och miljö är därför om globala överenskommelser om miljö ska ha företräde före handelsreglerna. EU driver, med svenskt stöd, linjen att få

till stånd ett tillägg i världshandelsorganisationens stadga i artikel 20, som ger en s.k. ex ante-lösning. Tanken är att handelsregelverket inte i efterhand ska kunna överpröva miljööverenskommelser som omfattar en stor del av världens länder eller dess handel. Den första ministerkonferensen inom världshandelsorganisationen hölls mellan ländernas handelsministrar i december 1996 i Singapore. Den ledde inte till något beslut i denna fråga på grund av utvecklingsländernas motstånd. Med tanke på de ovan nämnda kommande globala överenskommelserna och en eventuell ramkonvention är det angeläget att man snart når en lösning så att inte varje överenskommelse som syftar till att förbättra miljön riskerar att omintetgöras genom anmälningar till världshandelsorganisationens tvisteförfarande.

Det är viktigt att globala överenskommelser om kemikaliesäkerhet kan få innehålla åtgärder som begränsar handeln. Åtgärderna ska naturligtvis i övrigt följa världshandelsorganisationens regler om att vara proportionella mot de problem man vill lösa och att den minst handelsbegränsande av tänkbara åtgärder väljs.

Sammanfattningsvis anser vi att uppnåendet av de svenska miljömålen kräver gemensamma lösningar och en bättre kemikaliekontroll i andra länder.

## 5 Åtgärder på nationell nivå

Kemikommitténs förslag i sammandrag:

- ★ Regionalt nätverksskapande - ny modell för det moderna myndighetsarbetet
- ★ Ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna
- ★ Miljöövervakningen av kemikalier förbättras
- ★ Verktyg tas fram som underlättar det marknadsdrivna miljöarbetet
- ★ En modell för en hållbar kemikalieanvändning
- ★ Konsumenter och inköpare ställer krav
- ★ Ökad samverkan mellan myndigheter och industrin
- ★ Försiktighetsprincipen bör få en bredare tolkning
- ★ Ökad användning av generellt angreppssätt
- ★ Kriterier definieras för långlivade och bioackumulerbara ämnen
- ★ Ökad tillsyn av produktinformationen
- ★ Rätten att veta - ökad medborgarinformation
- ★ Kosmetiska och hygieniska produkters miljöeffekter ska bedömas och tillsynen utvidgas

- ★ Läkemedlens miljöeffekter ska kartläggas
- ★ Kartläggning av farliga ämnen i samhället
- ★ Företagen innehållsdeklarerar varor
- ★ Företagen redovisar hur de når de kemikaliepolitiska målen
- ★ År 2003 görs en översyn och en utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen
- ★ Sverige utnyttjar aktivt möjligheterna till nationell lagstiftning och notifierar nationella begränsningar
- ★ Svensk policy tas fram för det internationella kemikaliearbetet

### 5.1 Strategi för åtgärder på nationell nivå

På nationell nivå ska kemikaliepolitiken genomföras dels genom det traditionella tillsyns- och myndighetsarbetet dels genom att myndighetsarbetet inriktas på nätverksskapande verksamhet på regional nivå. Detta nya arbetssätt innebär att myndigheterna i ökad grad förstärker och stödjer det marknadsdrivna miljöarbetet. Myndigheten initierar och fungerar som brobyggare mellan aktörerna.

De styrmedel som ska användas i den nationella politiken är ett aktivt och tydligt arbete av myndigheterna bland de olika aktörerna på marknaden. Det kan ske genom t.ex. utbildning, information men också med ekonomiska styrmedel och lagstiftning.

## 5.2 Regionalt nätverksskapande - ny modell för det moderna myndighetsarbetet

Kemikommittén föreslår:

- ★ Det centrala myndighetsarbetet förnyas genom nätverksskapande arbete på regional nivå
- ★ Myndighetsorganisationen på kemikalieområdet utreds.

De senaste tio årens fokus på kemikaliekontrollen har gett oss mycket kunskap på området

Den dåvarande Kemikommissionen bedömde att det fanns ett särskilt behov av att lyfta fram kemikaliefrågorna i fokus. Kommissionen fann brister i kemikaliekontrollen bl.a. p.g.a. att det inte skedde systematisk myndighetstillsyn riktad mot tillverkare och importörer samt att samordningen mellan myndigheterna inte var tillräckligt utvecklad. Kommissionen föreslog bildandet av en ny kemikaliemyndighet.

Kemikalieinspektionen bildades 1986. Kemikalieinspektionen har under de gånga 11 åren fungerat som en spjutspets i kemikaliearbetet och lyft upp kemikaliefrågorna inte bara nationellt utan också inom EU och på den internationella agendan.

Dagens behov är att se kemiska ämnen som en del av samhällets alla funktioner

Idag har behovet att särskilja arbetet med kemiska produkter från övrigt miljöarbete relativt minskat i takt med att insikten ökar om att kemiska ämnen är ett problem som går horisontellt genom alla funktioner i samhället. Kemiska

ämnen återfinns i varor och material av alla slag. Dessa återfinns sedan i så gott som samtliga funktioner i samhället, bostäder, transporter, energiproduktion, varuproduktion, kläder, livsmedel etc.

Detta innebär att kemiska ämnen måste ses i ett samhälleligt helhetsperspektiv där alla från producenter till konsumenter måste ta sitt ansvar för att användningen inte skadar hälsa eller miljö.

#### Erfarenheter från andra länder

Vi ska enligt våra direktiv belysa hur arbetet med att minska riskerna med kemiska ämnen är uppbyggt inom andra länder, och framför allt inom EU. Vi ska även peka på för- och nackdelar med olika systemuppbyggnader. I Bilaga 5 har vi redovisat kemikaliearbetet i vissa länder, baserat på besök och skriftligt material. Flera länder har uppgett att en god integration mellan kemikaliekontroll och utsläppsfrågor är en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt kemikaliearbete. Holland och USA, vilka båda kan anses som ledande länder inom kemikaliekontrollen, har system där utsläppsfrågor och kemikaliekontroll integreras i en och samma myndighet. Samma är fallet i Danmark.

Vid remissmötet med den internationella referensgruppen framförde flera av deltagarna att den framtida svenska kemikaliepolitiken borde innebära integration av kemikaliefrågor med utsläppsfrågor. Den amerikanska representanten lyfte bland annat fram nationella utsläppsregister som ett område där det behövs både kemikalieinriktat och utsläppsinriktat arbete för att genomföra registret. Det är intressant att notera att frågan om utsläppsregister inom OECD nyligen överförts till kemikalieområdet för att åstadkomma en bättre integration.

## Behov av förändringar

Vi ska enligt direktiven överväga om det finns behov av att förändra den svenska myndighetsorganisationen eller det svenska arbetssättet utifrån de framtida mål och styrmedel som föreslås, samt utifrån en bedömning av det framtida riskpanoramats och den ökade internationaliseringen.

Enligt vår uppfattning har det skett avgörande förändringar i omvärlden inklusive riskpanoramats under de senaste tio åren. Dessa förändringar har lett till insikten att ett bredare angreppssätt måste användas för att åstadkomma en kretsloppsanpassad kemikalieanvändning. Kemikaliekontrollen måste kunna arbeta effektivt och integrerat över en större del av kemikaliernas livscykel. Internationaliseringen av kemikalieflödena måste få ett ökat genomslag i myndigheternas arbetssätt.

Mer uppmärksamhet måste ägnas åt varuproblematiken i kemikaliearbetet. Myndigheterna som ska svara för tillsynen över de kemikalier som förs in i samhället måste också ha överblick över en större del av livscykeln för de ingående ämnena. Genom detta skapas ökade möjligheter för att bedöma i vilket hanteringsled som insatser mot ett visst ämne kan ge störst miljövinster till minsta kostnad.

Vi drar slutsatsen att ett arbetssätt som integrerar kemikaliekontroll, utsläpps- och avfallsfrågor bör eftersträvas i den framtida svenska kemikaliepolitiken eftersom ett varuinriktat kemikaliearbete måste ha ett brett perspektiv (se avsnitt 4.7).

Myndighetsarbetet ska även inriktas mot att initiera samverkan mellan aktörerna

Viktiga utgångspunkter för det centrala myndighetsarbetet på kemikalieområdet är att myndigheten, förutom traditionellt tillsynsarbete, EU-inriktat och internationellt arbete,



initierar och driver på utvecklingen i riktning mot en miljöanpassad kemikaliehantering. Myndigheten ska också upprätta miljökriterier och utföra produktgranskning gentemot uppsatta krav, arbeta utifrån ett varu- och kretsloppsperspektiv på kemikalieanvändningen samt öka tillsynsverksamheten.

Ytterligare utgångspunkter är att myndigheten leder marknaden rätt i val av material och varor. Myndigheten bör fungera som "brobyggare" mellan å ena sidan statsmakens krav och regler beträffande kemikalier och å andra sidan användarnas behov och tillverkarnas möjligheter och vilja att förbättra sig. Detta kan ske genom att myndigheten arbetar i nätverk där användare, tillverkare, forskare m.fl. ingår eller knyts an.

Andra utgångspunkter är att myndigheten ger kunskapsstöd till näringslivet, främst småföretag, i kemikaliefrågor. Myndigheten bör ha närhet till näringsliv, regionala och lokala myndigheter och berörda organisationer samt till forskarmiljöer. Myndigheten bör också ha kompetens som är tillgänglig i hela landet. Myndigheten bör i detta sammanhang ge tydliga besked om myndighetens uppfattning och ståndpunkter i kemikaliefrågor.

Det är inte myndigheten ensam som ska ha ansvar för stöd till näringslivet. Även näringslivet själv, t.ex. genom branschorganisationerna, har ett ansvar i detta avseende (se avsnitt 4.10). Vi vill i detta sammanhang också betona vikten av att utveckla den miljömedvetna yrkesrollen via information, utbildning och arbetsorganisatorisk utveckling.

Den lokala nivån i kemikaliearbetet, den lokala spelplanen, är viktig eftersom det är där som alla leden från myndigheter, producenter, till konsumenter främst kan mötas t.ex. i lokala nätverk för arbete med att minska riskerna med kemikalieanvändning.

På denna nivå är det viktigt att arbete bedrivs med att löpande definiera varugrupper som bör vara föremål för utbytesåtgärder samt med att konkretisera listor över sådana produkter. Särskild tonvikt bör läggas på att utveckla information till ett effektivt styrmedel i utbytesarbetet.

För att den centrala myndigheten ska kunna arbeta utifrån ovan nämnda utgångspunkter måste myndigheten ha en stor flexibilitet i arbetssätt och organisation.

"Nätverksmodellen" - en central myndighet med regionala plattformar

Det regionala och lokala arbetet är viktigt. Det finns flera exempel på hur kemikalieprojekt, som initierats på regional nivå i samverkan mellan myndigheter på central, regional och lokal nivå, tillverkare, konsumenter m.fl. intressegrupper, gett goda resultat i en miljöanpassad riktning när det gäller förändring av kemiska produkter som konsumeras i stor omfattning.

Vi har i vårt arbete diskuterat hur kemikaliearbetet kan föras närmare aktörerna. En intressant modell är att den centrala myndigheten har två huvuddelar. Den första huvuddelen består av en central myndighetsdel som arbetar med de traditionella myndighetsfrågorna. Denna del bör bl.a. arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning på kemikalieområdet. Vidare bör den utöva tillsyn samt medverka i EU-arbetet och det internationella arbetet.

Den andra huvuddelen består av en regional nätverksorganisation som utgörs av små effektiva "plattformar" utspridda runtom i landet med speciell kunskap om vissa produktområden. Denna del bör inte vara traditionellt myndighetsinriktad i sitt arbetssätt. Den bör därför inte syssla med egen inspektionsverksamhet eller liknande tillsynsuppgifter. Dessa uppgifter ska handhas av länsstyrelser,

kommuner som nu och av den centrala myndighetsdelen.

Antalet regioner kan uppgå till mellan sex och tio med t.ex. ett regionkontor i varje. Varje region kan omfatta flera län. Regionkontoren bör ha en liten operativ stab som kan fungera som nav i ett regionalt nätverk. Regionkontoren bör ha kompetens inom kemikalieområdet men också inom andra områden, t.ex. beteendevetenskap och näringslivsfrågor.

Den regionala delen måste ha stor flexibilitet vilket innebär att varje regionkontor prioriterar sin verksamhetsinriktning utifrån regionala eller lokala behov som ska tillgodoses. Den ska också arbeta nära företagen.

De regionala plattformarna - regionkontoren - kan fungera och verka som nätverksskapande organisationer och knyta till sig kompetenser t.ex. från andra centrala myndigheter, konsulter, näringsliv i form av användare, inköpare, tillverkare, produktutvecklare, universitet och högskolor. Samarbete kan vidare t.ex. ske med ALMI Företagspartner, de s.k. produktråden, teknikpartner etc. Syftet ska vara att utveckla företagen i en kemikaliepolitiskt hållbar riktning så att de därigenom blir konkurrenskraftiga och kan skapa marknadsandelar på varor som efterhand kan komma att efterfrågas på en vidare marknad och internationellt.

