

6 Åtgärder i EU

Kemikommitténs förslag i sammandrag:

- ★ Sverige arbetar för att de svenska målen och hörnstenarna blir vägledande i EU:s kemikaliepolitik
- ★ En kemikaliestrategi tas fram:
 - En utvärdering görs av kemikaliepolitiken
 - En plan upprättas för Esbjergdeklarationens genomförande
 - Miljöövervakningen av kemikalier utvecklas för att följa upp vidtagna åtgärder
 - EU:s biståndsprogram kopplas till kemikaliearbetet
 - Utsläpps- och avfallsfrågor integreras med kemikaliekontroll
 - En kemikaliepolicy utarbetas med grundläggande principer som på sikt kan utvecklas till en ramlag
 - Gemenskapens kemikaliepolitik resultatredovisas årligen
- ★ Sverige utnyttjar möjligheterna till nationell lagstiftning och notifierar nationella begränsningar
- ★ Sverige bör föreslå EU att ännu ej reglerade långlivade organiska miljögifter, s.k. POP:s, förbjuds
- ★ Sverige driver frågan om nya EG-regler med krav på innehållsdeklarationer för varor
- ★ Sverige arbetar aktivt för att försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska få en bredare tillämpning

- ★ Sverige arbetar för att utbytesprincipen tillämpas i EU
- ★ Sverige arbetar för att företagens ansvar ökar
- ★ Sverige arbetar för att EU använder ett mer generellt angreppssätt i kemikaliepolitiken
- ★ Sverige arbetar för att programmen för nya och existerande ämnen utvärderas och utvecklas, bl.a. med rutiner som identifierar "Esbjergämnen"
- ★ Sverige tar initiativ till att förordningen om miljöstyrning och miljörevision utvecklas
- ★ Sverige arbetar för att direktivet om kosmetiska produkter ska innehålla miljökrav
- ★ Sverige arbetar för att kraven i kristalldirektivet och andra produkt direktiv baseras på funktion i stället för ämnesinnehåll

6.1 Strategi för svenskt agerande i EU

Vi anser att Sverige ska arbeta med att utveckla EU:s gemensamma kemikaliepolitik. Utgångspunkten för detta arbete ska i första hand vara Esbjergdeklarationens mål och på längre sikt de mål som vi föreslagit i kapitel 2.

Våra mål är också ett förslag till hur EU:s medlemsländer ska uppnå de övergripande målen i Esbjergdeklarationen. Sverige ska i sitt kemikaliepolitiska arbete i EU verka för att lagar stiftas som i första hand medverkar till att Esbjergdeklarationens mål och våra mål uppfylls.

Sverige ska bidra till att öka klarheten i var gränserna för medlemsstaternas nationella kemikaliearbete går. Medlemsstaternas möjligheter till nationellt handlande är inte minst

viktigt för att hela gemenskapens kemikaliearbete effektivt ska kunna drivas framåt.

Försiktighetsprincipen, liksom utbytesprincipen, behöver få en ökad tillämpning i EU. För att åstadkomma detta bör lyckade tillämpningar av principerna lyftas fram i gemenskapen. EU bör också anta ett mer generellt angreppssätt i utvärderingen av kemikalier liksom i begränsningsarbetet.

6.2 Sverige arbetar för att de svenska målen och hörnstenarna blir vägledande i EU:s kemikaliepolitik

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige arbetar långsiktigt för att EU ska ta fram lagstiftning som innehåller en avvecklingsplan av användningen av organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan.
- ★ Ett svenskt förankringsarbete hos andra medlemsstater och EU-institutionerna inleds.

EU-kommissionen liksom ett stort antal medlemsländer, däribland Sverige, har ställt sig bakom Esbjerg-deklarationens mål. Vi lägger stor vikt vid deklarationens mål och ser det som angeläget att målen inom en snar framtid kan konkretiseras i EG-rätten. En plan för införande av Esbjerg-deklarationens mål bör därför ingå i EU:s kemikaliestrategi som ska tas fram. Ett förslag till hur planen kan se ut redovisas i avsnitt 6.3 .

Våra mål, som beskrivs i kapitel 2, anger bl.a. att de kemikaliepolitiska insatserna ska koncentreras till använd-

ningen av organiska, långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan. Erfarenheten visar att slutna system inte existerar i praktiken. Därför måste användningen inte bara begränsas eller kringgärdas med restriktioner utan avvecklas helt.

Arbetet bör på lång sikt inriktas på att få målen formulerade i juridiskt bindande lagtext. Det ska ske genom att regeringen förklarar de svenska intentionerna för EU-kommissionen, som har initiativrätt. Med målen väl förankrade hos andra medlemsstater bör en svensk intentionsförklaring på sikt leda till att kommissionen tar initiativ till nya lagförslag som begränsar och avvecklar användningen av organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen inom EU. Lagförslagen bör, som vid utfasningen av ozonnedbrytande ämnen, innehålla ett antal datum när olika delmål ska vara uppfyllda.

Förankringsarbete hos andra medlemsstater

Arbetet ska till att börja med inriktas på att förankra målen hos andra medlemsstater och i EU:s institutioner. Vi föreslår att också organisations- och industriföreträdare ska arbeta med att förankra målen hos sina europeiska kollegor.

En kemikaliestrategi tas fram

Kemikommittén föreslår:

- ★ En kemikaliestrategi arbetas fram på samma sätt som försurningsstrategin. Den ska innehålla följande:
 - En utvärdering görs av kemikaliepolitiken
 - En plan för Esbjergdeklarationens genomförande upprättas med följande åtgärder:
 - * Kraven i utsläppsdirektiven om integrerad föroreningsskontroll i större och mindre anläggningar och i vattendirektivet skärps
 - * Programmen för nya och existerande ämnen får nya rutiner som identifierar "Esbjergämnena"
 - * Kriterier för långlivade, bioackumulerbara och giftiga ämnen utvecklas
 - * Begränsningsdirektivet skärps i flera omgångar tills alla "Esbjergämnena" är omfattade
 - * Ökad miljöhänsyn och mer generella kriterier vid begränsningar
 - * Esbjergdeklarationens mål ska styra det globala kemikaliarbetet
 - Miljöövervakningen av kemikalier utvecklas för att följa upp vidtagna åtgärder:
 - * Miljömyndigheten i Köpenhamn bör utvidga statistikunderlaget för att beskriva det aktuella tillståndet i miljön, bedöma hotbilden och följa upp vidtagna åtgärder
 - * En särskild plan för att följa upp Esbjergdeklarationens mål

...forts.

- EU:s biståndsprogram kopplas till kemikaliarbetet
- Utsläpps- och avfallsfrågor integreras med kemikaliekontroll för att kunna överblicka varors hela livscykel
- En kemikaliepolicy med grundläggande principer om försiktighet, utbyte och företagens ansvar utarbetas. Policyn kan på sikt utvecklas till en ramlag
- Gemenskapens kemikaliepolitik resultatredovisas årligen.

EU har beslutat att ta fram en kemikaliestrategi

En utvärdering av EU:s femte miljöhandlingsprogram från 1992 genomfördes av kommissionen under 1995. Utvärderingen har resulterat i en aktionsplan för att påskynda arbetet med handlingsprogrammet. I skrivande stund är aktionsplanen ännu inte helt beslutad. En av artiklarna i aktionsplanen gällde upprättande av en kemikaliestrategi. I artikel 11 (i) står det att:

"Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att utarbeta och presentera en strategi som bland annat kommer att leda till ytterligare ansträngningar att nå upp till målen för Agenda 21 när det gäller de kemikalier, som vid användning bedöms utgöra oacceptabla risker för hälsan och miljön, med särskild vikt vid försiktighetsprincipen, ersättning av eller etappvis borttagande av giftiga ämnen och information om risker till användarna."

Det femte miljöhandlingsprogrammet och aktionsplanen för detsamma är de dokument som politiskt ytterst styr arbetet med kemikalier. Handlingsprogrammet är allmänt hållet och kortfattat och ger därför begränsad styrning av det omfattande arbetet med kemiska risker som sker på general-

direktoraten. Det finns inga genomarbetade offentliga verksamhetsplaner för kemikalieområdet med kort- och långsiktiga mål och någon resultatredovisning av EU:s arbete är heller inte utvecklade.

Det är därför viktigt att den beslutade kemikaliestrategin snabbt tas fram. Sverige bör tidigt vara med och påverka innehållet i strategin. När EU:s försumningsstrategi togs fram bidrog Sverige med resurser i form av en nationell expert för att ett bra underlag till beslut skulle kunna tas fram. Ett liknande arbetssätt är önskvärt även för utarbetandet av kemikaliestrategin.

Kemikaliestrategin bör ligga till grund för det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Arbetet med detta program kommer att inledas inom en snar framtid. EU:s miljöhandlingsprogram har i regel varit ambitiösa. Man har emellertid haft svårt att leva upp till de högt ställda målen. Det är därför viktigt att det sjätte programmet blir mer operativt än de tidigare programmen.

En utvärdering görs av kemikaliepolitiken

Utvärderingen av det femte miljöhandlingsprogrammet behandlar kemikaliepolitiken mycket kortfattat. Vi föreslår därför att en utvärdering av den nuvarande kemikaliepolitiken är en naturlig utgångspunkt för strategiarbetet. Det är av särskild vikt att arbetet inom programmet för existerande ämnen utvärderas. Våra förslag till möjliga ändringar i programmet redovisas i avsnitt 6.11.

En plan upprättas för Esbjergdeklarationens genomförande

En viktig del, som bör finnas med i EU:s kemikaliestrategi, är en plan för vilka åtgärder som behöver vidtas för att införa Esbjergdeklarationen i EG:s lagstiftning. Ett förslag redovisas nedan.

Flera olika initiativ har tagits för att rädda ekosystemen i haven som omger den Europeiska Unionen. Detta har resulterat i ett antal deklARATIONER och konventioner: Oslo-Pariskonventionen för Nordostatlanten, Esbjergdeklarationen för Nordsjön, Helsingforskonventionen och Visbydeklarationen för Östersjön samt Barcelonakonventionen för Medelhavet.

I Esbjergdeklarationen slås fast att man kontinuerligt ska reducera utsläppen och förlusterna av farliga ämnen i syfte att närma sig målet att de helt ska upphöra inom en generation (25 år). Med farliga ämnen avses ämnen eller grupper av ämnen som är långlivade, bioackumulerbara och giftiga. Ämnen som uppfyller dessa kriterier är nedan kallade "Esbjergämnen". För en utförligare beskrivning av Esbjergdeklarationen se kapitel 1 i betänkandet.

Oslo-Pariskommissionen, bestående av EU och strandstaterna till Nordostatlanten, har tagit fram flera rekommendationer och beslut för förhindrande av att föroreningar släpps ut till Nordostatlanten. Oslo-Paris-kommissionen planerar att vid ett ministermöte hösten 1997 anta mål som överensstämmer med Esbjerg-deklarationens mål. Samtidigt kommer Oslo-Paris-konventionen från 1992 att slutligt ratificeras. Den kommer, till skillnad från den tidigare konventionen, att vara juridiskt bindande enligt internationell rätt, vilket innebär att konventionen ska implementeras genom lagstiftning. Nästan alla EU:s medlemsstater, liksom EU-kommissionen, kommer därmed att beröras av målen i deklARATIONEN och konventionerna. För att de ska omsättas i praktiska åtgärder behöver de skrivas in i EG:s juridiskt bindande rättsakter och följas upp genom EU:s miljöövervakningsprogram. Hur uppföljningen kan gå till beskrivs senare.

Juridiska åtgärder som är nödvändiga

Målen förutsätter en kontinuerlig reducering av utsläpp och förluster av farliga ämnen som är bioackumulerbara, långlivade och giftiga. För att åtgärderna ska vara effektiva måste de vidtas på flera områden. Det förutsätter en integrering av traditionella kemikalie-, utsläpps- och avfallsfrågor. Det är också viktigt att arbetet följs upp genom miljöövervakningssystemen. Lagstiftningen måste därför täcka punktutsläpp, diffusa utsläpp och spridning via varor samt långväga transporter av föroreningar. På längre sikt skulle en ramlagstiftning för kemikalier kunna möjliggöra detta. Vi har gjort en inventering av vilka enskilda lagar som kan behöva förändras i den befintliga EG-lagstiftningen för att uppnå målen. I bilaga 3 finns en beskrivning av rättsakterna.

Punktutsläpp

För att komma åt punktutsläpp är det viktigt med stränga krav på utsläpp från främst industrianläggningar. Detta kan i EG-rätten ske genom förändringar i direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet, 96/61/EG), det gamla direktivet om utsläpp av farliga ämnen i vatten (vattendirektivet, 76/464/EEG) som för närvarande omarbetas till en strategi/ett direktiv för integrerad för-oreningskontroll av mindre anläggningar (SI-strategin/ direktivet) samt ramdirektivet för vatten.

För att nå målet till år 2020 bör man successivt skärpa utsläppsgränsvärdena både i direktiven för större (IPPC) och mindre (SI) anläggningar. I ramdirektivet för vatten som är under utarbetande samordnas flera olika direktiv som berör vatten. Målet är att skapa en "god vattenkvalitet" till år 2010. Den oprecisa målsättningen bör utvecklas vilket

gör att det finns en möjlighet att eventuellt anta Esbjerg-deklarationens mål som mål för ramdirektivet. Det är viktigt att Sverige arbetar för att så blir fallet.

Diffusa utsläpp och spridning via varor

För att komma åt diffusa utsläpp från varor måste man se till att "Esbjergämnen" aldrig kommer in i varorna. Det kan ske genom att de ämnen som faller för kriterierna identifieras så att försäljning och användning av dessa kan regleras. Kriterierna behöver dock utvecklas. Sverige bör vara drivande i detta arbete. Nya rutiner i programmen för existerande, (EG) nr 793/93, och nya ämnen, (EG) nr 79/831, 92/32 och 93/67 som identifierar ämnen som är långlivade, bioackumulerbara och giftiga kan möjliggöra detta. Idag saknas uppgifter om ämnens livslängd. Vi föreslår att detta tillägg görs till programmen.

Vidare bör regleringen av försäljning och användning av dessa ämnen successivt skärpas genom begränsningsdirektivet (76/769/EG). Tidigare har motivet till begränsning oftast varit skydd av allmänhetens hälsa medan det varit svårare att få stöd för åtgärder som grundar sig på miljöskäl. Sverige bör därför särskilt arbeta för ökad miljöhänsyn vid begränsningar. Det är också viktigt att använda generella kriterier. Skärpningarna av begränsningsdirektivet kan ske i flera omgångar tills alla "Esbjergämnen" är omfattade av begränsningar i god tid till år 2020.

Långväga gränsöverskridande transporterade föroreningar

För att komma åt de långväga gränsöverskridande transporterade föroreningarna är det viktigt att gemenskapens beslut införs i hela unionen. Sverige bör i olika sammanhang verka för att EU:s medlemsstater i en högre grad lever upp till gemenskapens miljö- och kemikalielagstiftning. Mer

enhetlig regler för tillsyn i medlemsländerna kan borga för detta.

Det är också viktigt att EU arbetar för att Esbjergdeklarationens och Oslo-Pariskonventionens mål inom en tioårsperiod lyfts upp till mål i regionala och globala överenskommelser inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP) och FN:s miljöprogram (UNEP). Målen ska vara styrande för det globala kemikaliearbetet.

Miljöövervakningen av kemikalier utvecklas för att följa upp vidtagna åtgärder

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 detta mål nås.

Miljöövervakningens övergripande målsättning är 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 att bedöma 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.

EU:s miljömyndighet i Köpenhamn för statistik över utsläppsmängderna av sedan länge kända miljögifter som DDT, PCB etc, men inte över högvolykmkemikalier och andra vanligt förekommande kemikalier. För att beskriva tillståndet och bedöma hotbilden vad gäller kemikalieanvändningen och den europeiska miljön måste miljömyndighetens statistik kompletteras med analyser av kemiska ämnen som nu är i bruk. Detta statistikunderlag bör utvidgas till att täcka ett större område än dagens för att

spegla aktuella problem.

Det är särskilt viktigt att EU:s miljöövervakning följer upp åtgärder vidtagna för att uppfylla Esbjergdeklarationens mål. En plan för hur detta ska gå till bör tas fram.

EU:s biståndsprogram kopplas till kemikaliearbetet

EU är världens största biståndsgivare och har en mängd olika biståndsprogram både för utvecklingsländer och för de östeuropeiska länderna. Det är angeläget att biståndsprogrammen i högre grad kopplas till kemikaliearbetet. Många av de allra farligaste kemikalierna som vi redan avvecklat används fortfarande i utvecklingsländerna. Flera av dessa ämnen är långlivade och blir förr eller senare ett problem även för oss. Inom ramen för biståndsprogrammen bör även bistånd till ett förbättrat kemikaliearbete i mottagarländerna ingå liksom ekonomiskt stöd vid utbyten av farliga kemikalier. Flera medlemsländer arbetar med bilateralt bistånd. Det är viktigt att en ökad koordinering kommer till stånd mellan medlemsstaternas och EU:s biståndsarbete på kemikalieområdet, se avsnitt 7.7.

Utsläpps- och avfallsfrågor integreras med kemikaliekontroll

Vi har tidigare pekat på att mängden kemikalier i varorna har ökat under de senaste åren. Detta motiverar att varorna bör få ett allt större utrymme i kemikaliekontrollen och att arbetssättet förändras.

Många gånger har kemikalier använts under lång tid utan att problemen upptäcks 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. Det kan även vara den diffusa användningen som ger ett svår-bemästrat läckage till miljön eller exponering av människor. För att lättare kunna identifiera problemkemikalier bör man ha överblick över en större del av livscykeln för de i varan

ingående ämnena. Genom detta skapas ökade möjligheter att bedöma i vilka hanteringsled som insatser mot ett visst ämne kan ge störst miljövinster till minsta kostnad.

EU har nyligen tagit ett steg i integrerande riktning i och med direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet, 96/61/EG). Genom direktivet har man integrerat utsläppsregleringar till vatten, luft och mark. I Sverige har ytterligare ett steg tagits i integrerande riktning genom den nya miljöbalken. Där ska all miljölagstiftning samordnas "för att få till stånd en enhetlig lagstiftning med miljöhänsynen som ledstjärna". Det ursprungligen strikt utsläppsriktade arbetet inom ett antal konventioner, t.ex. Oslo-Pariskonventionen om skydd av Nordostatlanten och Helsingforskonventionen om skydd av Östersjön, har förändrats i riktning mot begränsningar i marknadsföring och användning av kemikalier, dvs. kemikaliekontroll i egentlig mening. För att öka möjligheterna att lösa problemen med den stora mängden kemikalier i varor bör Sverige verka för att EU går vidare och i allt högre grad integrerar utsläpps- och avfallsfrågorna med kemikaliekontrollen. Detta var en synpunkt som också framfördes vid vårt seminarium med den internationella referensgruppen. En ökad integrering kan åstadkommas genom upprättande av en ramlagstiftning för kemikalier.

Det kan noteras att det i EG-lagstiftningen finns en avgörande skillnad mellan rättsakter rörande utsläpps- och avfallskontroll å ena sidan och rättsakter rörande kemikaliekontroll å andra sidan. De förstnämnda grundar sig i regel på 130s dvs. de är av minimikaraktär medan de senare i regel grundar sig på 100a och därmed är totalharmoniserande. Detta faktum bör dock inte hindra en ökad samordning av de olika frågorna.

En kemikaliepolicy med grundläggande principer om försiktighet, utbyte och företagens ansvar utarbetas. Policyn kan på sikt utvecklas till en ramlag

En viktig del i kemikaliestrategin är att en övergripande kemikaliepolicy utarbetas som slår fast principer som gäller för allt kemikaliearbete inom EU. Det är viktigt för att skapa en ökad enhetlighet i EU:s kemikaliearbete då antalet rättsakter för kemikalier i EG-lagstiftningen är mycket stort. Många av dem är också mycket specifikt utformade vilket gör att det lätt kan uppstå luckor mellan dem. Orsaken till att direktiven är utformade på detta vis är främst att lagstiftningen tillkommit på de områden där medlemsstaterna kunnat enas. Den fortsatta utvecklingen av kemikaliearbetet sker i stor utsträckning ad hoc inom respektive generaldirektorat.

För att skapa en ökad sammanhållning i kemikaliearbetet inom EU som utgår från samma principer för alla kemikalier krävs ett utökat samarbete men också att man enas om en övergripande kemikaliepolicy med gemensamma principer. Dessa principer bör inarbetas i alla enskilda kemikalierättsakter. Vidare bör principerna vara vägledande för styrmedel som miljöavgifter och miljö-märkning. På sikt bör denna policy kunna utvecklas till en juridiskt bindande ramlagstiftning för kemikalier. I den övergripande kemikaliepolicyen bör följande viktiga principer slås fast: försiktighetsprincipen (se avsnitt 6.7), utbytesprincipen (se avsnitt 6.8) och principen om företagens ansvar (se avsnitt 6.9).

Gemenskapens kemikaliepolitik resultatredovisas årligen

För att följa upp att kemikaliestrategin uppfylls och för att driva på arbetet bör en årlig resultatredovisning av gemenskapens kemikaliepolitik ske. Redovisningen bör inte vara alltför omfattande så att den tar resurser från det övriga arbetet, men den bör ändå vara utvecklingsdrivande. Förslagsvis bör kommissionen sammanställa uppgifterna.

6.3 Sverige utnyttjar 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 kalla klimat och Östersjöns höga föroreningsgrad kan vara motiverande.

Sveriges ambition ska i första hand vara att arbeta för gemensamma lagar på kemikalieområdet som utgår från en hög skyddsnivå. Detta är viktigt för att lagstiftningen ska få genomslag i hela unionen, för att undvika handelshinder och för att skapa konkurrensneutralitet. I vissa lägen kan det finnas behov av att Sverige går längre i den nationella lagstiftningen. Medlemsstaternas möjlighet att gå före och pröva olika arbetsmetoder är inte minst viktig för att gemenskapens hela kemikaliepolitik effektivt ska drivas framåt. Detta framkom också vid vårt EU-seminarium.

Saknas det gemenskapslagstiftning på ett område, dvs. det är inte harmoniserat, kan nationella åtgärder vidtas i den mån de inte inskränker den fria handeln (art. 30), eller om

de gör det, i den mån att de är proportionella i förhållande till de problem de avser att motverka (art. 36). Sverige bör utnyttja de möjligheter som ges till nationellt agerande på icke harmoniserade områden.

Där det finns gemensam lagstiftning, dvs. harmoniserade områden, ges det möjligheter till nationella åtgärder genom artikel 100a (4) i Romfördraget, i Sverige även kallad "miljögarantin". Begreppet "miljögarantin" är egentligen missvisande då den inte "garanterar" nationella undantag. Begreppet är heller inte särskilt känt utanför de nordeuropeiska länderna. Tillämpningen av den s.k. "miljögarantin" har varit mycket begränsad sedan tillkomsten varför många oklarheter råder om hur den ska tillämpas. Det är därför nödvändigt att Sverige försöker driva utvecklingen framåt genom att skapa praxis och pröva systemets gränser. Detta kan ske genom att Sverige utnyttjar de frihetsramar som finns att införa nationella bestämmelser. Ramarna är inte helt klart definierade och kan dessutom töjas av medlemsländerna. Detta innebär att Sverige emellanåt måste ta strider och gå in i rättsprocesser. Om Sverige använder sig av nationella särregler i alltför stor omfattning riskeras landets trovärdighet. Det är också viktigt att särreglerna är väl motiverade ur hälso- och miljösynpunkt annars kan domstolsprövningen få en omvänd effekt när prejudikat tas fram. Vårt kalla klimat och Östersjöns höga föroreningsgrad kan motivera att vi behöver vidta strängare åtgärder för vissa kemikalier än de övriga medlemsländerna. Andra medlemsländer kan pga. särskilda förhållanden också ha behov av strängare nationella åtgärder.

För att pröva medlemsstaternas handlingsutrymme och på det viset driva gemenskapens kemikaliearbete framåt föreslår vi att Kemikalieinspektionen tar fram förslag till ett antal nationella begränsningar av särskilt farliga kemiska ämnen, som ännu inte är begränsade på gemenskapsnivå, och att Sverige notifierar dessa förslag. Sådana notifieringar är inte ett generellt angreppssätt som föreslås i avsnitt 4.6. Notifieringarna av enskilda ämnen motiveras av att de är

viktiga som ett parallellt arbetssätt för att skapa ökad juridisk klarhet och för att driva gemenskapens kemikaliearbete framåt (se avsnitt 5.20).

För en mer utförlig diskussion om medlemsstaternas möjligheter till nationell lagstiftning (se bilaga 4 och 10).

6.4 Sverige bör föreslå EU att ännu ej reglerade långlivade organiska miljögifter, s.k. POP:s, förbjuds

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige driver frågan om ett omedelbart förbud i EU av de ännu inte begränsade ämnen som ingår i FN:s miljöprogramms förhandlingar om den globala konventionen om långlivade organiska miljögifter. Ytterligare utvärdering av dessa ämnen i programmet för existerande ämnen behövs ej
- ★ Även de ytterligare sex långlivade ämnen som ingår i förhandlingarna om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP) bör förbjudas i EU.

Som ett första steg i uppfyllandet av Esbjergdeklarationens mål om att utsläpp av långlivade, bioackumulerande och giftiga ämnen ska upphöra inom en generation, menar kommittén att användningen de mest farliga ämnena omedelbart ska förbjudas.

Inom ramen för FN:s miljöprogramms förhandlingar om en global konvention om förbud mot användning av långlivade organiska miljögifter (POP:s) diskuteras tolv ämnen. Det är PCB, halogenerade dioxiner, d:o furaner, aldrin, dieldrin, DDT, endrin, klordan, hexaklorbensen (HCB), mirex, toxafen och heptaklor. De flesta av dessa ämnen omfattas av

begränsningsdirektivet (76/769/EG) eller direktivet om förbud mot vissa bekämpningsmedelssubstanser (79/117/EG). All användning är inte förbjuden inom gemenskapen utan undantag ges för viss användning. Halogenerade dioxiner och d:o furaner är inga kemikalier som i första hand används utan de uppkommer som utsläppsföroreningar. Dessa är omnämnda i direktivet om integrerad föroreningskontroll (IPPC) där det sägs att medlemsländerna får införa utsläppsgränsvärden men någon gemensam gräns sätts inte.

Ytterligare sex ämnen ingår i diskussionerna inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (LRTAP): hexabrombiphenyl, pentaklorfenol, kortkedjiga klorparaffiner, klordekon, lindan och polyaromatiska kolväten (PAH). Av dessa är pentaklorfenol, kortkedjiga klorparaffiner och PAH inte begränsade i EU.

EU är en viktig part i förhandlingarna om de båda konventionerna och driver linjen att dessa ämnen ska avvecklas. Vi anser att Sverige bör föreslå att EU tar initiativ och snabbt förbjuder all försäljning och användning, respektive sträng utsläppskontroll, av de ämnen som ännu ej är fullständigt förbjudna inom EU. Ämnenas farlighet är sedan tidigare väl utredd och ytterligare utredning inom ramen för programmet för existerande ämnen fördröjer bara beslut om begränsning. Vi ser det som angeläget att alla ämnena snabbt förbjuds men tar inte ställning till i vilken ordning de enskilda ämnena ska åtgärdas. Vidare bör hänsyn tas till hur förhandlingarna inom konventionen för långväga gränsöverskridande luftföroreningar utvecklar sig.

6.5 Sverige driver frågan om EG-regler med krav på innehållsdeklarationer för varor

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige arbetar för att regler med krav på innehållsdeklaration för varor antas på gemenskapsnivå inom EU.