Regionkontoren bör vidare utgöra ett kunskaps- och informationsstöd för länsstyrelserna och kommunerna i deras tillsynsarbete, vara en informationskanal från den centrala myndigheten till regionala och lokala myndigheter, samt aktivt och öppet delta som den centrala myndighetens representant i regionala och lokala projekt.

Regionkontoren bör dessutom medverka i arbetet med kompetensutveckling hos näringslivet i kemikaliefrågor. Arbetet kan i första hand rikta sig till mindre företag som inte förfogar över tillräcklig kunskap om kemikalier regler eller kemikaliers hälso- eller miljöfarlighet.

Det är också viktigt att konsumentledets intressen i kemikaliearbetet tas till vara. Arbetet bör därför också riktas mot inköpare och användare av varor inom offentlig sektor och näringsliv samt dagligvaruhandeln.

Till den regionala organisationen kan även höras ett för varje region särskilt råd, i vilket representanter för myndigheter, kommuner, industri, handel, ideella organisationer och fackliga organisationer ingår. Rådets funktion kan vara ett forum för att diskutera fram strategier och inriktningar för informations- och kompetensutvecklingsåtgärder. Sådana åtgärder kan sedan hanteras vidare i de projekt- eller nätverksorganisationer som skapas utifrån det särskilda behovet.

Den regionala delen kan också ge telefonledes stöd till företag med råd i kemikaliefrågor.

Slutsatsen blir att kemikaliearbetet i framtiden kan ha två ansikten, ett positivt produktutvecklande i samarbete med företag, kunskapscentra och användargrupper och ett kontrollerande genom tillsyn.

En utgångspunkt för kommittén har varit att den centrala myndighetsorganisationen inklusive regionkontor inte ska innebära ökade utgifter för statsbudgeten. Behov av personal och andra resurser till den regionala verksamheten ska tillgodoses inom befintliga ramar. Det nya arbetssättet ska utgå från befintliga personalresurser, en förändring och uppbyggnad av den regionala organisationen bör ske successivt.

Möjligheterna att regionalt samlokalisera regionkontoren med länsstyrelser, landsting eller ALMI-kontor ska tas till vara för att på så sätt ge ökade möjligheter till informella kontaktvägar.

Detta regionala arbete som den centrala myndigheten ska utföra ska vara ett komplement till det befintliga arbete som

redan utförs inom länsstyrelser och kommuner. Dessa ska fortsätta sitt arbete som tidigare inom kemikalieområdet.

Kostnader för genomförande av de projekt som nätverket ska driva förutsätts bäras av de parter som tar del i aktiviteterna.

Kemikommitténs internationella referensgrupp har i sitt arbete pekat på att ett nätverksskapande myndighetsarbete kan vara en innovation för kemikaliearbetet.

### Länsstyrelsernas roll i nätverksmodellen

Eftersom den centrala myndighetens arbete enligt modellen kommer att få regional inriktning, borde enligt statens strategi länsstyrelserna eller ett antal länsstyrelser ta över sådana arbetsuppgifter.

Vi vill emellertid framhålla att eftersom den centrala myndigheten ofta efterfrågas i det regionala och lokala arbetet är det väsentligt att det är den centrala myndigheten som, förutom sina vanliga myndighetsuppgifter, också deltar med det marknadsdrivna arbetet. Det är nämligen just den centrala myndighetens kompetens som behövs i det regionala och lokala marknadsdrivna kemikaliearbetet - det kan inte ske genom att uppgifterna delegeras till annan myndighet.

Om uppgifterna i stället skulle läggas på länsstyrelsen skulle den centrala myndighetens kompetens inte utnyttjas optimalt i det regionala och lokala kemikaliearbetet. Syftet skulle därmed försvinna med den av kommittén redovisade modellen. Vi vill framhålla att länsstyrelserna även enligt vår modell ska ansvara för det regionala lagstadgade tillsynsarbetet där kemikalier och utsläppskontroll integreras. Enligt denna modell kommer dessutom länsstyrelserna och kommunerna delta i det marknadsdrivna kemikaliearbetet jämte övriga aktörer.

## Slutsats

Vår slutsats är att arbetssättet enligt den regionala nätverksmodellen bör utnyttjas i det svenska kemikaliearbetet. Därigenom kan skapas den dynamik i samspelet mellan myndigheter, näringsliv och konsumenter som erfordras för att målen för kemikaliepolitiken ska uppnås (se kapitel 2).

Vi föreslår att myndighetsorganisationen på kemikalieområdet ytterligare utreds och omprövas med utgångspunkt från vad vi anfört rörande dels integrationen av kemikaliekontroll, utsläpps- och avfallsfrågor samt det nya arbetssättet.

### 5.3 Ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Vi ska enligt direktiven beakta Miljöhälsoutredningens förslag till handlingsprogram. Utredningen skulle i programmet precisera ansvarsgränser och arbetsfördelning mellan olika aktörer och nivåer. Vi har tagit del av miljöhälsoutredningens huvudbetänkande Miljö för en hållbar hälsoutveckling (SOU 1996:124) och anser att en ytterligare belysning är befogad.

Den svenska forskningspolitiken utgår från att statlig forskning ska utföras främst inom universitet och högskolor. Miljömedicinsk forskning bedrivs vid vissa universitet men också vid Institutet för miljömedicin, IMM, som tidigare var en särskild inrättning vid Karolinska Institutet. IMM utgör numera en institution bland andra inom Karolinska Institutet. IMM har bl.a. till uppgift att bedriva forskning, utbildning samt undersökningar och utredningar inom fysikalisk och kemisk miljömedicin samt inom hälsoskyddet. IMM ska ge företräde åt undersökningar eller uppdrag som begärs av myndigheter och främst åt myndigheters behov av utredningsunderlag. På motsvarande sätt finns institutet för tillämpad miljöforskning vid Stockholms Universitet, ITM, som har ett mångårigt avtal med Naturvårdsverket om forskningsstöd till myndigheten.

Resurserna för tillämpad grundforskning till stöd för myndigheterna är splittrade och krympande

Resurser och kompetenser för stödet till myndigheterna är idag splittrade på olika instanser som alla står inför krav på neddragningar av verksamheten. Miljöövervakningen har drabbats av långtgående nedskärningar. Miljöövervakningsutredningen konstaterar i sitt nyligen avgivna betänkande Övervakning av miljön (SOU 1997:34) att det gäller att avgränsa kärnverksamheten och att finna vägar att effektivisera och minska kostnaderna, samt att finna nya möjligheter till finansiering. Det tidigare Arbetsmiljöinstitutet, numera Arbetslivsinstitutet, har överfört sin verksamhet inom yrkestoxikologi och epidemiologi till Institutet för miljömedicin med uppsägningar som följd. Den tidigare Arbetsmiljöfonden, numera Rådet för Arbetslivsforskning, har i stort sett upphört med finansiering av forskning kring kemiska hälsorisker.

Regeringen har nyligen givit Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa förslag till besparingar i verksamheten, inklusive miljöforskningsanslaget. Regeringens ambition är att

huvuddelen av besparingarna inom forskningsanslaget ska kompenseras med medel från den miljöstrategiska forskningsstiftelsen MISTRA. De diskussioner som för närvarande förs mellan Naturvårdsverket och MISTRA visar att den effektorienterade miljöforskningen kan komma att drabbas av nedskärningar under en övergångsperiod.

Vi känner oro inför de minskande resurserna till miljöforskningen i Sverige, inklusive den hälsorelaterade miljöforskningen. Samtidigt som miljöfrågorna förutsätts få en allt större tyngd i samhällsbesluten urholkas resurserna till kunskapsproduktionen. I förlängningen kan detta leda till samhällsekonomiska suboptimeringar och sämre underlag för beslut. De minskande resurserna leder också till att forskningskompetens kan gå förlorad på viktiga områden. Myndigheter och andra behöver också rekrytera kvalificerad arbetskraft för sin egen verksamhet. Den långsiktiga kompetensförsörjningen till myndigheterna riskerar därmed också att gå förlorad.

Även expertstödet urholkas

Miljöhälsoutredningen har föreslagit att Institutet för miljömedicins nationella expertroll inom miljömedicinen bör bevaras (SOU 1996:124). Utredningen betonar fördelen med att den forskningsinriktade verksamheten och den utredningsinriktade verksamheten är nära kopplade till varandra eftersom den vetenskapliga kompetensen behövs för att utredningsarbetet ska hålla hög kvalitet. Vi vill för vår del betona att det är minst lika viktigt med en nära kontakt mellan de nationella instituten och myndigheterna. Om avståndet blir för långt kommer instituten inte att leverera det praktiska riskbedömningsstöd som myndigheterna behöver. För att verksamheten ska uppfattas som viktig av myndigheterna måste den tillhandahållas i den åtgärdsinriktade form som behövs för myndigheternas arbete. Erfarenheten visar också att avståndet mellan forskning och myndighetsutövning lätt blir för stort, om det inte finns



särskilda organ som tar sitt ansvar att fungera som brobyggare och översättare av detaljerade forskningsdata till ett meningsfullt underlag för ställningstaganden av myndigheter och regering.

Den utredningsinriktade verksamheten vid Institutet för miljömedicin har under åren successivt minskat i omfång till förmån för en utökad forskningsverksamhet med inriktning mot grundforskningsmässigt intressanta frågeställningar. Institutet har helt integrerat den myndighetsinriktade verksamheten i forskningen. Detta har otydliggjort styrelsens ansvar som skulle omfatta halva verksamheten. Myndigheterna har vid olika tillfällen framfört sin oro över den framtida utvecklingen. Vi finner det angeläget att den utredningsinriktade verksamheten vid Institutet vidareutvecklas som ett stöd för myndigheterna.

Det är viktigt att få en ökad samordning av landets kompetenser inom både den hälso- och den miljöinriktade toxicologin. Detta skulle skapa möjligheter att på ett bättre och mer integrerat sätt möta samhällets behov av beslutsstöd inom dessa områden. Den nuvarande uppsplittringen gör det också svårt att få en samlad bild av nedrustningen över hela området.

Vi föreslår att en utredning bör tillsättas för att se över den framtida miljöhälsoforskningens organisation och finansiering. Utredningen bör bl.a. belysa myndigheternas behov av kompetensförsörjning och gränsytan mellan miljömyndigheterna och den tillämpade forskningen, liksom mellan grundforskning och tillämpad forskning. De framtida rollerna för institut som Institutet för miljömedicin, Institutet för tillämpad miljöforskning, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning m.fl. bör klarläggas. Utredningen bör analysera konsekvenserna av olika alternativ, såsom en oförändrad situation, ett sammanhållet nationellt institut med både hälso- och miljöfrågor eller en nätverksorganisation. Vi ger i det följande vissa synpunkter på de nämnda alternativen.

## Modeller för ökat stöd till myndigheterna

### Alternativ 1. En oförändrad situation

Även i framtiden kommer Sverige att ha behov av en stark nationell utredningsresurs som kan bidra med riktade forskningsinsatser och kvalificerade praktiska riskbedömningar av samhällsliga verksamheter i ett brett perspektiv. Som ett exempel på ett viktigt område vill vi särskilt framhålla framtagning av metoder för att påvisa lågdosexponering och komplex exponering samt orsakssamband mellan lågdos- och komplex exponering och miljö- och hälsoeffekter. Det är dock viktigt att ansvarsförhållandena tydliggörs när det gäller resurser att genomföra särskilda undersökningar som underlag för miljömyndigheternas utredningar och förslag till regeringens miljöpolitik. Vi anser att det kan finnas fördelar med att ha bred forskar- och utredningskompetens samlad inom organisationer som Institutet för miljömedicin och Institutet för tillämpad miljöforskning. Det är viktigt att den myndighetsinriktade verksamheten har ledningens uttalade stöd, att den tydliggörs verksamhetsmässigt och ekonomiskt samt att den omfattas av ett aktivt planerings- och utvecklingsprogram. Annars riskerar de inomvetenskapliga frågorna att ta överhanden i konkurrensen om anslag och positioner i den akademiska världen.

### Alternativ 2. Ett samlat institut för både hälso- och miljöfrågor, ett miljöhälsoinstitut

En annan lösning är att inrätta ett samlat nationellt institut för miljö- och hälsofrågor under regeringen med uppgift att ge stöd till myndigheterna. Institutet skulle vara en kvalificerad brobyggare mellan forskningen och tillämpningen vid myndigheterna och svara för att vetenskapliga resultat överförs i en form som kan vara administrativt användbar. Institutet kunde också bedriva myndighetsinriktad ut-

bildning för kvalificerade handläggare i det internationella förhandlingsarbetet.

Vi anser att ett sådant nytt nationellt institut skulle ta över Institutet för miljömedicin och Institutet för tillämpad miljöforskning forsknings- och utvecklingsverksamhet. Institutet skulle i de projekt som behöver forskningsstöd samverka med de statliga forskningsorganen. Fördelarna är att kompetens när det gäller tillämpad forskning kunde samlas i en organisation.

Finansieringen av ett nationellt institut för hälso- och miljöfrågor bör diskuteras med utgångspunkt från vilka som kan vara tänkbara intressenter inklusive sådana utanför den statliga sektorn. Kemikalieinspektionens basverksamhet finansieras idag med avgifter från de företag som sätter ut kemiska produkter på marknaden. Vi anser att en intressentfinansiering som inbegriper tillverkare och importörer av kemiska produkter bör kunna diskuteras även för ett nationellt institut. Med hänsyn till det breddade perspektiv mot varor som läggs fram i detta betänkande föreslår vi att andra grupper inom näringslivet, t.ex. tillverkare av plaster och elektronik borde inbegripas i diskussionerna. Vi anser att en sådan intressentfinansiering ligger i linje med ett utvidgat producentansvar.

Alternativ 3. En nätverksfunktion med forskare över hela landet

Vi har också övervägt möjligheten att bilda ett nätverksorganiserat forsknings- och expertstöd riktat till miljömyndigheterna. Det innebär att man knyter samman befintliga forsknings- och expertresurser inom miljöområdet i landet i ett nätverk med syfte att kunna ge myndigheterna erforderligt stöd. I nätverket kunde också ingå europeiska och internationella institutioner. På så sätt erhålls en mycket bred kompetensbas. Förslaget förutsätter att det finns en knutpunkt - ett nav eller nod - inom nätverket för att

kanalisera efterfrågan och vidarebefordra uppgifter om kompetens. En nackdel med detta arbetssätt är att det kanske inte kommer att finnas någon institution som kan uppfylla myndigheternas krav på att långsiktighet tillgodoses, när det gäller miljörelaterade samhällsdata som underlag för olika slags utredningar.

Vi ser vissa fördelar i att ha ett nätverksorganiserat forsknings- och expertstöd till myndigheterna. Därigenom erhålls flexibilitet och resurserna låses inte i en särskild organisation. Information om tillgänglig kompetens kan snabbt fås fram via nätverket. Det finns nackdelar vad gäller det långsiktiga undersöknings- och datasammanställningsbehovet eftersom ingen av dessa institutioner kan ta "kommerciellt" ansvar för sådan verksamhet. För att det skulle fungera i praktiken borde den myndighet som utgör noden ha vissa medel att initiera och i viss mån stödja en verksamhet av detta slag.

## 5.4 Miljöövervakningen av kemikalier förbättras

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

### Kemikaliekontroll och miljöövervakning

Kemikaliekontrollen syftar till att förebygga att skador på människors hälsa och i miljön förorsakas av kemiska ämnen.

Miljöövervakning är ett viktigt och i vissa avseenden unikt instrument för att kunna säkerställa att vi når detta mål.

### Miljöövervakningens övergripande mål

Miljöövervakning har till syfte att bl.a beskriva tillståndet i miljön genom att följa växlingar i miljöns tillstånd och visa

på av människan betingade förändringar. Övervakningen ger underlag för bedöma att hotbilden genom att identifiera lokala och globala miljöproblem. Den kan användas för att formulera mål och för att prioritera och besluta om åtgärder. Inte minst kan övervakningen användas för att följa upp effekterna av beslutade åtgärder.

### Miljöövervakningen ger facit

Våra kunskaper om förekomsten av kemikalier i miljön är i stort sett begränsade till ett fåtal långlivade och bioackumulerbara ämnen som DDT, PCB, vissa andra bekämpningsmedel och dioxiner. De flesta av dessa ingår i nationella och internationella övervakningsprogram sedan lång tid tillbaka. Genom dessa program har vi till exempel kunnat avläsa att halterna av DDT och dess nedbrytningsprodukter snabbt minskat efter det att ett förbud mot användningen infördes på 70-talet. Slutsatsen är att förbudet var både nödvändigt och effektivt.

Begränsningar i användningen av andra kemikalier har i allmänhet inte kunnat utvärderas på ett bra sätt på grund av miljöövervakningens inriktning på ett fåtal kemikalier. Undantagsvis har myndigheterna genom egna undersökningsinsatser kunnat konstatera minskade halter och lägre grad av påverkan efter införda begränsningar. Ett exempel är organiska tennföreningar i båtbottnfärger. Kemikalieinspektionen initierade ett program för att mäta såväl halterna i exponerade miljöer, främst småbåtshamnar, som påverkan på mikroalger. Resultaten har entydigt visat att begränsningen var påkallad och effektiv.

### Kemikaliefrågornas roll inom miljöövervakningen

Kemikaliefrågorna har på senare tid fått en allt mer framträdande plats i miljövårdsarbetet. Kunskapen om förekomsten av framför allt organiska kemiska ämnen i den

svenska miljön är dock mycket begränsad. Inget av de 1 000 mest använda organiska kemiska ämnena i Sverige ingick i nationella övervakningsprogram i Sverige före år 1996. Det s.k. miljögiftprogrammet omfattar f.n. analys av vissa tungmetaller och klassiska organiska miljögifter (t.ex. DDT, PCB, lindan, toxafen och klordan).

För att beskriva tillståndet, bedöma hotbilden, lämna underlag för åtgärder och följa upp vidtagna åtgärder inom kemikalieområdet behöver miljögiftprogrammet kompletteras med analyser av kemiska ämnen som nu är i bruk. Vid en sådan komplettering bör man kunna dra nytta av de erfarenheter man har i andra länder. I Japan t.ex. har den kontinuerliga övervakningen av de klassiska miljögifterna kompletterats med analys av prover i luft, vatten, sediment och fisk från 42 platser i landet. Varje år analyseras förekomsten av ca 50 ämnen i dessa prover. Programmet har löpt sedan år 1974 och fram till år 1993 hade 732 ämnen analyserats.

År 1996 startade ett projekt, Screening av organiska ämnen och metaller, inom den svenska miljöövervakningen efter japansk modell med provtagning och analys av ett tiotal klorerade lösningsmedel. Projektet fortsätter år 1997 med provtagning och analys av ytterligare ett antal ämnen (lösningsmedel, klorparaffiner, metaller). Projektet utgör ca 1 % av den totala budgeten för miljöövervakningen. Projektet kan vara ett bra instrument för att utveckla den kemikalierelaterade miljöövervakningen.

Miljöövervakningen av kemikalier måste breddas och användas för att följa upp mål

Övervakningsprogrammen har varit i stort sett oförändrade under de senaste decennierna. Inriktningen har varit snävt fokuserad på ett litet antal väl kända och väl karakteriserade föroreningar. Många åtgärder mot kemikalier som

vidtagits under senare år har därför inte kunnat följas upp via miljöövervakningen.

Miljöövervakningsutredningen har nyligen avlämnat sitt betänkande Övervakning av miljön SOU 1997:34. En av utredningens slutsatser är att det miljöövervakningsprogram som finns i dag under alla omständigheter behöver arbetas om i framtiden. Skälet till detta är bl.a. besparingskrav, samt att det behöver anpassas till nya miljömål och kvalitetskrav och till EU:s framtida direktiv.

Vi anser att både nationella och internationella övervakningsprogram av kemikalier bättre bör spegla aktuella problem. Inom ramen för det svenska miljöövervakningsprogrammet för kemikalier bör tas fram ett förslag för hur nyligen beslutade begränsningar eller frivilliga åtaganden kan följas upp. Det pågående screeningprogrammet bör på sikt kunna ge ett underlag för utvecklingen av den reguljära verksamheten. Den europeiska miljöbyrån bör i samarbete med Oslo-Pariskommissionen och Helsingforskommissionen också ta fram en plan för hur uppfyllandet av Esbjerg-deklarationens mål ska mätas. I programmet måste också ingå en ökad effektövervakning.

Även de internationella övervakningsprogrammen för kemikalier bör i högre grad än tidigare användas för uppföljning av internationella beslut om begränsningar. Sverige bör påverka EU:s program om kemikalier i miljön i denna riktning (se avsnitt 6.3).

Sverige bör också aktivt driva på OECD:s nyligen inledda arbete med miljöövervakning inom arbetsgruppen för faro- och riskbedömning under OECD:s kemikaliegrupp.

Vi har erfarit att det nuvarande miljöövervakningsprogrammet har svårigheter att av resursskäl uppfylla riksdagens mål. Vi anser att det är företagens ansvar att ta reda på hur deras kemikalier uppträder i den yttre miljön. Den breddade övervakningen kan enligt vår mening ses som en



del av myndighetstillsynen ur yttre miljösynpunkt. När det gäller kemikalier menar vi därför att man bör pröva om kostnaderna för en breddad miljöövervakning kan täckas av avgifter som tas ut av tillverkare och importörer i likhet med de avgifter som tas ut för att täcka kostnaderna för Kemikalieinspektionens verksamhet.

### 5.5 Verktyg tas fram som underlättar det marknadsdrivna miljöarbetet

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Kunskap och information underlättar det marknadsdrivna kemikaliearbetet

Det marknadsdrivna kemikaliearbete har kommit att bli allt viktigare för utvecklingen av mindre riskabla varor.

Vid sidan av miljökrav vid upphandling är arbete med att minska riskerna med kemikalieanvändningen inom den egna verksamheten av stor betydelse. En viktig del av detta arbete är utbyte av kemiska ämnen och varor mot mindre riskabla.

Därvid är det viktigt att även uppmärksamma möjligheterna att använda alternativa icke kemiska metoder som ersättning för kemikalier.

Vid upphandling av varor är det inom många områden angeläget att även ställa krav på varornas hållbarhet och uppgraderbarhet.

Verktyg som underlättar det marknadsdrivna miljöarbetet kan utgöras av handböcker t.ex. "Bra Kemval", blanketter, listor över ämnen eller produkter, databaser som samlar information om utbytesmöjligheter och renare teknik etc.

Innehållsdeklaration för varor är ett mycket viktigt hjälpmedel vid upphandling. Utredningar av ämnen och material i särskilda produkttyper och vilka problem dessa ämnen och material kan orsaka är värdefullt underlag vid utveckling av miljöanpassade produkter och vid arbete med kriterier och krav vid upphandling. Beskrivning av motiven för att ställa krav vid upphandling kan i sig vara ett hjälpmedel. Kemikalieinspektionen har under senare år tagit fram sådana rapporter t.ex. "Rena smörjan" (1992), "Nya hjulspår - en produktstudie av gummidäck" (1994) och "En nyans grönare" (1996). Naturvårdsverket har publicerat ett flertal rapporter, bl.a. "Textiliers miljöeffekter" (1991), "Textilier" (1996), och "Gummikemikalier" (1995), "Färgkemikalier" (1996) och "Plaster" (1996).

I den enkät vi ställt till ALMI-kontoren, branschorganisationer och myndigheter rörande samarbetet myndigheter och näringsliv har några instanser nämnt kunskapsbrist som ett

mycket stort problem för företagens möjligheter att använda utbytesregeln enligt lagen om kemiska produkter.

Ökade kunskaper om kemikaliers miljöfarlighet är en förutsättning för att förbättra de mindre företagens situation

Ett enskilt företag omges av en rad aktörer t.ex. kunder, anställda, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, myndigheter, finansinstitut och massmedier. Det är alltså inte enbart marknads kund/leverantörförhållande som påverkar företaget.

Det finns fall där mångåriga kunder helt plötsligt ställer småföretagen inför andra krav på receptur eller kvalitet - krav som företagen inte kunnat motsvara eftersom de inte haft den beredskapen eller kompetensen.

I takt med att miljöintresse och miljökrav ökar i samhället kommer företaget också att påverkas via de övriga aktörerna. Sett i ett något längre perspektiv är det viktigt för företaget att kunna utveckla en egen miljöprofil om företaget ska klara sig i konkurrensen.

Det föreligger stort behov av stöd på kemikalieområdet främst till små och medelstora företag. Sådant kunskaps- och kompetensstöd kan kanaliseras på olika vägar. Det finns exempel på lyckade företroendeskapande kemikalieinriktade projekt där småföretag deltagit t.ex. Kemikaliesvepet i Göteborg och Miljöresurs Linné i Kronobergs och Jönköpings län. Man bör i stor utsträckning ta lärdom eller erfarenheter från dessa och liknade projekt när det gäller kompetens- och kunskapsstöd till småföretag. Det är viktigt med kommunikation och dialog i sådana projekt om de ska bli förtroendeskapande och framgångsrika.