Som vi konstaterat i avsnitt 3.1 har mängden kemikalier i varor ökat de senaste åren till följd av teknikutvecklingen för att ge varorna olika egenskaper. Detta innebär att varornas sammansättning och innehåll av kemiska ämnen blir allt mer komplex. Många farliga ämnen tillåts inte i kemiska produkter för konsumenter men kan däremot förekomma i varor.

I avsnitt 5.17 har de föreslagna kraven på innehållsdeklarationer utvecklats. Det är angeläget för att skapa effektiva instrument för det marknadsdrivna miljöarbetet. De innehållsdeklarationer för varor som vi föreslår kan liknas vid innehållsdeklarationer för livsmedel. I deklARATIONERNA ska de olika materialen och tillsatserna anges.

Innehållsdeklarationer utvecklas nationellt - för att sedan 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 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 7.6).

6.6 Sverige arbetar aktivt för att försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska få en bredare tillämpning

Kemikommittén förslår:

- ★ Sverige verkar för att EU konkretiserar och tillämpar försiktighetsprincipen, inklusive principen om den omvända bevisbördan, och ger den ett tydligt innehåll i EG-rätten
- ★ I den övergripande kemikaliepolicyen bör man definiera när och hur aktörer ska tillämpa försiktighetsprincipen.

Försiktighetsprincipen lades genom Maastrichtfördraget till i artikel 130r i Romfördraget som en av de principer gemenskapens miljöpolitik ska bygga på. I Romfördraget utvecklas emellertid inte principen ytterligare. Det finns ännu inget rättsfall där försiktighetsprincipen har tolkats av domstolen. Principen behöver därför komma till större konkret användning i unionen. Detta kan exempelvis ske genom att domstolen i ett konkret fall tar ställning till hur den tolkar principen. De notifieringar av nationella begränsningar av ämnen som vi föreslår (se avsnitt 6.4) kan motiveras med försiktighetsprincipen.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.1 avser vi med försiktighetsprincipen bl.a. att miljö- och hälsoskyddande åtgärder måste vidtas om det föreligger skadehot, även om fullständig bevisning saknas. Besluten måste därför kunna grunda sig på sannolika skäl utan bevisade samband mellan orsak och effekt. Det är viktigt att tillverkare och importörer i första hand tillämpar försiktighetsprincipen i den gråzon av kemikalier som befinner sig mellan kemikalier med dokumenterat liten miljöpåverkan och de som är så väldokumenterat miljöfarliga att de förbjuds eller avvecklas. Försiktighets-

hetsprincipen bör ingå som en av principerna i kemikaliepolicy (se avsnitt 6.3). I förordningen om miljöstyrning och miljörevision bör krav införas på redovisning av hur principen tillämpats (se avsnitt 6.12).

6.7 Sverige arbetar för att utbytesprincipen tillämpas i EU

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige förklarar hur utbytesprincipen tillämpas och visar på goda exempel
- ★ Den övergripande kemikaliepolicy ska innehålla krav på att alla aktörer som hanterar kemikalier ska tillämpa utbytesprincipen.

Det finns en utbredd skepsis i många andra medlemsländer mot utbytesprincipen. Det är framförallt konsekvenserna av en strikt juridisk tolkning man vänder sig mot. Sverige har därför en uppgift i att förklara hur den ska tillämpas och visa på framgångsrika exempel när den använts.

I EG-lagstiftningen kommer utbytesprincipen till uttryck i de nyligen framtagna förslaget till biociddirektiv och direktivet om flyktiga organiska ämnen (VOC) liksom i rådsresolutionen över det femte miljöhandlingsprogrammet som en grundläggande princip för kontroll av kemiska risker. Det är viktigt att skapa en medvetenhet hos alla aktörer som hanterar kemikalier om att tillämpa principen. Tillämpningen ska resultera i att aktörerna tänker en gång extra för att se om den avsedda verkan kan åstadkommas på ett hälso-, miljö- och resurshushållningsmässigt bättre sätt. På vissa områden kan det finnas behov av att tillämpa principen strikt juridiskt när hela branscher avstår från uppenbart fördelaktiga utbyten. Som exempel kan nämnas

det bristande utbytet i batteribranschen där metallhydrid-batterier utgör en fullgod ersättning för nickelkadmium-batterier. Utbytesprincipen bör ingå som en av principerna i kemikaliepolicyn (se avsnitt 6.3).

6.8 Sverige arbetar för att företagens ansvar ökar

Kemikommittén föreslår:

- ★ Det bör vidare slås fast i den övergripande kemikalie-policyn att:
 - Tillverkare och importörer av kemikalier ansvarar för att kemikalierna är tillräckligt utredda
 - Alla företag ansvarar för att deras varor är säkra för sin användning.
 - Alla användare av kemikalier ansvarar för att hanteringen inte orsakar skador.

Tillverkare och importörer av kemikalier ska se till att det finns tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som kemikalien kan orsaka. Ett motiv till utredningsskyldigheten är att man inte helt kan undvika att använda kemikalier med något slag av farliga egenskaper. Det är därför nödvändigt att hanteringen av de varor och kemiska produkter som innehåller kemikalier sker så att skada på människor eller i miljö undviks. En förutsättning är då att de som hanterar varorna och de kemiska produkterna vet på vilket sätt de är farliga. Ett annat motiv är att en bedömning måste göras av om kemikalien kan ha sådana skadliga effekter att den överhuvudtaget inte ska användas i begränsad omfattning.

Utifrån kunskapen om de ingående kemikaliernas egenskaper ska företagen ansvara för att de varor som de sätter ut på marknaden är säkra för sin användning. Om varan

inte är säker för sin användning eller om kunskapsnivån inte är tillräcklig och det finns möjlighet att varan trots försiktighetsmått, skulle kunna orsaka allvarlig eller oåterkallelig skada, så ska varan i enlighet med försiktighetsprincipen inte sättas ut på marknaden. I de fall den misstänkta skadan inte bedöms som allvarlig eller oåterkallelig 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.

Ansvar för att den faktiska hanteringen inte orsakar skador ska ligga på den som hanterar kemikalier eller varor innehållande farliga kemiska ämnen, detta gäller såväl konsumenter som företag. Den som yrkesmässigt hanterar eller importerar kemikalier eller varor innehållande farliga kemiska ämnen ska ha tillgång till den kemiska och toxikologiska kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varans egenskaper.

Under senare år har kemiindustrins internationella program för säkerhet, hälsa och miljö, i Sverige kallat Ansvar & Omsorg, fått en allt större betydelse. Företag som anslutit sig till programmet utfäster sig att kontinuerligt arbeta för förbättringar på områdena säkerhet, hälsa och miljö. Programmet innehåller tio punkter där det bland annat krävs att företagen ska ha en skriven policy för säkerhet, hälsa och miljö. Företagen ska också vara öppna och ge omvärlden insyn i verksamheten. De ska vidare snabbt informera när något inträffar samt hålla en aktiv dialog med myndigheter, kunder och underleverantörer. Företagen ska regelbundet genomföra revisioner av verksamheten inom områdena säkerhet, hälsa och miljö samt minimera risker förknippade med produktionen och produkterna.

I det femte miljöhandlingsprogrammet utvecklas ett för EU delvis nytt tänkande om ansvarsfördelningen mellan regeringar och myndigheter och de verksamheter som

orsakar miljöproblem. Ett större ansvar än tidigare läggs på företagen. Det är i linje med vår svenska lagstiftning. Detta synsätt har dock ännu inte fått genomslag i regelsystemen. De nya regler som nu utvecklas bygger i stor utsträckning på att det är kommissionen och de nationella myndigheterna som ska göra bedömningar av behov av åtgärder för att begränsa eller förebygga risker. Principen om företagets ansvar bör ingå som en av principerna i kemikaliepolicyn (se avsnitt 6.3).

Det finns kulturella skillnader inom unionen som kan göra att förutsättningarna att lägga över ansvaret på industrin skiljer sig åt mellan medlemsländerna. En noggrann uppföljning av att alla industrier inom unionen tar sitt ansvar är därför nödvändig.

6.9 Sverige arbetar för att EU använder ett mer generellt angreppssätt i kemikaliepolitiken

Kemikommittén föreslår:

- ★ EU bör i ökad utsträckning använda ett generellt angreppssätt vid utvärdering och begränsning av kemiska ämnen och beredningar.

En viktig hörnsten i kemikaliepolitiken är det generella angreppssättet (se avsnitt 4.6). Motivet till att använda ett mer generellt angreppssätt är att kunskapen om många kemikalier är ofullständig samtidigt som 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- och miljöskadande ämnen. Vi anser därför det vara viktigt att även EU antar ett mer generellt angreppssätt på en rad olika områden i kemikaliepolitiken. Det gäller bland annat utvärdering av existerande

ämnen som idag går alldeles för långsamt då man undersöker ämne för ämne. Det gäller också begränsning av marknadsföring och användning av kemiska ämnen och beredningar. Även på detta område tillämpas ett ämnesvis arbetssätt. Vid den fjortonde ändringen av direktivet skrevs det emellertid in ett generellt förbud mot utsläppande på marknaden, för användning av allmänheten, av cancerframkallande, mutagena (framkallar arvs masseförändringar) och fortplantningsstörande kemikalier. Detta innebär att det fortsatt är tillåtet att försälja dessa kemikalier för yrkesmässig användning. Ett 150-tal kemikalier är berörda av förbudet. Den sextonde ändringen, som ännu ej är klar, innebär att ytterligare några hundra ämnen som befunnits ha uppräknade egenskaper läggs till listan. Esbjergdeklarationen är också ett exempel på generellt angreppssätt. Kemikommittén anser att det är viktigt att EU i fortsättningen i första hand tillämpar ett generellt angreppssätt vid begränsningar. Vi bedömer att det är möjligt att lagstifta utifrån ett generellt angreppssätt med fastställda kriterier för långlivade och bioackumulerbara ämnen. Alla kända ämnen som uppfyller kriterierna bör anges i en bilaga till lagstiftningen.

6.10 Sverige arbetar för att programmen för nya och existerande ämnen utvärderas och utvecklas, bl.a. med rutiner som identifierar "Esbjergämnena"

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige verkar för att programmen för nya respektive existerande ämnen kompletteras med uppgifter om ämnena är långlivade och hormonstörande.
- ★ Programmet för nya ämnen bör omfatta även existerande ämnen vars användning tidigare varit liten men som drastiskt ökat
- ★ Programmet för existerande ämnen bör utvärderas och effektiviseras. Det kan ske genom:
 - avgiftsbeläggning av registrerade ämnen,
 - att mer ansvar överförs till industrin och
 - genom att rutinerna i programmet förenklas för tidigare utvärderade ämnen.

Programmet för nya ämnen

Programmet för nya ämnen (79/831/EG) tillkom 1979 och innebär att tillverkare och importörer måste anmäla nya kemiska ämnen innan de har rätt att släppa ut dem på den gemensamma marknaden. Programmet var en nyhet inom gemenskapen då inget land tidigare haft ett liknande system. Inte heller Sverige hade något anmälningsförfarande av nya kemiska ämnen innan det svenska medlemskapet 1995. Anmälan av nya kemikalier ska innehålla ett antal uppgifter om kemikalien. Mängden uppgifter är beroende av den förväntade produktionsmängden.

Som tidigare nämnts behöver båda programmen för nya och existerande ämnen kompletteras med krav på uppgifter om

ämnens livslängd för att identifiera Esbjergämnena och ämnena som täcks av våra mål. Vidare anser vi att det finns behov av att komplettera programmet för nya ämnen med krav på uppgifter om hormonpåverkan.

Många ämnen som finns upptagna i listan över existerande ämnen används inte kommersiellt idag. Detta innebär att de inte blir föremål för ny prövning om de börjar användas. Elektronikindustrin är ett exempel där nya användningsområden dyker upp för existerande metaller vilket gör att produktionsmängden snabbt kan stiga. I dagsläget finns inga krav på förhandsanmälan av kemiska ämnen när produktionsmängden stiger från försumbara till ansevärda volymer. Vi anser att det finns behov av att även existerande ämnen, som tidigare omsatts i mycket små mängder i teknosfären, omfattas av rutinerna i programmet för nya ämnen när produktionsmängden ökar väsentligt.

Programmet för existerande ämnen

Det är tänkt att programmet för existerande ämnen ska vara den främsta inkörsporten till riskbegränsning genom begränsningsdirektivet. Det gör att programmet har en stor betydelse för gemenskapens kemikaliearbete. Programmet är också tillsammans med programmet för nya ämnen en viktig bas för EU:s omfattande arbete med klassificering och märkning av kemiska ämnen.

Programmet för existerande ämnen startade 1993. Det bygger på en förordning med det uttalade syftet att åstadkomma riskbegränsning. Tanken är att länderna gemensamt ska utvärdera kemikalier och, där så bedöms rimligt, komma fram till förslag om riskbegränsning för ämnen eller ämnesgrupper för hela EU. Programmet har en mycket hög ambitionsnivå och utgår från den europeiska listan över existerande ämnen där ca 100 000 ämnen finns upptagna. Inledningsvis har man koncentrerat sig på ämnen som används i stora mängder och där det föreligger indikationer

på hälso- eller miljörisker. Trots att programmet pågått under fyra år har ännu inte ett enda ämne, av de totalt 80 stycken man valt att börja med, utvärderats färdigt med avseende på risker och behov av riskbegränsande åtgärder. Ännu mindre har åtgärder vidtagits mot något ämne.

Sverige liksom flera andra medlemsstater anser att programmet inte motsvarat förväntningarna. Detta framfördes av Tyskland, Storbritannien och Danmark vid kommitténs besök. Även internt inom kommissionen är man bekymrad över den låga utvärderingstakten. Under våren 1997 har kommissionen sänt ut en enkät till medlemsländerna för att undersöka vad som kan göras för skynda på programmet.