Kunskaps- och kompetensstöd behöver ges olika inriktningar

De mindre företagen har först och främst behov av information om var det finns sakkunskap att tillgå för att få hjälp med kemiska hälso- och miljöproblem eller förebyggande av sådana.

Ett informationsstöd om lämplig sakkunskap kan organiseras genom att en hänvisningsservice utvecklas. Denna service ska först och främst gå ut på att ge upplysningar om var sakkunskap kan hämtas, dvs. tämligen rak och snabb information som inte ska kosta mycket att anlita.

Småföretagaren är oftast en person med många olika funktioner i företaget och har därmed begränsat tidsutrymme för varje funktion. Poängen med en hänvisningsservice är därför att frågeställaren får direkt svar på sin fråga så att personen i fråga snabbt kan agera vidare för att söka lämplig sakkunskap. Idag finns inom Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, en sådan verksamhet i liten skala.

### Utbildning och upplysning

Många mindre företag behöver grundläggande kunskaper om kemiska risker och om hur dessa kan motverkas. Vidare behövs information och upplysning i lagstiftningsfrågor samt om läget när det gäller det internationella kemikaliearbetet.

Det behövs också utbildningsinsatser som inriktar mot miljöanpassade produkter och varor.

Hänvisningsservice och utbildningsinsatser kommer att leda till behov av sakrådgivning i kemikaliefrågor och teknikrelaterade kemikaliefrågor. I dag finns en relativt begränsad tillgång till sådan rådgivning. Här finns ett stort behov av

denna slags kompetens som i dag finns enbart hos vissa branschforskningsinstitut och ett begränsat antal konsultföretag.

Vi vill att ansvaret för att denna slags kompetens kommer till stånd, först och främst ska ligga på småföretagen själva. Det är dessa som är efterfrågare och mottagare av sakrådgivning. Först då efterfrågan uppstår kommer andra aktörer att kunna satsa på att ge sakrådgivning.

Vår slutsats är att industrins branschorganisationer bör stödja denna slags rådgivning på lämpligt sätt först och främst genom information om tillgänglig sådan kompetens. Det kan förväntas ett stort utvecklingsbehov för denna slags rådgivningsverksamhet. Den kunskap och kompetens som finns på arbetsmiljöområdet bör utnyttjas.

Vi tycker att kunskapsstödet först och främst bör vara ett övergripande ansvar för de specifika branschorganisationerna. Kemikontoret har t.ex. inrättat småföretagarservice för rådgivning och kunskapsstöd i kemikaliefrågor.

När det gäller stöd och vägledning till småföretagen har Plast- och kemibranscherna nyligen tillsammans med Sveriges Verkstadsindustrier och Grafiska Företagens Förbund initierat ett teknikspridningsprojekt, LINK. Projektet stöds av Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK. Plast- och Kemibranscherna har även ett avtal med NUTEK för utveckling och spridning av miljödeklarationer för små och medelstora företag. Industriförbundet har gett ut "Miljöskyddshandbok".

En annan väg är att integrera kemikaliestöd i andra slags stödformer riktade till företag t.ex. via ALMI Företagspartner. ALMI genomför i dag utbildningar inom t.ex. miljöledningsstöd riktade bl.a. till mindre företag.

Myndigheterna bör medverka på lämpligt sätt med stöd särskilt till småföretagen i deras kemikaliearbete t.ex. via det

regionala arbetet enligt nätverksmodellen som vi föreslår i avsnitt 5.2.

Goda exempel bör belönas

I flera länder har det utvecklats premieringssystem där myndigheterna uppmärksammar företag som gör särskilt stora insatser för att minska belastningen på hälsa och miljö från den egna verksamheten. Det kan avse såväl utsläppsminskningar som produkter med mindre miljöbelastande innehåll. Premieringssystem anses kostnadseffektiva av de inblandade myndigheterna. De har som regel medfört avsevärda vinster för miljön för en ringa arbetsinsats från myndigheterna.

Premieringssystem är en viktig del av näringslivets verksamhet. På en marknad med hård konkurrens är det ett tungt marknadsföringsargument att bli utpekad som ledande i något avseende som är viktigt för kunden, t.ex. pris, säkerhet eller service. Det marknadsdrivna miljöarbetet bör utnyttja dessa mekanismer för att ytterligare stimulera utvecklingen av miljöanpassade kemikalier och varor. I det nya arbetssätt som vi föreslår kan premieringssystem spela en viktig roll.

Myndigheterna bör kunna bidra genom att t.ex. utmana företag och organisationer. Ett exempel är Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets projekt rörande nickelkadmiumbatterier. Man bör också mer systematiskt pröva andra modeller, t.ex. att utse årets miljöföretag, att belöna "grön kemi" eller att utfärda miljödiplom. Vi anser att Kemikalieinspektionen bör få i uppdrag att ta fram förslag till sådana premieringssystem.

## Andra styrmedel i kemikaliepolitiken

Vi anser att ekonomiska styrmedel är befogade att använda jämte andra styrmedel för att minska användningen av farliga kemikalier för vilka det finns substitut i syfte att påskynda en utveckling till rena och enkla varor. Vi har närmare beskrivit en lämplig strategi för ekonomiska styrmedel på kemikalieområdet i avsnitt 4.14.

I bilaga 2 belyses använda styrmedel och deras betydelse för måluppfyllelsen. En iakttagelse som kan göras är att ett styrmedel ofta förutsätter ett eller flera andra styrmedel. Det framgångsrika arbetet med halveringsprogrammet för bekämpningsmedelsanvändningen understryker snarare att det behövs en samverkan mellan styrmedlen.

Vi anser att det framförallt är i det varugrupsinriktade arbetet som det kan vara lämpligt att använda ekonomiska styrmedel. Det kan t.ex. ha utvecklats ett bättre miljöanpassat substitut inom en viss varugrupp. Ett högre pris kan göra att varan inte kan konkurrera med andra, från miljösynpunkt sämre, varor. Det kan då vara befogat att använda ekonomiska styrmedel för att ge den bättre varan möjlighet att etablera sig på marknaden.

Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att föreslå hur och när ekonomiska styrmedel kan användas i det varugrupsinriktade arbetssättet.

Vi har också övervägt en lösning som tar sikte på att få till stånd en obligatorisk kemikalieförsäkring - en ansvarsförsäkring för kemiska produkter som förs in på marknaden av tillverkare och importörer av kemikalier.

Syftet med denna försäkring skulle vara att därigenom åstadkomma en minskning av mängden från miljö- eller hälsosynpunkt farliga eller osäkra kemikalier, en bättre kontroll av de produkter som säljs eller används samt bättre

ekonomiska ersättningsmöjligheter för den som drabbas av de kemiska produkternas negativa effekter.

Premierna skulle därför kunna sättas efter den bedömda risken med de kemiska produkterna.

Vi har av tidskäl inte haft möjlighet att gå närmare in på förslaget eller frågor kring detta. Frågan har utretts bl.a. av Miljöskadeförsäkringsutredningen Miljöskadeförsäkringen i framtiden (SOU 1993:78).

Vi anser att en kemikalieförsäkring kan vara ett instrument i kemikaliepolitiken och att försäkringsfrågan därför återigen bör ses över.

## 5.6 En modell för en hållbar kemikalieanvändning

Kemikommitten föreslår:

- ★ Kemikaliemodellen används av företagen i kemikaliarbetet.

När det gäller kemikalier handlar försiktighetsprincipens tillämpning om att minska risker från användningen av kemikalier med misstänkt hälso- och miljöpåverkan. Idag används många kemikalier vars hälso- och miljöpåverkan är okänd.

Att använda försiktighetsprincipen i kemikalievalet är ett sätt att vara förutseende istället för att i efterhand förbjuda och restaurera. Detta bör genomsyra arbetet för en hållbar utveckling.

Försiktighetsprincipen har etablerats i internationella överenskommelser under de senaste åren. För att komma



vidare i tillämpningen av denna princip krävs förtydliganden av hur, när och av vem den ska tillämpas.

En modell för hur detta kan ske i det dagliga arbetet utvecklas nedan. Modellen kan användas som en vägledning för företagen i kemikaliearbetet.

#### Kemikaliemodellen

- 1) Eftersträva så enkla och rena varor som möjligt.
- 2) Tillsatser ska ha så låg rörlighet som möjligt.
- 3) Varor ska inte innehålla stoppämnen (organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen framställda av människan eller kvicksilver, kadmium eller bly) eller ämnen som ger upphov till bildning av stoppämnen. Varor ska inte heller innehålla av människan framställda cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande inklusive fortplantningsstörande ämnen.
- 4) I produktionsprocesserna ska inte stoppämnen användas. Stoppämnen kan emellertid uppstå tillfälligt i produktionsprocessen som ett mellansteg.
- 5) Från produktionsprocesserna ska inga utsläpp ske av stoppämnen eller ämnen framställda av människan som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande, hormonstörande inklusive fortplantningsstörande.
- 6) För de ämnen som används eller uppkommer i någon del av varans livscykel ska företagen visa vilka egenskaper och effekter ämnet har samt att varan är säker för sin användning på både kort och lång sikt.
- 7) Utbytet av farliga ämnen bör ske till ur hälso- och miljösynpunkt bättre alternativ, så långt detta låter sig bedömas på basen av tillgänglig kunskap.

Att ämnen är säkra för sin användning innebär t.ex.

- att det inte sker en upplagring av ämnet i naturen som är snabbare än nedbrytningen
- att de är väl undersökta med avseende på hälso- och miljörisker. Undersökningen bör omfatta såväl akuta som långsiktiga effekter och bygga på kunskap om kemikalienas uppträdande i varan eller i processen under hela varans livslängd liksom de utsläpp till miljön som kan uppstå i olika led.

## 5.7 Konsumenter och inköpare ställer krav

Kommittén föreslår:

- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att ge allmänheten och näringslivets inköpare och produktvecklare information om vilka ämnen som inte ska förekomma i varor
- ★ Kemikalieinspektionen och Konsumentverket utvecklar gemensamt information till Grön Databas.

Tyngdpunkten i miljöarbetet har alltmer förskjutits mot varorna och de problem som uppkommer när de används eller när de har förbrukats. Därvid har också miljökrav vid upphandling kommit att få en allt större betydelse för utvecklingen mot mindre farliga produkter. Företag, offentliga verksamheter och enskilda konsumenter tar i allt större utsträckning hänsyn till riskerna för hälsa och miljö med varan när de gör sina upphandlingar.

Denna utveckling sker genom att organisationer och enskilda frivilligt tar ett ansvar för konsekvenserna av sin verksamhet.

Beslut om miljöhänsyn vid upphandling har fattats i företagen och för den offentliga verksamheten på olika lokala och regionala nivåer. Därigenom bidrar de också aktivt till att driva på utvecklingen mot kretsloppsanpassade varor. Ett sådant ansvarstagande är helt i överensstämmelse med andan i Agenda 21-arbetet och med ansvarsfördelningen enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP).

Regeringen har gett Nämnden för offentlig upphandling i uppdrag att beställa utbildning från Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen avseende miljöanpassad upphandling för inköpare vid de statliga myndigheter som för närvarande håller på att införa miljöledningssystem.

Vi bedömer att miljökrav vid upphandling och inköp kommer att vara en central del i det framtida miljöarbetet. Vår slutsats är att åtgärder därför behöver vidtas från samhällets sida för att stödja och underlätta en vidareutveckling och ökad utbredning av upphandling med miljökrav. Det är också viktigt att påvisa motiven för och det angelägna i detta arbete.

Vi anser att miljökrav generellt ska vägas in vid offentlig upphandling. Också övriga konsumenter bör uppmuntras att ställa miljökrav vid upphandling eller inköp.

Vi föreslår att Kemikalieinspektionen, som ett led i arbetet med miljökrav i upphandling, får i uppdrag att ge allmänheten och näringslivets inköpare och produktutvecklare information om vilka ämnen som inte ska förekomma i varor.

Vi har erfarit att Konsumentverket på regeringens uppdrag tar fram ett förslag till Grön Databas i syfte att nå ut brett till allmänhet med information som rör varors miljöpåverkan. Databasen ska användas i informationsarbete på kommunal nivå samt i organisationer och på myndigheter.

Vår bedömning är att databasen kan utgöra en strategisk länk i kemikaliearbetet vad gäller att sprida information till konsumenter.

Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen och Konsumentverket gemensamt utvecklar information till Grön Databas.

Vi anger i avsnitt 2.2 att de av oss föreslagna målen ska brytas ner till åtgärds mål som är användbara för konsumenten. Vi anger också att myndigheterna på kemikalieområdet, sektorsmyndigheter och företagen bör bryta ner målen till egna verksamhetsmål.

Vi anser att ansvaret för arbetet med åtgärder för konsumentmålen närmast ligger på Konsumentverket med hänvisning till verkets särställning som företrädare för konsumentledet.

## 5.8 Ökad samverkan mellan myndigheter och industrin

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

### Industrins initiativ

Vid en sammankomst som Kemikontoret anordnade med Kemikommittén i februari 1997 diskuterades flera olika former för ökat samarbete mellan staten och industrin (se bilaga 12). Kemiindustrin föreslog bl.a. följande.

För att öppna för riskbegränsningsarbete på nationell nivå vid sidan av det regelstyrda riskbegränsningsarbetet bör enligt kemiindustrin överenskommelser kunna ske mellan staten och industrin där industrin åtar sig att genomföra riskbegränsningsåtgärder. Som ett komplement till sådana överenskommelser vill kemiindustrin att dessa ska kunna prövas i en särskild kemikalienämnd. Vidare föreslog kemiindustrin att branschgrupper och samrådsgrupper inrättas som fora för fortsatt riskbegränsningsarbete.

### Frivilliga åtaganden och samverkan

Åtaganden från kemiindustrin befast i överenskommelser eller avtal mellan industri och staten förekommer i vissa länder. Flera länder har utvecklat kompletterande arbetsformer gentemot företagen som inte bygger på regler och/eller tillsyn. Sådana avtal finns t.ex. på kemikalieområdet i Nederländerna. Erfarenheterna från Nederländerna är goda av detta slags riskbegränsningsarbete.

Avtalen i Nederländerna är frivilliga överenskommelser mellan olika parter, t.ex. industriförbund på ena sidan och departement, myndigheter och kommunförbund på den andra sidan. Kontrakten har civilrättslig status. Kontrakten används som instrument för genomförande av miljömål på områden där det redan finns lagstiftning. Överenskommelserna är ett komplement till lag och föreskrifter men kan uppmuntra industrin att vidta t.ex. riskbegränsningsåtgärder för att föregå kommande skärpning av miljöregler.

Kontrakten utgår från väldefinierade mål som lätt kan följas upp, från ett begränsat antal avtalsslutande parter med väl definierade ansvarsområden, många eller alla berörda företag villiga att delta i en överenskommelse samt från full insyn för allmänheten och politiska institutioner.

Det holländska exemplet med regelrätta avtal mellan regering och respektive bransch är kanske det mest genomarbetade. Liknande avtal förekommer också i Österrike. I USA har miljömyndigheten utvecklat gemensamma projekt med olika branscher i syfte att identifiera möjligheter till riskreduktion. Norge har tillskapat en stiftelse, GRIP, med deltagande av regering, centrala och lokala myndigheter, näringslivets organisationer och miljörelsen för att utveckla ett grönt näringsliv m.m. I Danmark har regeringen träffat en överenskommelse med det danska näringslivet om åtgärder för att minska tillflödet av miljöskadliga ämnen till avfalls- och förbränningsledet från PVC-användningen.

Ett annat slags samarbete bedrivs i Holland mellan stat och miljöorganisationer. Det innebär att miljörelsen får granska statens överenskommelser med industrins olika branscher.

Ytterligare en annan form av samarbete mellan industri och staten utgörs av det amerikanska sk. 33/50-initiativet (se bilaga 5). Företag som ansluter sig till detta system får positivt erkännande av den amerikanska miljömyndigheten när angivna mål uppnås.

Frivilliga åtaganden från industrin förekommer i samband med att olika ämnen eller ämnesgrupper kommer i fokus för myndigheternas utredningsarbete med sikte på regler för begränsning. Företagens frivilliga åtaganden är ibland avsedda att förebygga eller förhindra införande av regler som anses hämma utvecklingen. Sådana åtaganden behöver inte innebära något djupare samarbete med myndigheterna. Snarare kan de ibland fungera som ett hinder för samarbete

genom att industrin hävdar sin förmåga att åstadkomma en förändring helt utan inblandning.

Vi lämnar inget förslag beträffande frivilliga överenskommelser men har erfarit att ett arbete har inletts inom Nordiska ministerrådet vad gäller frågor om frivilliga överenskommelser inom miljöpolitiken. Arbetet ska utmynna i en rapport om "Användning av frivilliga överenskommelser i miljöpolitiken".

Arbetet inriktas på att analysera konsekvenserna av att använda frivilliga överenskommelser mellan industri och myndigheter som ett sätt att bredda skalan av politiska instrument i syfte att göra miljöpolitiken mer effektiv.

Rapporten ska bl.a. mynna ut i en slutsats om att frivilliga överenskommelser kan ses som ett komplement eller ett alternativ till andra miljöpolitiska instrument.

Även inom EU pågår arbete med sikte på att införa frivilliga överenskommelser, s.k. miljöavtal. Kommissionen vill, bl.a. mot bakgrund av EU:s femte miljöhandlingsprogram, verka för en bredare användning av olika styrmedel inom miljöpolitiken.

Arbetet med begränsning av risker med kemikalieanvändning underlättas om det kan ske i samverkan mellan myndigheterna och industrin.

Naturvårdsverket har sedan början av 1990-talet arbetat med att genomföra begränsning av användningen av miljöfarliga kemikalier inom industrin. Arbetet har skett i samverkan med industrin och berörda myndigheter och det pågående arbetet beskrivs i Naturvårdsverkets plan för kemikaliearbetet, rapport 4577 och rapport 4699. En redovisning av uppnådda resultat lämnades till regeringen under våren 1997, Lägesrapport 4706.

Det finns också exempel på kemikalieprojekt där myndigheter och branscher samverkat om riskbegränsande åtgärder t.ex. Göteborgsregionens projekt Rena Smörjan.

Ett intressant exempel på samverkan mellan myndigheter och företag från bostadsektorn gäller teknikupphandling för upprustning av ventilationsanordningar i flerbostadshus. Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, uppmanar tillsammans med de största bostadsföretagen bostadsbranschen att ta fram förslag till upprustning av ventilationsanordningarna. Detta sker i form av teknikupphandlingstävling för att få fram kostnadseffektiva åtgärder. Detta är åtgärder vi anser bör vidtas i det nya myndighetsarbete som föreslås i avsnitt 5.2.

Arbetet med begränsning av risker med kemikalieanvändning underlättas om det kan ske i samverkan mellan myndigheterna och industrin. Kemikommittén framhåller det värdefulla i att samverkansformerna mellan myndigheter och näringsliv ytterligare utvecklas genom bildandet av branschgrupper mellan berörd industri och myndigheterna framför allt i arbetet på den regionala och lokala nivån.

I det nya arbetssätt som vi föreslår att de centrala myndigheterna ska använda, (se avsnitt 5.2) är industrin och övrigt näringsliv en självskriven part i det nätverk som myndigheten ska bilda.

### Samrådsgrupper

Det är en fördel för det svenska kemikaliearbetet om den svenska kemiindustrin och andra aktörer är samrådsparter i så tidigt skede som möjligt i en beslutsprocess rörande kemikaliefrågor. Framför allt ger det bättre förutsättningar att få genomslag internationellt och på EU-nivå för svenska förslag och ståndpunkter.



Industrin har anfört att den i dagsläget har bristande kännedom om och delaktighet i det svenska internationella arbetet, speciellt EU-arbetet. Svensk industri får därigenom svårigheter att i kontakt med europeisk industri förklara de svenska argumenten i kemikaliepolitiken.

Industrin vill genom etablering av samrådsgrupper med myndigheter och departement bl.a. hjälpa till med att ta fram sakunderlag och bilda allianser i frågor där industrin och staten är överens. Detta framfördes som ett önskemål från industrin vid den sammankomst som Kemikontoret anordnade med Kemikommittén.

Vi föreslår därför att samrådsgrupper etableras mellan regeringen, myndigheter och industrin som forum för diskussioner och samråd i övergripande kemikaliefrågor på nationell, EG- resp. internationell nivå. Därigenom kan industrin på ett tidigt stadium få information om vilka aktuella frågor som drivs internationellt. Detta är viktigt inte minst med tanke på industrins möjlighet att driva samma frågor i sina internationella kontakter.

Vi föreslår vidare att det etableras permanenta beredningstillfällen, förutom de som redan förekommer idag inför ministerrådsmöten, mellan regeringen och kemiindustrin i löpande aktuella EU-frågor, där givetvis aktuella internationella frågor också kan belysas.

Vi föreslår också att särskilda överläggningar bör ske mellan regering och grupper av företag i syfte att genomföra åtgärder för att nå de kemikaliepolitiska målen.

## 5.9 Försiktighetsprincipen bör få en bredare tolkning

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

### Försiktighetsprincipen och dess tolkningar

Försiktighetsprincipen i dess ursprungliga betydelse var mycket bred. Under senare år kan man dock finna tendenser till en uppdelning i tre tolkningar som alla gör anspråk på att i olika sammanhang vara försiktighetsprincipen:

1. Försiktighetsprincipen i betydelsen av de allmänna försiktighetsmått man förväntas iaktta i miljösammanhang
2. Försiktighetsprincipen i betydelsen att åtgärder ska vidtas redan vid en skälig misstanke om att skada eller olägenhet kan uppkomma
3. Försiktighetsprincipen i betydelsen omvänd bevisbörda vid misstanke om miljöproblem.

Det kan tyckas att det inte har stor betydelse hur man i olika sammanhang definitierar försiktighetsprincipen. Det finns emellertid en aspekt där definitionen är betydelsefull. Riodeklarationens princip 15 har följande lydelse:

"I syfte att skydda miljön ska försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas

möjlighet härtill. Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknad av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring."

I internationella miljösammanhang har försiktighetsprincipen aldrig entydigt definierats trots att den omnämns i flera konventioner. Riodeklarationens omnämnande säger i första meningen att försiktighetsprincipen ska tillämpas. Den andra meningen innehåller vad som skulle kunna vara en definition av principen. Men formuleringen kan lika gärna vara en precisering av när en speciell typ av försiktighet ska visas.

Det är troligen så att olika nationer har tolkat texten i Riodeklarationens princip 15 på skilda sätt. Den svenska delegationens tolkning var enligt utsaga att försiktighetsprincipen ska användas i vid mening och inte är att jämställa med den andra meningen i 15:de principen.

Som ovan nämnts har försiktighetsprincipen aldrig definierats i internationella miljösammanhang. Frågan är om betydelsen av precautionary och precaution i engelska språket är så tydlig och användbar att en definition av begreppen precautionary principle och precautionary approach inte behövs.

Ordet precaution har i engelska språket en väl definierad betydelse av att man gör något i förväg för att förebygga problem för att undvika fara, skada eller olägenhet eller för att försäkra sig om ett fördelaktigt resultat.

En annan möjlighet att finna vägledning i denna fråga är att undersöka hur uttrycket precautionary approach i Riodeklarationens princip 15, som på svenska återgivits med försiktighetsprincipen, förekommer i Agenda 21. En sådan granskning ger vid handen att precautionary approach så som det används i Agenda 21 tycks ha en bred betydelse som avser förebyggande åtgärder för att undvika olika typer

av problem och att det avser försiktighetsmått både i sådana fall där orsaksambanden är mer klarlagda och sådana fall där det föreligger skälig misstanke om risk.

En sådan tolkning innebär också att texten i direktivet om inneslutning av genetiskt modifierade mikroorganismer (90/219/EEG) bättre kan sägas motsvara försiktighetsprincipen. Där anges nämligen att innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer bör ske på ett sådant sätt att deras möjliga negativa konsekvenser för människor, hälsa och miljön begränsas

Detta innebär också att den andra meningen i Riodeklarationens princip 15 inte ska uppfattas som en definition av försiktighetsprincipen.

I föreliggande lagrådsremiss beträffande förslag till miljöbalk används däremot försiktighetsprincipen i betydelsen att åtgärder ska vidtas så snart det finns skäl att befara skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Vi vill fästa uppmärksamheten på att det kan bli problem om uttrycket försiktighetsprincipen används dels med hänvisning till en vid betydelse i samband med Riodeklarationen och Agenda 21 och dels i en särskild och snävare betydelse i svensk lagstiftning.

Vi anser att en tolkning bör förordas som ger försiktighetsprincipen en bredare betydelse. En sådan tolkning innebär att försiktighetsprincipen får betydelsen av allmänna försiktighetsmått i miljösammanhang och närmast motsvaras av de allmänna hänsynsreglerna i lagrådsremissen beträffande förslaget till miljöbalk andra kapitlet. När det gäller lagen om kemiska produkter finns motsvarande regel i 5 §.

Principen om att åtgärder ska vidtas redan om det finns skäl att befara skada är då ett mycket viktigt specialfall för försiktighetsprincipens användning.

## 5.10 Ökad användning av generellt angreppssätt

Kemikommittén föreslår:

- ★ Generellt angreppssätt används i större utsträckning av myndigheter och industrin.

Kemikommittén beskriver i avsnitt 4.6 principer och metoder för ett generellt angreppssätt som genom att vara egenskaps-, produkt- eller varugrupsinriktat har stora fördelar i riskbegränsningsarbetet.