EU-systemet för existerande ämnen bygger, som flera andra system inom kemikalieområdet, på att huvudansvaret läggs på kommissionen och myndigheterna i medlemsländerna. Kemiföretagen ska lämna in uppgifter om sina ämnen och kemiska produkter, ett i sig mycket stort åliggande, medan det är myndigheterna under kommissionens ledning som ska göra utvärdering och bedömning. Problemet med denna ansvarsfördelning är att kommissionen eller myndigheterna inte har tillräckliga resurser för att klara ett så omfattande åtagande. Ansvarsfördelningen innebär dessutom att företagen fritas från det ansvar de rimligen måste ha och också har i Sverige och i en del andra medlemsländer. För att komma tillrätta med problemen med den låga takten i programmet finns olika åtgärder att vidtaga.

En idé som den danska Miljöstyrelsen föreslagit är att lägga på en registreringsavgift för ämnena på listan över existerande ämnen (EINECS). Av de ca 100 000 ämnen på listan bedömer danskarna att endast hälften är kommersiellt intressanta. Resten skulle troligen försvinna från listan då det inte finns någon betalningsvilja från industrin för att hålla dessa registrerade. Arbetstakten med utvärderingen skulle kunna höjas genom att avgifterna tillför mer resurser till kommissionen och medlemsländerna. Omfattningen av ämnen skulle också radikalt minskas.

En annan åtgärd är att överföra mer ansvar till industrin. Kemiindustrin och kemikalieimportörerna bör gemensamt kunna ta mer ansvar för basarbetet inte bara med testning, utan också med utvärdering, bedömning, klassificering och märkning. Med tydliga riktlinjer från EU bör det vara möjligt att på samma sätt som skett för kvalitetssäkringssystemet för arbete i laboratorier s.k. god laboratoriesed (GLP), delegera uppgifterna till industrin. För kvalitetssäkringssystemet finns utöver riktlinjer ett system för ackreditering av laboratorier som klarar av kraven. EU:s roll ska i högre grad än idag begränsas till politisk och administrativ styrning av industrins arbete. Endast vid särskilt angelägna fall ur risksynpunkt ska kommissionen och myndigheterna gå in med egna insatser på utvärdering och riskbedömning.

Det är också angeläget att förenkla de rutiner som nu tillämpas i existerande ämnesprogrammet. De är onödigt komplicerade och strikta. Alla ämnen ska i princip följa samma modell med avseende på dokumentation och utvärdering av skadliga egenskaper och av risker även om de tidigare utvärderats på ett tillfredsställande sätt. Systemet bygger också på att full utvärdering ska göras av alla skadliga egenskaper med en begränsad flexibilitet för fall till fallbedömningar av utvärderingsbehov. Man bör komma överens om principer för vilken slags dokumentation och utvärdering som bör vara tillräcklig för att avgöra om ytterligare insatser behövs eller inte. Sådana principer bör gälla såväl för industrins som för kommissionens och myndigheternas arbete. På längre sikt bör man även anta ett mer generellt angreppssätt inom programmet för existerande ämnen.

6.11 Sverige tar initiativ till att förordningen om miljöstyrning och miljörevision utvecklas

Kemikommittén föreslår:

- ★ Reglerna i förordningen om miljöstyrning och miljörevision (EMAS) preciseras och harmoniseras med den internationella standarden ISO 14 001
- ★ Sverige arbetar för att förordningen om miljöstyrning och miljörevision (EMAS) innefattar krav på redovisning av tillämpning av försiktighets- och utbytesprinciperna
- ★ Förordningen bör även innefatta krav på redovisning av vilka "Esbjergämnena" företaget använder.

Miljöredovisningar är ett instrument som på senare år fått en mycket stor betydelse. Redovisningarna utgör ett viktigt drivmedel för att minska riskerna med kemikalier kombinerat med krav som offentliga och andra inköpare ställer. Allt fler inköpare efterfrågar leverantörer med s.k. EMAS-registrering vilket i sin tur leder till att företagen ställer ökade krav på varandra. Systemen bygger på ett frivilligt deltagande från företagens sida och det saknas ännu mer preciserade regler och praxis för vad som ska redovisas och på vilket sätt. Miljöredovisningarnas nuvarande utformning innebär att jämförelser såväl över tiden som med andra företag i branschen ännu så länge sällan kan göras. De två viktigaste systemen är ISO 14 001 och EU:s förordning om miljöstyrning och miljörevision. Registrering enligt det senare sker anläggningsvis och för att bli antagen för registrering måste ett antal krav vara uppfyllda. Bl.a. ska man följa miljölagstiftningen, anta en miljöpolicy, genomföra en miljöutredning och upprätta ett miljöstyrningssystem.

År 1998 ska förordningen revideras, 5 år efter att den beslutades. Sverige har då en möjlighet att påverka den framtida utformningen av förordningen. Kemikommittén föreslår att Sverige ska driva följande viktiga frågor vid revideringen.

Regler i förordningen ska preciseras och harmoniseras med ISO 14 001

Som ovan nämnts är reglerna i förordningen inte särskilt precist utformade för vad som ska redovisas och hur, vilket försvårar jämförelser mellan företag och över tiden. Möjligheten till jämförelse är särskilt viktigt för externa aktörer som inköpare och kreditgivare. Problemen med jämförbarhet var också något som den statliga Miljöinformationsutredningen (SOU 1997:4) betonade. ISO 14001 har ett mer logiskt och detaljerat system för vad som ska redovisas. Under våren 1997 har EU-kommissionen beslutat att godkänna ISO 14 001 som miljöledningssystem inom det egna systemet. Vi tycker att strukturen i den nya reviderade förordningen i så hög grad som möjligt bör överensstämma med upplägget i ISO 14001. Dels för att strukturen i ISO 14 001 är logisk men framför allt för att skapa enhetliga system och därmed möjliggöra jämförelser. Förordningen bör dock ha ett antal längre gående krav än ISO 14001. Ett sådant är det befintliga kravet på offentlighet.

Krav på redovisning av tillämpning av försiktighetsprincipen och utbytesprincipen

Ett annat nytt krav som vi tycker bör läggas till förordningen är krav på redovisning av hur försiktighetsprincipen och utbytesprincipen har tillämpats inom företaget under året. Det är viktigt för att öka medvetenheten om de båda principerna och skapa ett tryck på att tillämpa dem. I boken Miljörevision, framtagen av Sveriges Industriförbund,

rekommenderas redan att man verifierar att försiktighetsprincipen tillämpas på företaget.

Krav på redovisning av användning av "Esbjergämnen"

För att bidra till uppfyllandet av Esbjergdeklarationens mål bör också ett krav på redovisning av vilka "Esbjergämnen" som används. Företagen bör också redovisa hur man avser att agera för att komma ifrån användningen. Kriterier för vad som är "Esbjergämnen" liksom en lista över vilka ämnen som omfattas måste tas fram för att möjliggöra företagens arbete på området.

6.12 Sverige arbetar för att direktivet om kosmetiska produkter ska innehålla miljökrav

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige arbetar för att direktivet om kosmetiska produkter (76/768/EG) också ska innefatta miljö-
iskvärdering - inte enbart skydd för folkhälsan.

Europeiska gemenskapen har antagit ett direktiv om kosmetiska produkter, Rådets direktiv av den 27 juli 1976 om en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosmetiska produkter (76/768/EG). Direktivet innehåller regler på gemenskapsnivå för kontroll, sammansättning och märkning av kosmetiska produkter. Med kosmetiska produkter avses i EG:s regler ämnen eller beredningar som är avsedda att appliceras utvärtes på olika kroppsdelar eller på tänder och slemhinnor i munhålan i uteslutande eller huvudsakligt syfte att rengöra, parfymera eller skydda dem så att de bibehålls i gott skick, förändras utseendemässigt eller så att kroppslukt korrigeras.

Huvudsyftet med EG:s lagstiftning är skyddet av folkhälsan. För kosmetiska och hygieniska produkter finns inte motsvarande krav på miljöeffektutredning som för läkemedel. Hygieniska och kosmetiska 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. Bl.a. innehåller i dag fiskar i flera europeiska floder höga halter av en del syntetiska doftämnen från kosmetika.

6.13 Sverige arbetar för att kraven i kristalldirektivet och andra produkt direktiv baseras på funktion i stället för ämnesinnehåll

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige arbetar för att kristalldirektivet, och andra produktstandardiserande direktiv utgår från funktion istället för ämnesinnehåll för att möjliggöra utbyten.

EU:s kristalldirektiv harmoniserar medlemsstaternas regler om vad som är äkta kristall. I definitionen har man föreskrivit vad som måste ingå i kristallen för att få kallas äkta kristall. Bl.a. är det föreskrivet att en viss mängd bly måste ingå. Förekomsten av bly i kristall är både ett hälso- och ett miljöproblem. Under användningen av kristallglas emitterar bly från glaset. Exempelvis har man kunnat notera förhöjda blyhalter i portvin som förvaras i kristallkaraffer. Svenska företag har därför utvecklat ett kristallglas utan bly med exakt samma brytningsindex som konventionell kristall.

Denna ur hälso- och miljöaspekt bättre kristall får emellertid inte marknadsföras som äkta kristall på den europeiska marknaden då den inte uppfyller direktivets krav på blyinnehåll. Problem av denna typ kan uppkomma även inom andra varugrupper genom att EU ofta föreskriver varornas ämnesinnehåll istället för funktion. Sverige bör därför arbeta för att produktstandards utgår från funktion istället för innehåll för att möjliggöra utbyten.

7 Åtgärder på internationell nivå

Kemikommitténs förslag i sammandrag:

- ★ Esbjergdeklarationens mål ska styra det globala kemikaliarbetet
- ★ Utbytesprincipen och försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska accepteras globalt
- ★ Fler globala och regionala överenskommelser om kemikalier behövs
- ★ Forum för kemikaliesäkerhet blir centrum i det internationella kemikaliarbetet
- ★ Stöd för särskilda aktiviteter under Agenda 21, kapitel 19 om kemikalier
- ★ Samordningen mellan Sveriges internationella kemikaliepolitik och det svenska miljöbiståndet förbättras
- ★ Sverige stöder en ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika internationella och regionala organisationer
- ★ Prioriteringar inom OECD-arbetet

7.1 Strategi för det internationella arbetet

Den svenska kemikaliepolitiken globalt ska i första hand drivas genom forum för kemikaliesäkerhet (Intergovernmental Forum on Chemical Safety). Sverige kan också driva

frågor genom att påta sig värdskapet för möten på hög nivå, t.ex. mellan ministrar och företagsledare. I kapitel 2 har vi redovisat de mål som enligt vår uppfattning bör vara vägledande för kemikaliarbetet under de närmaste tio åren. Flera av målen förutsätter att åtgärder vidtas i andra länder och även internationellt för att vi i Sverige ska kunna nå dem. En grundläggande strategi för Sveriges agerande internationellt är att verka för sådana förhållanden i vår omvärld att de svenska miljömålen kan nås. En viktig del av den svenska strategin blir därför att föra ut målen internationellt för att få allmän uppslutning kring dem. Man får räkna med att det tar betydligt längre tid att nå enighet om målen på global nivå. Det är därför rimligt att sätta en lägre ambitionsnivå och en längre tidsskala för de globala målen. En annan del av strategin är att klarlägga sambandet mellan kemikaliepolitik och bistånd och att få givarländerna att samordna sina insatser. I detta arbete är forum för kemikaliesäkerhet den viktigaste arenan.

Vi har i kapitel 4 redovisat några hörnstenar i kemikaliepolitiken. Viktiga sådana att föra ut internationellt är bl.a. försiktighetsprincipen, företagets ansvar och ett generellt angreppssätt. Ett ökat samarbete mellan olika aktörer, som beskrivs i kapitel 4 är en förutsättning för ett framgångsrikt internationellt arbete.

På det internationella området har kemikaliarbetet under de sista tio åren kännetecknats av en långtgående uppsplittring, med oklar arbetsfördelning mellan olika organisationer och ett betydande dubbelarbete. Kemikaliefrågor har haft svårt att hitta en egen plats på de stora FN-organisationernas dagordning. Grunden för en förändring till det bättre lades i och med Riokonferensen om miljö och utveckling, tillkomsten av Agenda 21 och skapandet av ett forum för kemikaliesäkerhet. Det internationella kemikaliarbetet på global och regional nivå och dess organisationer beskrivs närmare i bilaga 6. Den svenska kemikaliepolitiken inom den Europeiska Unionen har behandlats i kapitel 6. De

internationella prioriteringarna har också diskuterats i den internationella referensgruppen.

7.2 Esbjergdeklarationens mål ska styra det globala kemikaliearbetet.

Kemikommittén föreslår

- ★ Sverige verkar för att Esbjergdeklarationens mål, om en eliminering av utsläpp av farliga ämnen under en generation (25 år), blir styrande för det globala kemikaliearbetet
- ★ Sverige verkar i olika internationella organisationer för att den globala kemikalieanvändningen bedrivs inom ramen för en hållbar utveckling
- ★ Sverige prioriterar internationellt arbete som syftar till användnings- och utsläpps begränsningar av långlivade, bioackumulerbara ämnen
- ★ Sverige verkar på längre sikt för att Esbjergdeklarationen ska omfatta alla långlivade och bioackumulerbara ämnen.

Esbjergdeklarationen bör vara grundläggande för kemikaliepolitiken nationellt och internationellt. Dess målsättning är att inom en generation eliminera utsläpp av farliga ämnen. Detta innebär att koncentrationerna av naturfrämmande, av människan framställda ämnen i miljön vid periodens slut bör vara nära noll, medan koncentrationerna av naturligt förekommande ämnen, t.ex. metaller, bör vara nära bakgrundsvärdena. För kemikaliepolitiken innebär detta att tillförseln till miljön av långlivade organiska miljögifter måste upphöra. Det gäller oavsett om ämnena tillförs miljön som ett resultat av nuvarande eller tidigare svensk an-

vändning, eller om de når vår miljö på grund av långväga spridning från andra delar av jorden.