Vi har i kapitel 2 redovisat ett generellt angreppssätt som bygger på egenskaperna långlivad och bioackumulerbar. Myndigheter och industri bör arbeta för att ämnen med sådana egenskaper inte används.

Tillverkare och importörer av kemiska ämnen bör utöver traditionell utredning och bedömning även utreda om kunskapsosäkerhet föreligger. De bör vidare utveckla nya metoder för bedömning under osäkerhet t.ex. i form av generella angreppssätt med utgångspunkt från ämnens kemiska struktur eller vissa inneboende egenskaper som t.ex. nedbrytbarhet, biotillgänglighet och bioackumulerbarhet. Myndigheterna bör ge vägledning i ämnet t.ex. genom allmänna råd.

Det varugrupsinriktade arbetssättet utgår t.ex. från behov av åtgärder i olika branscher eller varugrupper och grundar sig på kunskap om kemikalier, deras användning och deras effekter på människa och miljö. Arbetet kan bedrivas i form av riktade kampanjer med samverkan mellan myndigheter och enskilda företag eller branschorganisationer.

Ett sådant angreppssätt har tydliga mottagare och använder tydliga kanaler. Det innebär att myndigheterna utför tillsyn

i bred bemärkelse. Resultaten är som regel mätbara. Arbets sättet är resurseffektivt och ger ofta förstärkningseffekter mellan leverantörer och kunder med utveckling av kundkrav som en följd.

Vi anser att ett sådant arbetssätt ska användas i ännu högre utsträckning än för närvarande. Ett sådant arbete kan med fördel bedrivas på regional nivå i nära samverkan mellan myndigheter och regionens näringsliv i projekt med bred inriktning mot både utsläpp, kemikaliekontroll och avfall. Bildande av särskilda branschgrupper och det regionala arbetet enligt nätverksmodellen, kan vara lämpliga kanaler för arbetet.

Det är framförlit i ett varugruppsinriktat arbete som användningen av ekonomiska styrmedel kan bli aktuell (se avsnitt 4.14 och 5.5).

### 5.11 Kriterier definieras för långlivade och bioackumulerbara ämnen

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Vi har i vårt arbete blivit medvetna om att det saknas kriterier för vad som ska räknas som ett långlivat ämne. De tester som finns baseras på om ämnet är lätt nedbrytbart eller inte. Vi anser det angeläget att i samarbete med experter och i internationella sammanhang definiera be-

greppet långlivad. Detta är särskilt viktigt eftersom även Esbjergdeklarationen använder begreppet långlivad i sina mål. I Esbjergdeklarationen finns emellertid inga kriterier fastställda för egenskaperna långlivad och bioackumulerbar.

Vi har föreslagit en första nivå för dessa kriterier att användas inledningsvis i arbetet att byta ut ämnena (se avsnitt 2.4). Vi har gjort det för att vi bedömt det angeläget att påbörja arbetet med att definiera vad som menas med denna egenskap samt för att visa vad man minst bör utgå ifrån i utbytesarbetet.

Kemikalieinspektionen bör få ett uppdrag att allt eftersom teknikutvecklingen fortskrider höja våra föreslagna kriteriegränser för bioackumulerbarhet med syftet att närma sig de kriterier som används för dessa egenskaper i vetenskapliga sammanhang.

Metoder för att identifiera långlivade ämnen behöver utvecklas. Det kan ske bl.a. genom OECD:s kemikalieprogram (se avsnitt 7.9).

Kemikalieinspektionen bör också få i uppdrag att närmare precisera vilka tester som avses och hur resultaten ska uttolkas för kriterierna gällande långlivade och bioackumulerbara ämnen.

Förslag till kriterier att användas i ett första steg finns i avsnitt 2.4.

## 5.12 Ökad tillsyn av produktinformationen

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP) åligger det särskilt den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Med en kemisk produkt avses ämnen eller beredningar.

Vidare ska den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en kemisk produkt bedöma produktens inneboende egenskaper från hälso- eller miljösynpunkt och bl.a. utreda

1. vilka ämnen som kan ge produkten farliga egenskaper,
2. arten och graden av de farliga egenskaperna,
3. vilka åtgärder som behövs för att skydda hälsa och miljö vid hanteringen,
4. vilka åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten.

Var och en som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en kemisk produkt ska dessutom i en översikt sammanställa underlaget för sin bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten kan orsaka. Den ska finnas tillgänglig så länge som produkten kan förväntas vara i



användning. Kemikalieinspektionen har meddelat särskilda föreskrifter om utredningsöversikt.

Dessa slags bedömningsunderlag saknas emellertid i många fall hos avsedda företag.

Enligt 8 § (LKP) föreligger skyldighet för den som tillverkar, importerar eller överlåter kemisk produkt att genom märkning eller på annat sätt ge produktinformation ur hälso- och miljöskyddssynpunkt. Vissa regler i lagen, bl.a. om märkningsskyldighet, får av Kemikalieinspektionen föreskrivas även gälla varor.

I förslaget till miljöbalk återfinns likalydande regler om utredningsskyldighet och produktinformation.

Enligt nuvarande praxis handhar Kemikalieinspektionen tillsynen över tillverkares och importörers utredningsskyldighet. Det finns emellertid inget formellt hinder att en länsstyrelse eller kommun i sin tillsyn också kontrollerar efterlevnaden av denna utredningsskyldighet.

Vi tycker att det är viktigt att också kommunerna och länsstyrelserna, i de fall tillsyn bedrivs mot tillverkare eller importörer av kemiska produkter, uppmärksammar dessa på kravet om utredningsskyldighet och kontrollerar att man uppfyller kraven.

#### Systemtillsyn ges ökad prioritet

Det finns en metod inom kemikalietillsynen som benämns systemtillsyn. Det innebär att företagets interna kemikaliehantering och kemikaliepolicy går igenom vid inspektionstillfället. Det kan t.ex. gälla märkningsbestämmelser, förpacknings- och förvaringsregler, varuinformationsblad och ansvarsfrågor inom företaget.

Systemtillsynen syftar bl.a. till att den som tillverkar, importerar, använder eller säljer kemiska produkter ska ha kunskap om gällande regler inom kemikalielagstiftningen. Den ska också ha goda rutiner i verksamhetens egen kemikaliekontroll. Systemtillsynen kommer därmed att generera en marknadsdriven utveckling av kemikaliearbetet.

Det är viktigt att denna slags tillsyn får ökad prioritet i kommunernas och länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt kemikalielagstiftningen.

Vi föreslår i avsnitt 5.14 att kommunerna också ska utöva tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter. Det innebär att systemtillsynen också bör tillämpas på dessa slags produkter.

### 5.13 Rätten att veta - ökad medborgarinformation

Kemikommittén föreslår:

- ★ Företagen rapporterar årligen om användning och utsläpp av kemikalier
- ★ Kemikalieinspektionen får i uppdrag att utfärda föreskrifter om vilka ämnen som ska rapporteras av företagen.

#### Ökad information om miljöfrågor från företagen

Flera utredningar har nyligen berört frågan om en utvidgad skyldighet hos företagen att redovisa miljörelevant information om det egna företags verksamhet.

Redovisningskommittén (SOU 1996:157) föreslog att det i årsredovisningslagen (1995:1554) 6 kap. 1 § skulle införas en

ändring med innebörd att företag som bedriver miljöfarlig verksamhet i miljöskyddslagens mening ska lämna uppgifter i den årliga förvaltningsberättelsen om verksamhetens påverkan på den yttre miljön.

Miljöinformationsutredningen (SOU 1997:4) delade Redovisningskommitténs uppfattning. Huvudsakligen avsågs dock information som kunde vägleda intressenter om finansiella frågor och utvecklingsmöjligheter hos företaget.

Redovisningskommittén avvisade tanken att använda den externa redovisningen som ett påtryckningsmedel för att utverka förändringar med avseende på miljöpåverkan i företagets verksamhet. Redovisningskommittén anförde också att uppgifterna skulle begränsas till miljöpåverkan som uppstår i företagets produktionsprocesser. Ingen information skulle behöva lämnas om eventuell miljöpåverkan vid användning av företagets produkter.

Regeringen har nyligen föreslagit att miljöinformation ska bli obligatorisk för alla företag som ska anmälas eller godkännas enligt miljöskyddslagen. Dessa företag ska redovisa effekterna av sin verksamhet i årsredovisningen.

Vad kan vi lära av andra?

Den amerikanska författningen fäster stor vikt vid medborgarnas möjlighet till insyn och delaktighet i miljöarbetet. Stora framsteg på miljöområdet har gjorts genom att göra information om företagets verksamhet och processer öppen och tillgänglig för allmänheten via media eller på annat sätt. En särskild lag tillkom 1986 som reglerar allmänhetens rätt till information om farliga ämnen som tillverkas eller används i deras omgivning, (Emergency Planning and Community Right to Know Act, EPCRA). Lagen har visat sig vara ett mycket viktigt redskap för t.ex. lokala miljöorganisationer i deras påtryckningsarbete för att få företagen att minska sina utsläpp. Det till lagen kopplade utsläpps-

registret (Toxic Releases Inventory) har tydligt identifierat vilka ämnen som varit särskilt angelägna att kontrollera. Myndigheternas ansträngningar att göra registrets databaser tillgängliga och användbara för allmänheten on-line, på cd-rom och via Internet har också haft stor betydelse. För närvarande ska förluster eller utsläpp för över 600 kemikalier rapporteras till myndigheten, som sedan publicerar uppgifterna. Alla verksamheter som har fler än tio anställda och tillverkar mer än 10 ton av någon av de uppräknade kemikalierna, eller som använder mer än 5 ton ska rapportera.

Databasen över utsläpp ger upplysningar om vilka kemikalier som släpptes ut i den lokala miljön under föregående år, hur mycket som gick till luft, mark eller vatten under ett visst år och hur mycket som fördes bort för kvittblivning, behandling, återanvändning eller energiutvinning. Man får också reda på hur mycket kemikalieavfall som behandlades på platsen, effektiviteten i avfallsbehandlingen, samt vilka aktiviteter som företaget gör för att förebygga utsläpp och återanvända kemikalier.

Myndigheterna avser att utvidga "rätten att vetaprogrammet" för att öka den tillgängliga informationen till allmänheten om kemikalieanvändningen. Det avses gälla mängden av en farlig kemikalie som tas in i en anläggning, hur mycket av den som omvandlas till produkter respektive avfall och den slutliga mängden som lämnar anläggningen.

Utsläppsdaten används av enskilda och intressegrupper för att påverka lokala myndigheter och politiska församlingar, för att utbilda allmänheten, för att främja samarbetet mellan näringsliv och allmänhet m.m. Den används av federala myndigheter i flera olika program bl.a. för att kontrollera efterlevnaden av andra lagar och för att skaffa överblick. Många dagstidningar och tidskrifter både på riks- och lokal nivå bevakar regelbundet databasen och gör reportage med utgångspunkt från t.ex. förändringar i utsläpp från år till år.

Ett annat exempel på hur information kan användas i riskbegränsande syfte är det s.k. förslag nr 65 (Proposition 65) från Kalifornien. Förslaget, som nu utgör lag i Kalifornien ålägger företagen att informera allmänheten när de använder cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller reproduktionsstörande ämnen i sina produkter och processer. Även här är det en informationsskyldighet från företagen som ger allmänheten kunskap om vad som hanteras vid företaget. Informationsskyldigheten kan också ge underlag för produktval, opinionsarbete och förändringar.

Inom EU finns ett system för företagens miljöstyrning och miljörevision, det s.k. EMAS. Företag som ansluter sig till systemet ska informera medborgarna om verksamheten vid företagen ur miljösynpunkt. Det är dock frivilligt att ansluta sig till systemet. I första hand kan man förvänta sig att större företag som är angelägna om en god miljöprofil kommer att ansluta sig. Många mindre företag kan välja att avstå på grund av kostnaderna för att bli certifierade. En del av de företag som väljer att inte ansluta sig är förmodligen sådana där insyn från allmänheten skulle vara värdefull och verka pådrivande på företagets miljöarbete.

Vi tror att informationsspridning om företagens kemikalieanvändning och miljöpåverkan via utsläpp och varuproduktion är en effektiv metod att åstadkomma en förbättrad kemikalieanvändning och kemikaliehantering med små insatser från myndigheterna.

Det finns goda skäl att pröva detta angreppssätt i ökad utsträckning för att främja en bättre hantering av kemikalier samt för att påskynda avveckling och utbyte av icke önskvärda kemikalier och varor.