Vissa ämnen har sådana egenskaper att de kan spridas globalt även om produktion eller användning är geografiskt begränsad. Därmed avses dels ämnen som kan spridas långväga med vindar och strömmar, dels ämnen som kan uppträda i importerade varor som en följd av fortsatt användning i exportländer. I det senare fallet kan ämnena påverka svensk hälsa och miljö via t.ex. resthalter i livs- och fodermedel, eller som komponenter i varor där förekomsten av ämnet i varan inte framgår. Risken med långlivade ämnen som kan ansamlas i organismer kvarstår länge efter det att användningen upphört. Eftersom vi först i efterhand känner de långsiktiga effekterna av sådana ämnen måste vi verka för att användningen av dem upphör. Vi gör därför bedömningen att alla ämnen som är långlivade och bioackumulerbara bör avvecklas. Detta bör på längre sikt vara målet för det globala kemikaliearbetet. På kortare sikt är huvudsyftet att Esbjergdeklarationens mål i sin nuvarande utformning blir accepterade globalt.

7.3 Utbytesprincipen och försiktighetsprincipen inklusive principen om den omvända bevisbördan ska accepteras globalt

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige verkar i forum för kemikaliesäkerhet och andra internationella organisationer för att utbytesprincipen accepteras som en global princip för riskbegränsning och för att försiktighetsprincipen, inklusive principen om den omvända bevisbördan, får en vidare tillämpning
- ★ Sverige verkar för att kostnadseffektivitet i Riodeklarationens princip 15 tolkas i bred bemärkelse
- ★ Sverige driver på om företagens utredningsskyldighet, liksom även principen om att förorenaren betalar, i forum för kemikaliesäkerhet och i andra internationella organisationer.

Försiktighetsprincipen och utbytesprincipen

I det internationella såväl som det nationella svenska kemikaliekontrollarbetet kan förtydligandet och ökningen av tillämpningen av försiktighetsprincipen och utbytesprincipen betraktas som en central strategi och ett fundament för allt övrigt arbete med att minska riskerna med kemikaliehantering. Försiktighetsprincipen innebär att alla som hanterar kemikalier i förväg ska vidta de åtgärder som behövs för att hindra eller motverka skada på människor eller i miljön. Den finns uttryckt i Riodeklarationens 15:e princip, som också exemplifierar hur principen om den omvända bevisbördan ska tillämpas.

Utbytesprincipen innebär att var och en som hanterar eller importerar en kemisk produkt ska bedöma om det går att nå samma resultat till lägre risker med en annan produkt eller på ett annat sätt och i så fall övergå till sådana produkter eller metoder. Sverige bör lyfta fram goda exempel på hur båda principerna har tillämpats.

Uttrycket "kostnadseffektiva åtgärder" i Rio-deklarationen - ett Moment 22?

Försiktighetsprincipen återfinns i Riodeklarationen som princip 15, med följande ordlydelse i officiell svensk översättning:

"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."

Försiktighetsprincipen i Riodeklarationen innehåller vissa begränsningar och förbehåll genom hänvisningen till staters förmåga. Formuleringen i andra meningen kan vara problematisk med sin hänvisning till kostnadseffektiva lösningar. Detta kan minska betydelsen av princip 15 som ledstjärna för miljöskydd. Dessutom saknas en konkretisering av när hot ska anses föreligga och vad som är vetenskaplig bevisning.

För att göra försiktighetsprincipen i Rio-deklarationen operationell krävs att man definierar kostnadseffektivitet. Den gängse definitionen är att åtgärder är kostnadseffektiva när kostnaden för skada som uppstår om åtgärd ej vidtas är större än kostnaden för åtgärd.

Enligt princip 15 ska inte avsaknad av vetenskaplig bevisning leda till att kostnadseffektiva åtgärder fördröjs. Det

krävs en omfattande vetenskaplig bevisning av sambandet mellan graden av påverkan (orsak) och omfattningen av skadan (verkan) för att beräkna den marginella skadekostnaden och jämföra denna med den marginella åtgärds-kostnaden. Om man således för att avgöra om kostnadseffektiva åtgärder finns, skulle behöva just den vetenskapliga bevisning som försiktighetsprincipen inledningsvis säger inte ska behövas, skulle Riodeklarationens princip 15 vara ett verkligt Moment 22. Detta har troligen inte varit avsikten.

En alternativ definition är att en kostnadseffektiv åtgärd är det billigaste sättet att nå ett förutbestämt miljömål (t.ex. en utsläpps begränsning) oberoende av om skadans ekonomiska omfattning kunnat beräknas. I detta fall jämförs kostnaden för en tänkbar åtgärd med kostnaderna för alternativa åtgärder. Det innebär att den miljöekonomiska definitionen av kostnadseffektivitet skiljer sig från den gängse ekonomiska vilket kan orsaka förvirring. En miljöekonomisk tolkning är nödvändig om andra meningen i Riodeklarationens princip 15 ska leda till verkliga förebyggande åtgärder.

Vi anser att den miljöekonomiska användning av kostnadseffektivitetsbegreppet som föreslogs ovan ska användas. Sverige ska verka för att denna tolkning blir internationellt accepterad.

Utbytesprincipen kan sägas vara en vidareutveckling av försiktighetsprincipen. Sverige har skrivit in den i sin lagstiftning och använt sig av den i kemikaliekontrollen. Den finns också nämnd i punkt 44, kapitel 19, Agenda 21, under avsnittet om riskbegränsning, mer som ett exempel på en metod än som en princip. Sverige har i olika internationella sammanhang hävdat utbytesprincipen som en viktig princip för att åstadkomma en hälso- och miljömässigt acceptabel kemikalieanvändning. I det förslag till biociddirektiv som snart kommer att antas av EU har Sverige för första gången fått med utbytesprincipen i en internationell lagstiftning. Vi anser att detta exempel bör följas av flera.

Bilaga 7 innehåller en vidareutveckling av kommitténs tolkning av försiktighetsprincipen.

Utredningsskyldigheten och principen om att förorenaren betalar

Enligt utredningsskyldighetenska tillverkare och importörer utreda och bedöma kemiska produkters inneboende egenskaper, informera användarna om egenskaperna samt anvisa om lämplig hantering och skyddsåtgärder. Ett redskap i kontrollen av efterlevnaden av utredningsskyldigheten är den så kallade omvända bevisbördan. Den lägger bevisbördan för kemiska produkters farlighet på tillverkare och importörer och ej på myndigheterna. Principerna kring utredningsskyldigheten bör, liksom när det gäller försiktighet och utbyte, ingå i den svenska strategin för internationellt kemikaliekontrollarbete.

Principen om att förorenaren betalar (the Polluter Pays Principle, PPP), är en miljöekonomisk princip baserad på att miljön har ett bruksvärde för människan och därför ska prissättas. Principen innebär att "förorenaren" belastas med kostnaden för en ren miljö dvs. miljökostnaden inkluderas i priset på produkter och varor som förorenar. På lång sikt är avsikten med en sådan prispåläggning att reducera behovet av miljöförbättrande åtgärder och att samtidigt kunna sänka kostnaderna för att förbättra miljön.

Sedan introduktionen av förorenaren betalar principen (OECD; Recommendation of the Council från 1974) har tillämpningen inneburit att kostnader för att ta fram data om kemikaliers effekter på hälsa och miljö har lagts på tillverkare och importörer. Ekonomiskt ansvar för hälso- och miljövard kan också innefattas i principen.

I ministerdeklarationen från Bergenkonferensen 1990 antogs en resolution att skatter och avgifter ska introduceras i en allt ökande utsträckning för att motverka miljöförstöring.

OECD:s miljöministrar beslutade 1991 att ekonomiska styrmedel ska nyttjas både som ett komplement till tidigare regler och för att ersätta dem. OECD har även upprättat speciella vägledande principer angående ekonomiska styrmedel.

Miljöavgifter återfinns numera i många länder. I Sverige används förorenaren betalar principen som ett instrument i miljövården genom införandet av miljöavgifter för utsläpp av koldioxid, kväveoxider, svavel och bekämpningsmedel.

7.4 Fler globala och regionala överenskommelser om kemikalier behövs

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige driver på arbetet med en global konvention om långlivade organiska ämnen och stödja arbetet med egen expertis
- ★ Den föreslagna konventionen bör innehålla kriterier för att identifiera ytterligare ämnen
- ★ En global ramkonvention om kemikalier, byggd på kapitel 19 i Agenda 21, med såväl bindande som frivilliga överenskommelser utvecklas på sikt
- ★ En sådan ramkonvention kan innehålla de principer som ska styra det globala arbetet, t.ex. försiktighets- och utbytesprincipen
- ★ En övergripande ramkonvention om kemikalier kan innehålla regler för handeln med de oönskade kemikalier som konventionen omfattar
- ★ Sverige stöder utbytet av information om sådan handel där den förekommer.

Den frivilliga exportanmälan blir en global konvention

Under 1997 avslutas förhandlingarna kring ett globalt bindande instrument för exportanmälan och importgodkännande för förbjudna ämnen som ersätter det befintliga frivilliga systemet. En avslutande diplomatisk konferens för att underteckna konventionen hålls i Rotterdam under hösten 1997. Den föreslagna konventionen överensstämmer i allt väsentligt med gällande regler inom EU. Som medlemmar i Europeiska unionen kommer konventionen att införlivas med vår lagstiftning när EU inför den i sin förordning om exportanmälan av förbjudna ämnen.

En konvention om långlivade organiska ämnen är på väg

I maj 1995 fattade FN:s miljöprogram vid sitt rådsmöte ett beslut om att inleda en internationell process för långlivade organiska ämnen. Ett beslut av samma innebörd togs vid en internationell konferens för att upprätta en global handlingsplan mot föroreningen av haven som hölls i Washington i oktober 1995. I rådsbeslutet vände sig FN:s miljöprogram till forum för kemikaliesäkerhet med en begäran att detta snabbt skulle inleda en process för att bedöma risker, källor, kostnader, alternativ, realistiska åtgärder m.m. och lägga rekommendationer om internationella åtgärder till FN:s miljöprogramms rådsmöte i januari-februari 1997.

Vid rådsmötet togs beslut om att sammankalla en internationell förhandlingskonferens för att utarbeta en globalt bindande överenskommelse om begränsning och avveckling av ett antal långlivade, bioackumulerbara och giftiga ämnen och ämnesgrupper. Än så länge handlar detta beslut om tolv ämnen eller ämnesgrupper, vilka samtliga är förbjudna eller hårt reglerade (dioxiner/furaner) i Sverige. För oss blir den största betydelsen av denna konvention att den kan bidra till att minska nedfallet av långlivade organiska ämnen över Arktis. Därigenom borde upplagringen av dessa farliga ämnen i ekosystemet kunna minska. Halterna

av ämnena i väsentliga livsmedel, som fisk och kött borde kunna falla till acceptabla nivåer och på lång sikt klinga av.

De ämnen som man nu kommit överens om representerar dock bara ett fåtal av de farliga långlivade ämnen som enligt svenskt förmenande borde komma ifråga för internationella begränsningar. Det finns fler ämnen med liknande egenskaper som behöver begränsas på motsvarande sätt, bl.a. bekämpningsmedel som lindan och endosulfan, och allmänkemikalier som bromerade flamskyddsmedel, kortkedjiga klorerade paraffiner och nonylfenoletoxylater. För dessa ämnen måste alla utsläpp till miljön upphöra enligt svensk uppfattning.

För att identifiera nya ämnen behövs internationellt accepterade kriterier som utgår från ämnenas egenskaper. Det behövs också mer generella kriterier för att identifiera kemikalier som kan bli föremål för internationella åtgärder, t.ex. hormonstörande ämnen. Kriterier för att identifiera nya långlivade ämnen för internationell riskbegränsning ska enligt vår uppfattning utformas så att fler än de ursprungliga tolv ämnena faller inom kriterierna.

Vid FN:s miljöprogramms rådsmöte i Nairobi togs också beslut om att förhandlingskonferensen för konventionen ska upprätta en expertgrupp för att utveckla kriterier för ämnen utöver de tolv som nu är aktuella. Sverige planerar att medverka aktivt i expertgruppen för att säkerställa att kriterierna blir acceptabla.

En övergripande ramkonvention för kemikalier kan förstärka det internationella begränsningsarbetet

Antalet globala överenskommelser som berör kemikalier växer hela tiden. För närvarande förhandlas om en konvention angående exportanmälan för farliga ämnen som ska ersätta det nuvarande frivilliga systemet. Inom kort påbörjas arbetet med en konvention om långlivade organiska

miljögifter. Vissa länder vill diskutera globala överenskommelser för ett begränsat antal ytterligare kemikalier i internationell handel. Frågan har därför väckts om en övergripande ramkonvention för kemikalier under vilken enskilda överenskommelser kunde gå in som protokoll. FN:s miljöprogram beslöt vid sitt senaste rådsmöte i Nairobi i januari 1997 att låta en arbetsgrupp inom miljöprogrammet utreda frågan närmare och komma med förslag till nästa rådsmöte.

De principer som styr Sveriges kemikaliepolitik ska föras ut i det internationella arbetet. Detta kan t.ex åstadkommas genom en övergripande internationell konvention om kemikalier. I en ramkonvention kunde övergripande principer som försiktighetsprincipen och utbytesprincipen samt principen om att förorenaren betalar ingå tillsammans med företagens ansvar och utredningsskyldigheten.

En ramkonvention kunde i framtiden omfatta konventionen om exportanmälan av farliga ämnen, den kommande konventionen om långlivade organiska ämnen, liksom eventuella internationella överenskommelser om hormonstörande ämnen. Möjligheten att på längre sikt lyfta in även befintliga konventioner, som Wien-konventionen om skyddet av ozonlagret, med tillhörande Montreal-protokoll, och Basel-konventionen i en övergripande ramkonvention borde studeras närmare i det pågående analysarbetet inom FN:s miljöprogram, UNEP, i denna fråga.

Det finns flera fördelar med en ramkonvention. Antalet konventioner minskar, vilket medför minskade sekretariatskostnader. Vidare kan en bättre samordning ske mellan konventioner som delvis omfattar samma kemikalier. En önskvärd förbättring av samordningen mellan de internationella reglerna för kemikalier och för avfall skulle också kunna uppnås. En konvention som begränsar eller förbjuder användningen av långlivade organiska ämnen kommer nämligen att leda till en ökad mängd "avfall", i form av lager av kemikalier som inte längre får användas.

Det som för närvarande främst talar emot en ramkonvention om kemikalier är komplexiteten i förhandlingarna för att föra samman ett antal konventioner och protokoll som upprättats vid olika tidpunkter och för olika syften.

Lagstiftningen kring import och export är svag i många utvecklingsländer. Därför förekommer troligen en handel med ämnen och produkter som förbjudits i industriländerna. Det ligger i sakens natur att informationen är bristfällig och mörkertalet stort. Globala överenskommelser om begränsningar av användningen av vissa farliga kemikalier kommer att begränsa utrymmet för illegal handel med dessa kemikalier i takt med att allt fler länder ansluter sig till dem. Det gället till exempel kommande konventioner om exportanmälan och importgodkännande av förbjudna ämnen och om långlivade organiska ämnen. Samtidigt är det viktigt att sprida kunskap om sådan handel för att omöjliggöra den genom att dra fram den i ljuset. Vi anser därför att det är viktigt att föra in regler om handeln med de kemikalier som konventionen vill begränsa. Sådana regler bör naturligtvis utformas så att de överensstämmer med principerna för handelsbegränsningar enligt världshandelsorganisationens stadga.

Regionala överenskommelser kan föregå globala

Arbetet inom FN:s ekonomiska kommission för Europa, som utgör sekretariat för den regionala Genèvekonventionen om skydd mot långväga gränsöverskridande transport av luftföroreningar, har varit basen för det globalt inriktade arbetet inom FN:s miljöprogram för en konvention om långlivade organiska ämnen. Det har också utgjort modell för utvecklingen av kriterier för att på global nivå identifiera nya ämnen. Även i framtiden är det sannolikt att arbetet inom kommissionen tidsmässigt kommer att ligga före det globala förhandlingsarbetet. Erfarenheterna från kommissionens arbete kan därmed utnyttjas i det globala arbetet. Sverige bör delta i utvecklingen av kriterier för att identifie-

ra nya ämnen för internationella åtgärder.

Arbetet har från början varit inriktat mot utsläpp, men det inledda arbetet med ett protokoll för långlivade organiska ämnen tar sikte både på utsläpps- och förekomstbegränsningar. Det är därför viktigt att utsläpps- och produktinriktade åtgärder integreras och att berörda myndigheter deltar aktivt i arbetet. På så sätt kan det svenska basarbetet ge ett bättre underlag till kommissionens arbete.

Vi noterar att ett protokoll om långlivade organiska ämnen inom Genèvekonventionen om skydd mot långväga transport av luftföroreningar snart kan undertecknas.

7.5 Forum för kemikaliesäkerhet blir centrum i det internationella kemikaliearbetet

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige prioriterar arbetet inom det internationella forumet för kemikaliesäkerhet och vidmakthåller en ledande roll inom detta
- ★ Tillräckliga resurser avsätts vid Kemikalieinspektionen för att fylla denna roll
- ★ Sverige stöder att forumet får en stabil ekonomi baserad på en bredare krets av bidragsgivare
- ★ Sverige stöder utveckling mot en sammanhållen kemikaliekontroll av svensk modell i forum för kemikaliesäkerhet.

I förarbetena till Riokonferensen om utveckling och miljö var Sverige ett av de mest aktiva länder på kemikalieområdet. På svenskt initiativ fick kemikalier ett särskilt kapitel

som i allt väsentligt baseras på principer som varit vägledande för svensk kemikaliekontroll, t.ex. försiktighets- och utbytesprincipen. Sverige medverkade i ett särskilt möte om kemikalier i London i december 1991 där idén om ett forum första gången framfördes. Vid Riokonferensen, då det ännu var oklart om ett mellanstatligt kemikalieforum skulle kunna bildas, tog Sverige initiativet genom att inbjuda till en internationell kemikaliekonferens i Stockholm. I förberedelsearbetet till konferensen genomdrev Sverige tillsammans med en aktiv grupp länder att denna konferens också skulle utgöra det första mötet för forumet för kemikaliesäkerhet trots visst motstånd från FN:s berörda organisationer till inrättandet av ett forum.

Konferensen i Stockholm i april 1994 ledde till inrättandet av ett forum för kemikaliesäkerhet. Den ledde också till att de internationella organisationerna ett år senare bildade en egen samarbetsorganisation för en säker kemikaliehantering. Både forumet och organisationernas samarbetsorganisation har snabbt kommit att få en central funktion för samordning och integration av det internationella kemikaliearbetet.

Sverige har haft en ledande roll i denna utveckling. Som stöd för Sveriges agerande har funnits en genomarbetad syn på de internationella kemikaliefrågorna. Ordförandeskapet har givit unika möjligheter att påverka utvecklingen. Sverige bör även i framtiden spela en ledande roll i kraft av sin erfarenhet och förmåga att ge konkreta exempel på en ambitiös kemikaliepolitik.

Arbetet inom forum för kemikaliesäkerhet framstår för närvarande som det mest konstruktiva bidraget till att utveckla kapitel 19 i Agenda 21. För att fungera som planerat behöver forumet både finansiellt stöd och ett aktivt deltagande av medlemsländerna. Det är därför viktigt att resurserna för forumarbetet vid kemikaliemyndigheten är tillräckliga. På längre sikt måste kostnaderna för forumet fördelas jämnare bland de deltagande länderna. De principer som tillämpas inom OECD, dvs. att länderna betalar

en andel av den totala budgeten i förhållande till sin bruttonationalprodukt, skulle kunna utgöra en förebild.

Forum för kemikaliesäkerhet kommer under överskådlig tid att vara det nav kring vilket det globala internationella kemikaliearbetet cirkulerar. Genom sin policyskapande och prioriterande roll kommer forumet att bestämma den internationella agendan. Forumet är den naturliga mötesplatsen för de organisationer som i praktiken måste åta sig det operativa arbetet för att åstadkomma internationella överenskommelser. I forumet kan olika initiativ diskuteras och koordineras. Forumet kan för kortare eller längre tid upprätta undergrupper vilka för forumets räkning åtar sig speciella uppgifter. Dessa redovisas sedan till forum, som efter diskussion återför frågan till respektive FN-organisation. Ett exempel är arbetsgruppen om långlivade organiska ämnen. Genom ett aktivt deltagande i forumet säkerställer Sverige att våra frågor förs ut i bredast möjliga krets.

Vissa frågor som diskuterats i forum har berört utsläpp av kemikalier, t.ex. utsläppsregister. Även diskussionerna kring långlivade organiska ämnen har till viss del gällt utsläpp vid tillverkning eller användning. I andra organ där utsläppsbegränsningar av kemikalier diskuteras, t.ex. inom FN:s ekonomiska kommission för Europa och dess program mot långväga lufttransport av luftföroreningar, blir det allt oftare nödvändigt att inkludera produktrelaterade åtgärder som begränsningar i marknadsföringen m.m. I framtiden är det nödvändigt med en större integration mellan kemikaliekontroll i marknadsföringsledet och traditionell utsläppskontroll.

Forum för kemikaliesäkerhet kan bidra till att främja en sammanhållen kemikaliekontroll av svensk modell

Svenskt kemikaliekontrollarbete håller internationellt sett en hög standard. Jämfört med flertalet andra länder har Sverige en väl utbyggd kemikaliekontroll med en över-

gripande lagstiftning om marknadsföring av kemiska produkter. Lagstiftningen ger långtgående integration mellan aspekter på bl.a. hälso- och miljöproblem, på industri- och konsumentkemikalier och på bekämpningsmedel. Av stor vikt är därför att föra ut Sveriges syn på kemikaliekontrollfrågor samt delta i utvecklingen av globala strategier och metoder för riskhantering. Samordnad syn på kemikaliekontroll med tydliga prioriteringar av miljöarbetet och praktisk samordning krävs.

Den sammanhållna organisationen av kemikaliekontrollen i en gemensam myndighet för hälso- och miljöfrågor med ansvar för både industrikemikalier och bekämpningsmedel är en viktig förklaring till framgångarna för svensk kemikaliepolitik sedan mitten av 80-talet. Den har visat sin styrka nationellt och internationellt genom aktiviteter och initiativ för att begränsa riskerna med kemikalier, t.ex. begränsningsuppdraget och halveringsprogrammet för bekämpningsmedel i jordbruket. Hälso- och miljöfrågor har kunnat hanteras integrerat, liksom t.ex. bedömningar av bekämpningsmedel och allmänkemikalier. Enligt vår uppfattning bör denna organisatoriskt sammanhållna kemikaliekontroll vara en bärande princip för det internationella arbetet, liksom arbetet i länder som ännu inte utvecklat sin kemikaliekontroll. Sverige bör genom forum för kemikaliesäkerhet stödja att denna modell får genomslag internationellt.

7.6 Stöd för särskilda aktiviteter under Agenda 21, kapitel 19 om kemikalier

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige prioriterar internationellt accepterade korta dokument för utvärdering av kemikalier. Fullständiga kriteriadokument bör av resursskäl reserveras för kemikalier som kan bli föremål för internationella åtgärder
- ★ Sverige stöder uppdateringen av den databas över utförda, pågående och planerade utvärderingar som FN:s miljöprogram och den europeiska kemiindustriens utredningsinstitut gemensamt ger ut
- ★ Sverige stöder framtagandet av en internationell överens-kommelse om harmonisering av klassificering och märkning
- ★ Sverige verkar för en utvidgad information om produkter och varor i internationell handel, inklusive märkning och innehållsdeklaration i berörda internationella organisationer.

Fler och bättre harmoniserade utvärderingar

Det är väsentligt att det tas fram ett stort antal faro- och riskbedömningar för olika kemikalier. Behovet av internationellt accepterade bedömningar är stort, särskilt i utvecklingsländerna. De tillgängliga resurserna räcker dock inte till för fullständiga kriteriadokument för alla ämnen som används i större omfattning. Inte ens för de tusen volymmässigt största ämnena kommer fullständiga internationellt accepterade utvärderingar att kunna göras under överskådlig tid. Det är därför angeläget att utveckla enklare former för riskbedömning och mindre resurskrävande procedurer

för att ta fram internationella utvärderingsdokument. Det pågående arbetet att utveckla korta utvärderingsdokument i en förenklad procedur bör stödjas.

Ansträngningar måste göras för att undvika dubbelarbete. Det finns ett stort antal utvärderingar av ämnen som gjorts nationellt eller regionalt. Det finns också många internationella utvärderingar över en enskild aspekt t.ex. miljöeffekter av ett ämne. Sammanställningen över utförda, pågående och planerade utvärderingar som FN:s miljöprogram gjort tillsammans med den europeiska kemiindustrins utredningsinstitut är av stort värde för att motverka dubbelarbete och identifiera ämnen som borde utvärderas. Den kan också användas för att identifiera dokument som kan utgöra underlag för produktion av internationellt producerade korta utvärderingsdokument.

De korta utvärderingsdokumenten är tänkta att kunna produceras i en högre takt än de nuvarande omfattande dokumenten och med lägre resursåtgång. För många ämnen är ett sådant dokument helt tillfyllest. Det gäller t.ex. ämnen som används huvudsakligen industriellt och där produktionsprocesserna är relativt likartade världen över. Farliga, långlivade ämnen med diffus och spridd användning kan i högre grad förväntas bli föremål för gemesamma internationella åtgärder. För sådana ämnen bör ett fullständigt kriteriadokument utarbetas. Detta kan ligga till grund för en internationell diskussion om behovet av åtgärder.

Sverige har en viktig pådrivande roll för att tillse att den internationella samordningen vid valet av ämnen för olika typer av dokument främjas. Genom vår starka ställning inom OECD, FN:s kemikalieprogram och forum för kemikaliesäkerhet har vi unika möjligheter att påverka arbetssätt och prioriteringar. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen kan vi också påverka urvalet av ämnen i EU:s program för existerande ämnen och verka för att befintliga internationella utvärderingar utnyttjas till fullo. Vi bör också verka för att internationella organisationer och andra, t.ex.

EU, som utför bedömningar kommer överens om harmoniserade riktlinjer för bedömningen.

En internationell överenskommelse om harmonisering av klassificering och märkning upprättas.

Agenda 21 har uppställt som mål att det ska finnas ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning av kemikalier år 2000. Det pågår ett arbete, främst inom OECD, med att ta fram harmoniserade kriterier för klassificering av olika effektområden som t.ex. akut giftighet, allergiframkallande och cancerframkallande egenskaper. Det tekniska och vetenskapliga arbetet löper enligt planerna. En av grundprinciperna för arbetet är att harmonisering ska ske på bästa skyddsnivå. På några punkter finns ännu olika uppfattningar om hur kriterierna ska se ut, t.ex. för akut giftighet. Sverige har ett intresse av att man når enighet om kriterier som omfattar även måttligt farliga ämnen. I detta arbete kan vi få stöd av bl.a. USA. Det är viktigt att driva på arbetet inom OECD och FN i denna riktning. Det kan underlätta de fortsatta diskussionerna med EU-kommissionen om Sveriges undantag på klassificerings- och märkningsområdet.

Innan ett globalt harmoniserat system kan bli verklighet återstår bl.a. att ta fram förslag på en harmoniserad märkning, liksom på andra informationsåtgärder som kan underlätta hanterarens förståelse av riskerna med en viss produkt. Hittills har arbetet endast i ringa grad inbegripit stora länder som Kina, Indien, Brasilien, Ryssland m.fl. I vissa av dessa länder pågår nationellt arbete i syfte att ta fram system för klassificering och märkning. I framtiden kan flera av länderna förväntas spela en viktig roll i världsekonomin. Det är därför angeläget att dessa länder kommer med i de pågående internationella ansträngningarna att åstadkomma ett globalt harmoniserat system innan de skapar egna nationella system.