Enligt EU:s nyligen beslutade direktiv om integrerad kontroll och förebyggande av utsläpp, kommer EU att vart tredje år publicera data över utsläpp av kemikalier. Uppgifterna gäller dock endast storföretag och endast kemikalier

som finns med i tillståndsvillkoren för verksamheten. Dessa uppgifter kommer att omfatta ett litet antal kemikalier. Företag som i sina tillståndsvillkor har gränser för specifika kemikalier ska redovisa utsläppen av dessa årligen till kommissionen och myndigheterna. Myndigheten ska se till att uppgifterna kommer till allmänhetens kännedom. Även detta gäller mycket stora företag och ett litet antal kemikalier. Direktivet kan inte anses uppfylla syftet att på ett tillräckligt sätt informera allmänheten om företagens kemikaliehantering. Direktivet är av minimikaraktär, grundat på artikel 130s i Romtraktaten, och medlemsländerna har därmed möjlighet att införa egna bestämmelser som är mer långtgående.

### Skyldighet att informera

Den svenska offentlighetslagstiftningen ger stora möjligheter för medborgarna att ta del av allmänna handlingar vid svenska myndigheter.

Därigenom ges möjlighet till insyn t.ex. i enskilda ärenden om kemikalier som är föremål för granskning vid myndigheten.

Det krävs dock aktiviteter från medborgaren för att få tillgång till informationen, t.ex. besök vid myndigheten, skriftväxling m.m. Någon möjlighet att få ut material från företag som inte är eller har varit föremål för ärenden vid myndigheten finns dock inte. Inte heller finns det någon skyldighet för företagen att informera medborgarna om t.ex. kemikaliehanteringen vid företaget.

Miljöbalksutredningen föreslår att uppgiftsskyldighet införs för den som yrkesmässigt hanterar kemisk produkt eller för in i eller ut sådan produkt ur Sverige. Uppgift om produkten eller dess hantering lämnas till myndighet som regeringen bestämmer (14 kap. 9 §).

Naturvårdsverket har centralt statistikansvar för utsläppsstatistik. Vi har erfarit att Naturvårdsverket inom ramen för detta ansvar upprättar ett kemikalieutsläppsregister.

Vi har erfarit att det svenska systemet är inspirerat av det amerikanska utsläppsregistret, Toxics Release Inventory, men kommer att anpassas till svenska behov och förutsättningar bl.a. med ledning av erfarenheter som vunnits vid genomförda svenska försök och internationella aktiviteter.

Vi anser att det är angeläget att en skyldighet införs för alla kemikaliehanterande företag att informera om sin hantering av kemikalier på motsvarande sätt som enligt det amerikanska systemet. Detta innebär att de årligen ska informera om användning och utsläpp av vissa specificerade kemikalier med allvarliga verkningar på hälsa och miljö.

I vårt förslag ingår att företagens användning och utsläpp av farliga kemikalier ska redovisas. I användningen ingår det som lämnar anläggningen i form av produkter. Mot bakgrund av detta och den ämnesvisa inriktningen mot både hälso- och miljöfarlighet föreslår vi att närmare föreskrifter för uppgiftslämnandet utarbetas av Kemikalieinspektionen efter samråd med Naturvårdsverket. Det pågående arbetet med utsläppsstatistik vid Naturvårdsverket bör utnyttjas.

I första hand bör uppgifter om utsläpp lämnas vidare till allmänheten, medan uppgifter om företagets användning av kemikalier är av intresse för myndigheterna för att uppskatta kemikalieflöden m.m.

Vi anser också att företagen bör ges en skyldighet att publicera sina data i lokala media. Detta ligger i linje med kemiindustrins eget program för Ansvar och Omsorg som också förordar en ökad öppenhet och ökad information om verksamheten till allmänheten.

## 5.14 Kosmetiska och hygieniska produkters miljöeffekter ska bedömas och tillsynen utvidgas

Kemikommittén föreslår:

- ★ Tillverkare och importörer ser till att kosmetiska och hygieniska produkter kan bedömas utifrån risker för såväl hälso- som miljöskador
- ★ Läke medelsverket 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.

De svenska reglerna för kosmetiska och hygieniska produkter finns i förordningen (1993:1283) om kosmetiska och hygieniska produkter. Förordningen är meddelad med stöd av bemyndigande i lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP). Reglerna i 6 § (LKP) om utredning om bedömning av hälso- eller miljöskador är tillämpliga på kosmetiska produkter. Ansvarig myndighet, Läke medelsverket, får meddela ytterligare föreskrifter om utredningar vad gäller kosmetiska produkters hälso- eller miljöskador.

Verksamheten inom kosmetikakontrollen har sedan 1989 koncentrerats på folkhälsoaspekter för de 14 000 kroppsvårdsprodukter som dagligen används av ett stort antal konsumenter, produkter som via avloppet kan belasta vattenmiljön. Läke medelsverket har låtit upprätta en rapport - Miljöaspekter på kosmetiska och hygieniska produkter. Syftet med denna studie är att kartlägga ingredienser i några produktgrupper vars användning är utbredd och regelbunden. Läke medelsverket anger att denna studie kan



ses som en första undersökning om på vilka områden ytterligare undersökningar bör göras.

Kosmetiska och hygieniska produkter är produkter som appliceras på huden eller kommer i kontakt med kroppens slemhinnor. Hälsoskyddsaspekten på användningen av sådana produkter är därför av överordnad betydelse. Med hänsyn till att mängden förekommande produkter inom området är stor och att merparten av dessa produkter efter användningen förs med avloppsvattnet till vattenmiljön är även miljöaspekterna på användningen av dessa produkter väsentlig.

Vi föreslår att den som tillverkar eller importerar kosmetiska och hygieniska produkter genom egna undersökningar eller på annat sätt ska se till att det finns utredning för bedömning av vilka miljöskador produkterna kan ge upphov till.

Vi föreslår också att 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.

Vi föreslår i avsnitt 6.13 att Sverige ska driva frågan i EU att direktivet om kosmetiska produkter (76/768/EG) också ska innefatta miljöriskvärdering.

### Regional och lokal tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter

Länsstyrelserna och kommunerna är inte tillsynsmyndigheter enligt förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter. Läkemedelsverket har för några år sedan framfört förslag till regeringen att bestämmelse om regional och lokal tillsyn införs i förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter.

Ute i handeln finns ofta kosmetiska och hygieniska produkter tillsammans med andra typiska konsumentprodukter som också är kemiska produkter. Det är därför en komplikation att kommunerna inte kan utöva tillsyn över kosmetiska och hygieniska produkter men över andra konsumentprodukter. Det kan vara svårt, i vart fall för konsumenten, att förstå denna skillnad. Den centrala tillsynsmyndigheten har inte möjlighet att utöva tillsyn i försäljningsledet på samma sätt som en lokal tillsynsmyndighet.

Vi ser därför en fördel i att kommunerna kan biträda Läke medelsverket med att utöva tillsyn över den omfattande mängden konsumentprodukter.

Vi föreslår att bestämmelse införs i förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter att länsstyrelserna utövar den närmare tillsynen inom länet och den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsyn inom varje kommun.

Detta innebär att Läke med elsverket måste tillgodose behov av information, vägledning och utbildning i frågor om bestämmelser för kosmetiska produkter riktat till lokala och regionala tillsynsmyndigheter.

Vi föreslår i avsnitt 5.12 att systemtillsyn tillämpas på kosmetiska och hygieniska produkter.

## 5.15 Läke med lens miljöeffekter ska kartläggas

Kemikommittén föreslår:

- ★ Läke med elsverket får i uppdrag att i samråd med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket föreslå lämpliga åtgärder för att minska läke med lens påverkan på miljön efter användning.

Läkemedelsverket är den myndighet som ansvarar för godkännande och kontroll av läkemedels kvalitet, effekt och säkerhet inom ramen för läkemedelslagstiftningen.

Hittills har det inte regelmässigt förekommit att läkemedel kontrollerats med avseende på effekter på miljön. På läkemedelsområdet har emellertid nyligen införts krav på miljöeffektundersökning för nya läkemedelsprodukter vid ansökningar om godkännande, Environmental Risk Assessment, (ERA).

Sedan Sveriges inträde i EU ingår det att vid en bedömning av ansökningar om godkännande av nya läkemedel att Läkemedelsverket även väger in eventuella bestående skadliga effekter på miljön i den risk/nyttabedömning som ligger till grund för ett eventuellt marknadsföringsgodkännande. Läkemedelsverket kan även anmoda sökanden att införa hanteringsrutiner för att minimera risker av olika slag i den Produktresumé som beskriver produkten och dess användning. Nyttan med läkemedel ur hälsoperspektiv och företagens rätt att marknadsföra likvärdiga produkter måste vägas in i ett beslut om godkännande.

Dokumentation som ligger till grund för godkännande lämnas till Läkemedelsverket i samband med ansökan och utgör därmed allmän handling. Denna omfattas dock ofta av sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Läkemedelsverkets bedömningar utgör också allmän handling.

Från och med 1998 kommer ett program att startas av Läkemedelsverket för att en miljöriskvärdering i relation till nytta även ska inbegripa redan godkända produkter.

Från och med 1998 kommer krav på miljöeffektundersökning Environmental Risk Assessment, (ERA) att även inbegripa redan godkända produkter. Inom en femårsperiod kommer företag med godkännande i Sverige att anmodas

lämna in en särskild dokumentation som innebär att Läke­medelsverket kan avgöra vilka läkemedel som direkt kan anses utgöra en minimal risk för miljön och vilka som kan behöva dokumenteras ytterligare för att en korrekt risk/nyttabedömning ska kunna göras. Åtgärder för att minska läkemedlens påverkan på miljön efter användning måste bedömas från fall till fall och sättas i relation till läkemedlens nytta i ett folkhälsoperspektiv. Läkemedel som bedöms kunna ackumuleras i miljön kan enligt ovan nämnda riktlinjer bli föremål för särskilda inskränkningar i användningen.

Ett exempel på problem som uppmärksammats på senare år är den diffusa spridningen av antimikrobiella ämnen till miljön. De kan bl.a. ge upphov till resistent bakterier. I Storbritannien har det konstaterats förändringar hos fisk nedströms avloppsreningsverk. Orsaken anses vara bl.a. läkemedelsrester i avloppsvattnet från hushållen. Det behövs motsvarande studier i Sverige av t.ex. hormonstörande effekter relaterade till läkemedelsanvändning.

Vi föreslår att Läke­medelsverket ges i uppdrag att i samråd med Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och ev. andra berörda myndigheter föreslå lämpliga åtgärder för att minska läkemedlens påverkan på miljön efter användning varvid särskilt ska beaktas effekter av långlivade och bioackumulerbara ämnen.

## 5.16 Kartläggning av farliga ämnen i samhället

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Vi har i vårt arbete avgränsat bort varor och material som redan finns i samhället (se avsnitt 1.8). Det betyder att vi inte föreslår mål eller åtgärder för farliga ämnen som redan är inlagrade i samhället eller som finns på deponier. Dessa ämnen innebär emellertid att utsläpp till eller annan påverkan på miljön sker under varornas användning eller i avfallsledet. Detta kan utgöra ett stort miljöproblem med betydelse för möjligheterna att uppnå Esbjergdeklarationens mål.

Det finns endast ett fåtal uppgifter om de totala mängderna långlivade organiska miljögifter och metaller inlagrade i samhället. Sannolikt är den kända upplagringen av sådana ämnen bara en liten del av den totala mängden. Naturvårdsverket redovisar i bl.a. rapporten *Persistenta Organiska Miljögifter* (Rapport 4563) samt i rapporten *Metaller i stad och land* (Rapport 4677) bl.a. uppskattningar av mängden inlagrade farliga ämnen i samhället.

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.

Våra mål är inriktade på ämnen som företag och konsumenter medvetet ska styra bort från. Våra mål tar inte fasta på utsläpp av ämnen från varor som redan förts in i samhället. Målen är deletapper för att uppnå Esbjergdeklarationens mål om att halterna av farliga ämnen ska vara nära nollnivå och att halterna av naturliga ämnen ska vara nära de naturligt förekommande (se avsnitt 1.4 och 2.2).

Därför behövs en kartläggning för att utröna vidden av problemet med upplagrade ämnen i samhället. Först därefter är det möjligt att ta ställning till eventuella åtgärder. Vi föreslår att en kartläggning av farliga ämnen i samhället görs för att bedöma problemets storlek och art.

I kartläggningen bör ingå att ta fram följande uppgifter om hälso- och miljöstörande ämnen, bl.a. metaller och långlivade organiska ämnen,

- hur mycket som tillförs samhället årligen, t.ex. via import och inhemsk produktion,
- hur mycket som redan finns inlagrat i samhället och i vilken form,
- hur mycket som släpps ut via kontrollerade utsläpp,
- hur stor den diffusa spridningen kan tänkas vara,
- hur stor är emissionen av kemikalier från olika typer av produkter.