Ökat informationsutbyte om farliga kemikalier och kemiska risker

Vi har föreslagit en utökad information om kemiska ämnen i varor främst avseende innehåll av vissa miljöfarliga kemikalier. Denna fråga avhandlas närmare i avsnitt 5.17. Eftersom de flesta varor på den svenska marknaden har sitt ursprung i andra länder är det nödvändigt att nå överenskommelser i denna fråga internationellt. I första hand kommer Sverige att driva dessa frågor inom EU som utgör en tillräckligt stor marknad för att kunna påverka handeln globalt. Samtidigt bör frågan väckas i andra organisationer som t.ex. den internationella standardiseringsorganisationen.

7.7 Samordningen mellan Sveriges internationella kemikaliepolitik och det svenska miljöbiståndet förbättras

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sveriges internationella kemikaliepolitik koordineras bättre med det svenska miljöbiståndet
- ★ Sida får i uppdrag att tillsammans med Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket lägga förslag till hur miljöbiståndet kan anpassas till en global arbetsplan för genomförande av Esbjergdeklarationen. Förslaget ska beakta hur biståndet kan stödja genomförandet av en kommande global konvention om långlivade organiska ämnen. Förslaget ska också beakta olika lösningar för att öka effektiviteten och resursutnyttjandet i användandet av den svenska resursbasen

.....forts.

- ★ Sverige stöder medverkan av utvecklingsländer i det globala förhandlingsarbetet på kemikalieområdet
- ★ Sverige bör överväga att ge finansiellt stöd för att underlätta övergången till hälso- och miljömässigt bättre alternativ i några av Sida:s programländer
- ★ Sverige identifierar i biståndsarbetet länder som kan fungera som drivkrafter och initiativtagare i ett ökat regionalt samarbete på kemikalieområdet
- ★ Sverige prioriterar i sitt kemikaliebistånd förvaltningsstöd till uppbyggnad av en sammanhållen kemikaliekontroll. Vi ska verka för att våra samarbetsländer tar fram en nationell profil, dvs. en beskrivning av sitt kemikaliearbete i termer av lagstiftning, myndighetsorganisation m.m.
- ★ Sverige verkar i FN för att finansiering av industriinvesteringar m.m. i utvecklingsländer kopplas till begreppet hållbar utveckling och tar hänsyn till globala överenskommelser på kemikalieområdet. I detta arbete är det viktigt att beakta rättvisefrågorna mellan rika och fattiga länder liksom inom länderna
- ★ Sverige bör stödja frivilligorganisationer på miljöns område i deras u-landsinriktade arbete.

Utvecklingsländernas speciella förhållanden måste beaktas bättre i kemikaliearbetet

Många farliga kemikalier används i utvecklingsländerna. Hanteringen av dem är annorlunda än i industriländerna och ofta otillfredsställande på grund av bristande skyddsut-

rustning m.m. Användarnas möjligheter att skydda sig mot kemikaliers negativa effekter begränsas av bl.a. bristande information, analfabetism, låg kunskapsnivå och svag infrastruktur. De yttre förhållandena, som t.ex. temperatur och luftfuktighet, skiljer sig också jämfört med huvuddelen av den industrialiserade världen. Tester och uppgifter om exponering som ligger till grund för internationella faro- och riskbedömningar är ofta utförda vid förhållanden som inte liknar dem i många utvecklingsländer. Ett aktivt deltagande i det internationella utvärderingsarbetet från utvecklingsländerna hämmas av bristen på resurser för deltagande. Det är angeläget att en del av biståndsresurserna på kemikalieområdet kan användas för att möjliggöra ett ökat deltagande av utvecklingsländerna i processen för att ta fram internationellt accepterade riskbedömningar av kemikalier. Ett ökat deltagande kan också förväntas leda till att mer data genereras från dessa länder.

Kemikalie- och biståndspolitiken måste stödja varandra

Ett antal globala initiativ har tagits under senare år på kemikalieområdet. Vissa kommer att leda till globala överenskommelser om begränsningar av farliga kemikalier som fortfarande används i utvecklingsländerna, t.ex. en framtida konvention om långlivade organiska miljögifter. Användningen av dessa ämnen leder idag till skador på människors hälsa, samt förorening av livsmedel, vattenresurser och den marina miljön i kustnära hav. Kemikaliefrågorna har således en stor betydelse för flera av de områden som Sida prioriterar. Användningen av långlivade organiska miljögifter är idag störst inom jordbruket, men även inom skogsbruket förekommer spridning av sådana ämnen som kan komma att omfattas av framtida begränsningar. Utvecklingsländernas möjligheter att med bibehållen produktionskapacitet genomföra de förändringar som behövs är begränsade. En övergång till hälso- och miljömässigt bättre alternativ kommer att kräva omställningar som i en del fall blir omfattande och kostsamma. Det är viktigt

att utvecklingsländerna kan medverka fullt ut i förhandlingsarbetet för en konvention om långlivade organiska miljögifter så att deras särskilda problem och behov tillgodoses vid utformningen av konventionen. De medel som disponeras för uppföljning av Riokonferensen och därmed sammanhängande konventioner bör kunna användas för detta.

Avvecklingen av långlivade organiska miljögifter drabbar många välkända, billiga produkter för vilka nya, dyrare och mer komplicerade alternativ finns. I vissa fall handlar det om att lära sig en ny teknik vid användning av alternativa bekämpningsmedel eller metoder. I andra fall, t.ex. PCB handlar det om att på sikt omhänderta och byta ut ett stort antal transformatorer, av vilka många är ofullständigt märkta. Omhändertaget PCB behöver förstöras på ett säkert sätt osv. I fråga om dioxiner och furaner handlar det om att identifiera de stora källorna och tillämpa en ekonomiskt tillgänglig och resurseffektiv teknik. För vissa träskyddande bekämpningsmedel kan alternativen handla om andra och dyrare byggnadsmaterial.

Dessa omställningar kommer att kräva resurser. I ett längre perspektiv kommer fler kemikalier att uppfylla Esbjerg-deklarationens kriterier. För att möta de behov som kan uppstå när utvecklingsländerna ska avveckla billiga men miljöfarliga kemikalier behövs en genomtänkt plan. Sverige kan inleda det nödvändiga internationella arbetet på en gemensam plan genom att utveckla en nationell plan för hur biståndet ska kopplas till globala åtgärder mot kemikalier. Kemikalieinspektionen har i sitt arbete kommit i kontakt med flera av Sveriges programländer som uttryckt ett starkt behov av samarbete på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen bör tillsammans med Sida identifiera de länder där ett genuint intresse föreligger. Ett eller flera sådana länder kunde ingå i ett pilotprojekt för att pröva hur ett eventuellt finansiellt stöd till en omställning kan kopplas med förvaltningsstöd till lagstiftning, kontrollverksamhet m.m. för att ge samordningsvinster. Detta kan rymmas inom det

ramavtal som Sida slutit med Kemikalieinspektionen. Även mellan Naturvårdsverket och Sida har ett samarbetsavtal upprättats. Inom ramen för detta avtal har bl.a. projekt, som rör stöd till avveckling av ämnen som skadar ozonskiktet, kommit till stånd.

De flesta problemen med kemikalier i biståndsländerna beror på användningen av farliga bekämpningsmedel. Sverige har under lång tid byggt upp mycket god kompetens kring växtskydd och bekämpningsmedel, bl.a. vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Kemikalieinspektionen och Jordbruksverket. Kompetensen är spridd på olika huvudmän. För att kunna utnyttja de samlade resurserna effektivt i arbetet kan man t.ex. bygga upp nätverk med kompetens. En lämplig nod för ett sådant nätverk är lantbruksuniversitetet, där det finns bred erfarenhet av biståndsarbete inom jordbruket. Det finns goda förebilder som arbetat på detta sätt t.ex. det 25-åriga internationella programmet för kemivetenskap vid Uppsala universitet. Ett internationellt centrum för integrerat växtskydd med lantbruksuniversitetet som nod och med bl.a. Kemikalieinspektionen som kunskapskälla för hälso- och miljöproblem skulle verksamt kunna bidra till utvecklingen av ett kemikalieprogram inom biståndet. Ett sådant program kunde också med utbildning av nyckelpersoner i administration och forskning i samarbetsländerna.

Föregångsländer i det regionala samarbetet underlättar biståndsarbetet

Inom forum för kemikaliesäkerhet har ländernas eget regionala arbete kommit att utvecklas mycket snabbt. I flera regioner finns nyckelländer som självpåtagat initierar och koordinerar aktiviteter i sin region eller subregion. Goda exempel är Mexico och Ungern. Båda har ordnat särskilda regionala möten under forumets beteckning för att diskutera gemensamma problem. Även utanför forum finns behov för denna typ av aktiviteter. En ökad kunskap om forumets

aktiviteter kan ge det nödvändiga incitamentet till ett sådant arbete. Sverige kan också i sin närregion utveckla arbetsformer som i högre grad bygger på regionens egna resurser och i mindre grad på stöd från internationell nivå. Det är angeläget att identifiera länder som vill åta sig att leda en sådan utveckling i sin region, särskilt bland utvecklingsländerna där Sida:s programländer återfinns.

Samordnad nationell kemikaliekontroll

Många länder saknar en ändamålsenlig infrastruktur för att åstadkomma en effektiv kemikaliekontroll. Relevant lagstiftning saknas. Samordningen mellan ministerier och myndigheter är bristfällig. Det finns ett stort behov av kvalificerade laboratorieresurser för att skaffa sig en bild av föroreningsituationen i landet. Samtidigt sker en stor och okontrollerad import av farliga kemikalier. Användningen av kemikalier är långt ifrån betryggande. Produkter förvaras så att vem som helst kan komma åt dem. Bekämpningsmedel i brukslösningar tappas om på läskedrycksflaskor osv. Kunskapen om kemikalier är ofta begränsad hos hanterarna. Viss kunskap kan finnas centralt, men den når inte ut.

I de regionala mötena inom forum för kemikaliesäkerhet har dessa problem diskuterats. Ett sätt att börja angripa problemen är att ta fram så kallade nationella profiler. Ett mål för detta sattes upp vid det första forummötet i Stockholm 1994. FN:s organisation för utbildning och forskning, UNITAR, har tillsammans med några länder i ett pilotprojekt utvärderat upprättandet av nationella profiler. I arbetet med den nationella profilen identifieras ministerier, myndigheter och andra institutioner med ansvar på området, ansvarsområden klarläggs, överlappningar kan undvikas liksom luckor och samarbetsformer kan växa fram. Arbetet med en nationell profil skapar därmed förutsättningar för ett bättre, mer samordnat, framtida kemikaliearbete. Det är viktigt att också utveckla nationell lagstiftning som sätter stopp för olaglig handel med farliga kemikalier. I detta

arbete kan en organisatoriskt sammanhållen kemikaliekontroll av svensk modell bli ett effektivt redskap.

Alla aktörer måste hjälpa till

En fråga som kommit att uppmärksammas i samband med diskussionerna om globala överenskommelser om avveckling av långlivade organiska miljögifter är de internationella finansiella institutionernas roll. I det förflutna finns exempel på stöd till uppbyggnad av kemifabriker för produktion av DDT i utvecklingsländer. Forum för kemikaliesäkerhet uppmärksammade frågan vid sitt andra möte i Ottawa. Finansiella investeringar i industristruktur från Världsbanken, den globala miljöfonden m.fl. måste i framtiden vara förenliga med en hållbar utveckling. De måste också ta hänsyn till befintliga och kommande globala överenskommelser som innebär begränsningar i användningen av vissa kemikalier. Sverige bör i dessa organ också hävda principen om kretsloppsanpassning av samhället vid finansiering av industriinvesteringar i utvecklingsländerna.

En viktig roll inom biståndet spelas av enskilda organisationer som genom sin särskilda småskalighet och flexibilitet kan göra pilotinsatser, överbrygga och komplettera vad som görs från myndighetshåll och på den mindre flexibla, storskaliga globala arenan. T.ex. har frivilligorganisationer som Pesticide Action Network (nätverk för arbete om bekämpningsmedel) arbetat med integrerad bekämpning i flera utvecklingsländer, parallellt med andra bi- och multilaterala biståndsgivare. Sida kommer att ägna miljöfrågorna och det femte biståndsmålet särskild uppmärksamhet i kontakten med de enskilda organisationerna.

7.8 Sverige stöder en ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika internationella och regionala organisationer

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige verkar för att forum för kemikaliesäkerhet samordnar det internationella kemikaliearbetet
- ★ Produktrelaterade och utsläppsrelaterade åtgärder ska ses i ett sammanhang i såväl det nationella, regionala som internationella arbetet
- ★ Det nordiska samarbetet används för att bereda frågor i FN, OECD och EU
- ★ Sverige verkar för att de mål som forum för kemikaliesäkerhet sätter upp för det globala kemikaliearbetet är tydliga, kommunicerbara och mätbara
- ★ Internationella aktiviteter på kemikalieområdet utvärderas av forum för kemikaliesäkerhet med jämna mellanrum
- ★ Alla aktörer inom kemikalieområdet bör delta i utvärderingsarbetet
- ★ Sverige verkar för en ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika internationella och regionala organisationer
- ★ Sverige bör ta initiativ till en harmonisering av den regionala strukturen inom FN:s organisationer på hälso- och miljöområdet

....forts.

- ★ Sverige verkar för att det regionala kemikaliearbetet utvecklas i linje med vad som sker inom forum för kemikaliesäkerhet
- ★ Sverige stöder det regionala arbetet inom forum för kemikaliesäkerhet och i den västeuropeiska regionen, inklusive inom den Europeiska unionen, och verkar för en bättre samordning, bland annat vad avser biståndsinsatser i utvecklingsländer och Öst- och Centraleuropa
- ★ Sverige verkar för ett ökat nationellt och internationellt samarbete mellan regeringar, industri, forskning och frivilligorganisationer
- ★ Sverige verkar inom olika regionala organisationer för en förbättrad samordning och ökat samarbete mellan konventioner och organisationer med likartad inriktning.