Vi föreslår att berörda myndigheter får i uppdrag att genomföra sådan kartläggning i samhället. Vi föreslår vidare att ansvarig myndighet inom försvarsmakten får i uppdrag att genomföra motsvarande kartläggning vad avser försvarsmaktens användning av ifrågavarande ämnen. Vi anser att det är en fördel om myndigheterna samordnar sitt kartlägningsarbete. Vi föreslår att kartläggningen bör ske med sikte på att utgöra bedömningsunderlag för regeringens översyn och utvärdering av de kemikaliepolitiska målen (se avsnitt 5.19).

## 5.17 Företagen innehållsdeklarerar varor

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Med varor avses en mycket bred definition av produkter och material som marknadsföres. Som en liten del i det stora begreppet varor finns kemiska produkter bestående av kemiska ämnen eller beredningar av ämnen. Definitionen kan exemplifieras med en TV-apparat som är en vara men inte en kemisk produkt även om den innehåller kemiska ämnen.

Som vi konstaterat i kapitel 3 har mängden kemikalier i varor ökat de senaste åren bl.a. till följd av utvecklingen för att ge varorna olika egenskaper exempelvis hållbarhet, mjukhet, flamskydd. Detta innebär att det i många varor finns minst lika många kemiska ämnen som i kemiska produkter. 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. En förutsättning för att en marknad ska fungera effektivt är att aktörerna på marknaden har tillgång till information så att de kan fatta rationella beslut.

För att konsumenter själva ska kunna jämföra varor och tillämpa utbytesprincipen är det viktigt att det går att ta reda på vad varorna innehåller. En utveckling av innehållsdeklarationer av material och tillsatser i varor är därför ett

viktigt komplement till miljömärkningen och en förutsättning för ett effektivt marknadsdrivet miljöarbete. 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.

Information om varors kemikalieinnehåll är också mycket viktigt vid omhändertagandet av avfallet. För att kunna dela upp avfallet i lämpliga fraktioner måste man lätt kunna ta ställning till vad varan innehåller.

### Innehållsdeklaration

Vi föreslår att alla varor på något sätt ska vara försedda med en innehållsdeklaration som beskriver vilka material och tillsatser som ingår (se avsnitt 2.3). Sådan deklaration bör införas senast från år 2002. Deklaration om innehåll ska finnas för både varor som tillverkas i Sverige och för varor som importeras. Särskilda tillsatser bör anges exempelvis stabilisator, flamskydd, mjukgörare, härdare. För att inte avslöja affärshemligheter, som exempelvis recept, bör inte den exakta mängden av varje del anges utan bara räknas upp.

Vi bedömer att innehållsdeklarationer är förtroendeskapande och kommer att underlätta för upphandlare inom företag, men också för hushållen, att få information om varans innehåll. Många företag har insett detta och använder sig av innehållsdeklarationer. Ett exempel är Sveriges Färgfabrikanters Förening som för sina medlemmar har tagit fram modeller för miljödeklarationer där produktsammansättningen redovisas. Kretsloppsdelegationen behandlade frågan om innehållsdeklarationer för varor i sin "Strategi för kretsloppsanpassade material och varor", rapport 1997:14. Delegationen har för avsikt att utveckla innehållsdeklarationer som en del av producentansvaret under år 1997.



Innehållsdeklarationer utvecklas nationellt - för att bli harmoniserade krav på EU-nivå

För att utveckla förslag till innehållsdeklarationer på konsumentvaror kan en väg vara att myndigheterna, industrin och handeln inleder ett samarbete om system för innehållsdeklarationer 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. Se avsnitt 6.6.

### 5.18 Företagen redovisar hur de når de kemikaliepolitiska målen

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

De mål som redovisas i kapitel 2 riktar sig i första hand till företag som arbetar på den svenska marknaden. Målen ska vara styrande och marknadsdrivande. Målen ska också vara styrande för myndigheternas verksamhet. Konsumenterna ska använda målen som riktlinjer i produktvalet.

Vi föreslår att företag som tillverkar, importerar, använder eller omhändertar farliga kemikalier ska upprätta en plan för hur de kemikaliepolitiska målen ska nås samt regelbundet kunna redovisa hur långt de nått i arbetet med att nå målen. Vi föreslår att arbetet sker enligt följande.

År 2000 upprättas en plan för hur målen ska nås. Årligen därefter bör företagen göra en avstämning mot planen och ange hur långt man kommit i arbetet på att nå målen. Vidare redovisas vilka åtgärder företagen tänker vidta för att närma sig målet.

Tillverkare ska även redovisa vilka och hur stora utsläpp (inklusive diffusa utsläpp som t.ex. slitage och korrosion) av metaller som varorna orsakar under användning samt i återvinnings- och avfallsledet.

Skälet till att vi lägger stor vikt vid redovisningen av metallutsläpp är att kunskapen om denna spridning behöver öka, och för att det generella metallmålet sannolikt är svårast av målen att uppnå (se avsnitt 2.7).

Företagen ska kunna redovisa såväl planen som den årliga avstämningen för tillsynsmyndighet. Företagen ska dessutom på lämpligt sätt offentliggöra arbetet med måluppfyllelsen.

Ett annat sätt att offentliggöra arbetet med måluppfyllelsen är att det beskrivs i företagets årsredovisning. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter ta fram riktlinjer för industrins redovisning av de kemikaliepolitiska målen.

## Miljöledningssystemen utvidgas

I den enkät vi gjort till näringslivet med frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att förmå företagen att minska användningen av farliga kemikalier, pekar flera organisationer på miljöledningssystemen som ett viktigt styrmedel.

Industriförbundet har i samarbete med Föreningen Miljörevisorerna i Sverige tagit fram en bok som handledning för miljöledningssystem.

Vi föreslår att Industriförbundet och branschföreningarna utvecklar rekommendationer som baserar sig på de svenska målen och att företagen ska redovisa hur de arbetar för att uppnå målen. Arbetet med målredovisningen bör därför lämpligen också redovisas tillsammans med redovisning av miljöledningssystem för de företag som är anslutna till sådana system.

### 5.19 År 2003 görs en översyn och en utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen

Kemikommittén föreslår:

- ★ År 2003 görs en översyn och utvärdering av de kemikaliepolitiska målen och styrmedlen.

Vi har i kapitel 2 ställt upp ambitiösa mål för kemikaliepolitiken. Enligt vår uppfattning bör dessa mål huvudsakligen kunna nås på frivillig väg under medverkan av alla aktörer på kemikalieområdet. En förutsättning för att målen ska nås är att alla som hanterar kemikalier tar sitt ansvar genom att tillverka, tillhandahålla, efterfråga och använda kemikalier och varor som är hälso- och miljömässigt

acceptabla i ett kretsloppsperspektiv. Ett stort ansvar läggs på näringslivets aktörer. Det kan finnas en risk att arbets sättet inte blir lika drivande som lagstiftning. Det är därför viktigt att regeringen tydligt markerar sin avsikt att genomdriva målen. Om marknaden inte klarar att nå upp till målen kan det bli nödvändigt att tillgripa andra medel.

Målen ska nås på tio respektive 15 år. Tio år kan vara både en kort och en lång tid för förändringsarbete. Företagen kan behöva investera i nya maskiner och processer, vilket ibland tar mer än tio år. Ändrade kundkrav kan åstadkomma helt nya verksamheter och även branscher på bara ett par års tid. Komplexiteten i varuflödet kan göra det svårt att löpande följa utvecklingen och mäta graden av måluppfyllelse.

I föregående avsnitt har vi föreslagit hur företagen ska redovisa sitt arbete mot de kemikaliepolitiska målen. Regeringen kan behöva ta ställning till om det av oss föreslagna arbetssättet leder mot målen med tillräcklig kraft. Regeringen behöver vidare ta ställning till vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att Esbjergdeklarationens mål ska uppnås. Regeringen kan också behöva ett underlag för att bedöma om lagstiftningsåtgärder kommer att bli nödvändiga. Vi föreslår därför att regeringen vid lämplig tidpunkt gör en översyn av arbetet med att nå de kemikaliepolitiska målen.

Översynen bör bygga på det material som företagen redovisat, men även annat underlag från myndigheter m.fl. Bland detta underlag bör också ingå uppgifter från den kartläggning som vi föreslår ska genomföras enligt avsnitt 5.16. Uppgifterna är viktiga som ett underlag för regeringens bedömning av ev. behov av åtgärder för att Esbjergdeklarationens mål ska uppnås.

Tidpunkten bör väljas så att det med rimlig grad av säkerhet går att bedöma hur det nya arbetssättet har fungerat och om målen kan nås till år 2007. Översynen bör

också innehålla en analys av i vilken grad olika styrmedel, t.ex. den av oss föreslagna nätverksmodellen, har bidragit till resultaten. Vi anser att år 2003 är en lämplig tidpunkt, som ger möjlighet för eventuella ytterligare åtgärder att hinna verka till år 2007.

## 5.20 Sverige utnyttjar aktivt möjligheterna till nationell lagstiftning och notifierar nationella begränsningar

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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.

Sveriges ambition ska i första hand vara att arbeta för gemensamma lagar inom EU på kemikalieområdet. Sverige ska arbeta för att dessa utgår från en hög skyddsnivå. I vissa lägen kan det dock finnas behov av att Sverige går längre i den nationella lagstiftningen vilket inte är minst viktigt för att gemenskapens hela kemikaliepolitik effektivt ska drivas framåt. På områden där gemenskapslagstiftning ännu inte stiftats, dvs. på icke harmoniserade områden, kan

nationella åtgärder vidtas i den mån de inte inskränker den fria handeln eller om de gör det, i den mån att de är proportionella i förhållande till de problem de avser att motverka. Sverige bör utnyttja de möjligheter som ges till nationellt agerande på icke harmoniserade områden.

På områden där det finns gemensam lagstiftning, harmoniserade områden, ges möjligheter till nationella åtgärder genom den s.k. "miljögarantin". Miljögarantin garanterar inte medlemsländerna att gå längre nationellt varför begreppet är missvisande. Miljögarantin ger dock möjlighet till nationellt agerande. Det är viktigt att Sverige bidrar till ökad klarhet i hur stort utrymme som ges genom "miljögarantin". Detta kan ske genom att Sverige utnyttjar de frihetsramar som finns att införa nationella bestämmelser.

För att pröva medlemsstaternas handlingsutrymme och på det viset driva gemenskapens kemikaliearbete framåt föreslår vi att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att ta fram förslag till nationella begränsningar av särskilt farliga kemiska ämnen som ännu inte är begränsade på gemenskapsnivå i syfte att förslagen notifieras.

Det är också viktigt att särreglerna är väl motiverade ur hälso- och miljösynpunkt (se avsnitt 6.4).

Vi inser att sådana notifieringar inte är förenliga med det generella angreppssätt som vi föreslår i kapitel 4. Notifieringar av enskilda ämnen motiveras dock av att de är viktiga som ett parallellt arbetssätt för att skapa ökad juridisk klarhet och för att driva gemenskapens kemikaliearbete framåt.

I kapitlet Åtgärder i EU (avsnitt 6.4) utvecklas frågan om Sveriges nationella lagstiftningsmöjligheter. Se även bilagorna 4 och 11.

## 5.21 Svensk policy tas fram för det internationella kemikaliearbetet

Kemikommittén föreslår:

- ★ 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 ska integreras med biståndspolitiken.

### Internationell policy

Vi anser att möjligheterna att nå de svenska miljömålen är avhängigt förhållandena i andra länder, framför allt länderna utanför OECD. En stor del av den svenska miljöpolitiken måste föras utomlands, i regionala och internationella organisationer. Vi måste där på alla sätt verka för att kontrollen av kemiska produkter och varor når en acceptabel nivå i alla länder. Utgångspunkten måste vara att inget land ska behöva utstå skador på sin miljö till följd av kemikalie- eller varuproduktion i någon annan del av världen.

Vi anser att Sverige ska fortsätta att spela en aktiv och drivande roll i det internationella arbetet. Detta måste vara en del av den nationella politiken och ses som ett utflöde av den. Enligt kommittén har Sverige en kemikaliepolitik som bedrivs på olika nivåer nationellt, inom EU och internationellt.

## Bistånd och kemikalier

Biståndspolitiken måste kopplas mycket tätare till kemikaliepolitiken. Svenska initiativ för att åstadkomma global avveckling av farliga ämnen måste samordnas bättre med bistånds- och samarbetsinsatser i mottagarländerna. En internationell arbetsfördelning bör också eftersträvas för att fler länder ska dras in i arbetet på att förbättra den globala miljön.

Vi vill särskilt lyfta fram betydelsen av en starkare samverkan mellan kemikalie- och biståndsmyndigheterna. Det påbörjade samarbetet mellan Kemikalieinspektionen och Sida är ett steg i rätt riktning. Vi anser att det behöver utvidgas och fördjupas. De båda myndigheterna bör därför få i uppdrag att ta fram en gemensam plan för hur de globala kemikaliefrågorna ska integreras med biståndspolitiken. Sveriges roll i genomförandet av de förväntade globala kemikaliekonventionerna ska därvid särskilt belysas.