Det internationella kemikaliearbetet bör samordnas genom forum för kemikaliesäkerhet

Sverige har länge verkat internationellt för en bättre integration mellan olika internationella organisationer. Sverige inbjöd t.ex. till Hässelbykonferensen 1978 där de första stegen mot en internationell arbetsfördelning togs. Hässelbykonferensen ledde också till bildandet av FN:s kemikalieprogram, International Programme on Chemical Safety, IPCS, under aktiv tillskyndan från Sverige.

En viss fördelning av aktiviteter finns i det svenska internationellt riktade kemikaliearbetet. Regelarbetet med bl.a. klassificering och märkning av kemikalier har genom EU-medlemskapet högsta prioritet inom EU liksom även kunskapsuppbyggnad om gamla och nya ämnen. Underlag för riskbedömningar och utveckling av testmetodik drivs

starkt inom OECD. Inom den internationella arbetarskyddsorganisationen bedrivs bl.a. arbete med att ta fram konventioner och rekommendationer där flera av dessa avser kemikalier. Rekommendationerna och konventionerna är antingen riktade mot enstaka ämnen eller utgör mer generella regler. FN-arbetet har sedan tidigare stora inslag av kunskapsframtagning och information om kemikaliers hälso- och miljöfarlighet.

Inom OECD:s bekämpningsmedelsprogram verkar Sverige aktivt för att harmonisera utvärderingstekniker och att initiera ett utbyte av bekämpningsmedelsutvärderingar mellan olika länder. Också Sveriges metod att minska riskerna med bekämpningsmedel genom att reducera den använda mängden drivs inom OECD. Sverige, Danmark och Holland är dessutom pådrivande nationer för igångsättande av ett riskreduktionsprogram inom OECD.

Det nordiska samarbetet kan ses som en mötesplats för att bereda frågor inför vidare hantering i FN, OECD eller EU. Det kan också användas för frågor där det nordiska gemensamma ställningstagandet är utgångspunkten för vidare nationella ageranden. För det nordiska bekämpningsmedelsarbetet gäller att dela bördan av utredningsarbetet och att diskutera riskbegränsningsstrategier i syfte att harmonisera synen på bekämpningsmedel inom Norden.

Svenska myndigheter deltar ofta i likartade aktiviteter inom flera av organisationerna. Riskreduktionsprogram är ett exempel. OECD utvecklar ett riskreduktionsprogram, Agenda 21 tar upp riskreduktion som ett av sina programområden och begränsningsarbete ligger såväl inom EU-arbetet som inom Oslo-Pariskommissionen och Helsingforskommissionen. Utvärdering av kemikaliers egenskaper är ett annat exempel där arbete bedrivs i de flesta internationella fora. Harmoniseringsarbete för transport av kemikalier finns inom såväl FN, OECD som EU.

Mot bakgrund till den mångfacetterade internationella verksamheten är det angeläget med en hög grad av samordning av arbetet i olika organ. Sverige med sin sammanhållna organisation av kemikaliekontrollen har erfarenheter att bidra med vid diskussioner om hur det internationella kemikaliearbetet ska integreras.

Hur kan det internationella arbetet utvärderas?

En alltför stor del av internationellt miljöarbete kännetecknas av stolta deklARATIONER och högt ställda mål, som mer avspeglar de undertecknande ländernas ambitioner än vad som är realistiskt att uppnå med nuvarande resurser och prioriteringar. De prioriteringar som gjordes vid det första forum för kemikaliesäkerhet i Stockholm 1994 var i vissa avseenden inget undantag från detta. I andra avseenden, däremot, innebar forumets prioriteringar ett hälsosamt avsteg från denna tradition. På flera områden satte forum upp konkreta, kvantitativa och lätt mätbara mål, t.ex.: Till år 1997 ska 200 ämnen ha utvärderats internationellt, och om detta uppnås ytterligare 300 till år 2000.

En första avstämning av forumets mål ägde rum vid det andra forummötet i Ottawa i februari 1997. Det visade sig att det stora flertalet av målen för 1997 hade uppnåtts. Tidplanen för målen fram till år 2000 såg ut att kunna hålla för särskilt viktiga områden som t.ex. antalet internationellt accepterade riskbedömningar och den globala harmoniseringen av klassificering och märkning. Processen att sätta upp nya mål för tiden efter år 2000 har inletts. Det är viktigt att Sverige verkar för tydliga, mätbara och kommunicerbara mål.

Lika viktigt som att ställa upp tydliga mål är att göra utvärderingsproceduren lättillgänglig och synlig för alla intresserade. Med tanke på det misstroende som, med viss rätt, råder mellan olika aktörer på kemikalieområdet är det angeläget att uppnådda resultat objektivt kan bekräftas av

utomstående parter. I en internationell utvärderingsprocess ska därför alla intressenter kunna delta på lika villkor och göra egna bedömningar av grundmaterialet. Om målen är satta på ett sådant sätt att resultaten är lätta att mäta bör utvärderingen leda till konsensus, dvs. alla intressenter är överens om vad som skett och konsekvenserna för hälsa och miljö. Den amerikanska industrin har präglat talesättet "Lita inte på vad vi säger, kontrollera vad vi gör!" Vi anser att utvärderingar av det internationella arbetet ska ske under största möjliga insyn för alla intresserade.

Möjligheter till effektivisering

Det mellanstatliga forumet för kemikaliesäkerhet har påbörjat en lång och mödosam process för att integrera det internationella kemikaliearbetet. En motsvarande process kommer förhoppningsvis att äga rum inom de internationella organisationernas samarbetsorgan. Sveriges roll i detta arbete ska vara pådrivande. Det är enskilda länder som över sin budget betalar det internationella arbetet och som därmed har rätt att ställa krav på att det bedrivs effektivt och med beaktande av alla tänkbara samordningsvinster.

Ett problem i ett sådant samordningsarbete är att enskilda FN-organisationers regionala organisation utvecklats vid skilda tidpunkter och från olika regionalpolitiska och andra överväganden. Detta försvårar samarbetet mellan organisationerna och mellan enskilda länder och FN-organisationernas regionalkontor. Ett ökat utnyttjande av moderna telekommunikationsmedel kan endast till viss del motverka den splittrade organisationsbilden. Vi anser att det på längre sikt bör vara möjligt att åstadkomma en högre grad av samordning genom harmonisering av den regionala indelningen.

Ett ökat regionalt arbete är en viktig förutsättning för ett effektivt internationellt kemikaliearbete. Inom en region kan länderna komma samman för att diskutera regionens egna

problem, göra regionala prioriteringar, identifiera nyckelländer som kan ansvara för särskilda områden och komma överens om en arbetsfördelning inom regionen. Det regionala kemikaliearbetet har utvecklats snabbt inom forum för kemikaliesäkerhet och blivit en viktig kraft för att förverkliga målen i Agenda 21.

Även inom vår region, dvs. Västeuropa, finns en hel del att göra för att åstadkomma en bättre samordning. Ett område där koordinering saknas är bistånd till utvecklingsländerna. Den Europeiska unionen är världens största biståndsgivare. Inom kommissionen finns flera program för stöd till bl.a. Östeuropa. Flera av de enskilda medlemsländerna har omfattande bilaterala program i samma länder. Det finns risk för dubbelarbete och bristande koordinering. Det kan inträffa att vissa aktiviteter finansieras flera gånger. Vi anser att Sverige inom EU bör verka för att det kartläggningsarbete som inletts inom OECD också leder till en bättre samordning mellan givarländerna och mellan dem och EU:s biståndsprogram (se avsnitt 6.3).

Ökat samarbete mellan olika aktörer

Ett genomgående drag i kemikaliearbetet nationellt och internationellt är det ökande inslaget av samarbete mellan olika aktörer på kemikalieområdet. Detta innefattar inte bara nya samarbetsformer mellan stat och näringsliv utan också nya konstellationer som t.ex. gemensamma aktioner av miljöorganisationer och företag, och samplanerade aktiviteter från stat, miljöorganisationer och näringsliv där alla arbetar med sina medel mot ett gemensamt mål. Vi anser att Sverige ska stödja denna utveckling.

Många regionala organisationer sysslar med likartade frågor

Flera regionala konventioner och andra mellanstatliga organisationer som sysslar med skydd av Atlanten eller

Östersjön har på senare år utvecklat begränsnings- och avvecklingsprogram som innehåller åtgärder mot marknadsföring av kemikalier. Både Helsingforskommissionen, HELCOM, som verkar under konventionen till skydd av Östersjön från föroreningar, och Oslo-Pariskommissionen för skyddet av Nordöstra Atlanten, OSPAR, har arbetsgrupper för diffusa landbaserade källor, dvs. kemikalieanvändning. Båda konventionerna har också adopterat Esbjergdeklarationen från den 4:e miljöministerkonferensen för skydd av Nordsjön mot föroreningar. Oslo-Pariskommissionen har åtagit sig att utveckla kriterierna för giftighet, nedbrytbarhet och förmåga att ansamlas i organismer enligt Esbjergdeklarationen. Väl definierade kriterier är en förutsättning för att kunna identifiera vilka enskilda ämnen som ska fasas ut. Det är viktigt att de olika organisationerna samverkar så att dubbelarbete undviks. Även på nationell nivå måste en nära samverkan ske mellan de myndigheter som representerar Sverige i de olika organen. Vi anser att Sverige i forum för kemikaliesäkerhet ska driva frågor om ökad samordning och arbetsfördelning mellan olika organisationer för att höja effektiviteten i det internationella och regionala arbetet.

7.9 Prioriteringar inom OECD-arbetet

Kemikommittén föreslår:

- ★ Sverige prioriterar i OECD utveckling av metoder för testning och bedömning av kemikalier inklusive harmoniserade kriterier för klassificering och märkning
- ★ Sverige verkar för att OECD utvecklar metoder för testning och bedömning av komplexa blandningar
- ★ Sverige prioriterar riskbegränsningsfrågorna i OECD:s arbete med bekämpningsmedel.

Sverige prioriterar utvecklingen av metoder för testning och bedömning av kemikalier

OECD-arbetet har ytterst målsättningen att främja medlemsländernas ekonomiska utveckling genom att minska deras kostnader för skador på miljön orsakade av kemikalier. En framträdande del av arbetet är att utveckla redskap för kemikaliekontrollen som kan accepteras av medlemsländerna och som därmed underlättar handeln dem emellan. Det bästa exemplet är OECD:s riktlinjer för testning som fastläggs genom rådsbeslut. Till riktlinjerna är kopplat ett rådsbeslut om att tester utförda enligt riktlinjerna under iakttagande av god laboratoriesed, ska accepteras av länderna som ett underlag för bedömningar av kemikaliers hälso- och miljörisker. Ett motsvarande arbete pågår för att ta fram allmänt accepterade metoder för bedömning av miljöeffekter och exponering. OECD bidrar också med tekniskt underlag till det globala harmoniseringsarbetet med klassificering och märkning. Detta arbete ger möjlighet för Sverige att inom OECD och FN arbeta för sina undantag från EU:s direktiv på klassificeringsområdet, särskilt för gruppen måttligt farliga produkter.

En del av det kunskapsuppbyggande arbetet har varit inriktat på att åstadkomma en arbetsfördelning mellan länderna så att inget enskilt land belastas med hela bördan att ta fram den kunskap som behövs för att bedöma alla relevanta kemikalier. På köpet får man också ett minskat dubbelarbete. Det bästa exemplet är arbetet med högvolymskemikalier inom OECD där länderna hittills utvärderat ett par hundra ämnen tillsammans. För de flesta länder skulle en sådan uppgift varit omöjlig att genomföra på egen hand. Sveriges del i arbetet kanaliseras numera genom EU:s program för existerande kemikalier.

På svenskt initiativ har OECD försökt komma överens om gemensamma åtgärder för riskbegränsning mot särskilt angelägna kemikalier, som t.ex. bly, kadmium, kvicksilver

och bromerade flamskyddsmedel. Arbetet har gått mycket långsamt och inte resulterat i gemensamma överenskommelser. Motståndet från länder som varit emot gemensamma åtgärder bottenar i en grundsyn att riskhantering bäst sköts på nationell nivå. En särskild arbetsgrupp har nyligen bildats. Gruppen har i uppgift att utveckla ett program för riskhantering som huvudsakligen kommer att koncentreras på metodutveckling. Det återstår att se om det blir några konkreta resultat av ett än så länge mycket diffust arbetsprogram.

Enligt vår uppfattning förefaller det som om OECD för överskådlig tid spelat ut sin roll som ett forum för diskussioner om riskbegränsning av kemikalier, med undantag för bekämpningsmedel. OECD har tillsvidare förlorat sin ledande roll inom riskbegränsningsområdet och Sverige får föra diskussioner om internationella överenskommelser om riskbegränsning i andra organ, som t.ex. EU och forum för kemikaliesäkerhet.

Vi drar därför slutsatsen att Sverige inom OECD:s kemikaliarbete bör prioritera undersöknings- och bedömningsmetoder för kemikalier, inklusive arbetet med harmoniserade kriterier för klassificering och märkning.

Sverige prioriterar riskbegränsning för bekämpningsmedel

På svenskt initiativ bildades för några år sedan ett särskilt forum inom OECD för bekämpningsmedel, formellt underställt kemikaliegruppen, men med en delvis egen dagordning och egna prioriteringar. Det finns flera beröringspunkter mellan programmen framför allt vad gäller metoder för testning och bedömning av kemikalier.

Inom OECD:s bekämpningsmedelsforum har Sverige starkt drivit riskbegränsningsfrågorna. Ett möte arrangerat av OECD, FN:s jordbruksorganisation och den svenska kemikalieinspektionen i Uppsala 1994, föreslog ett arbetsprogram

för riskbegränsning av bekämpningsmedel. Delar av programmet har antagits av OECD:s kemikaliegrupp. Det finns ett stort intresse från flera länder, bl.a Danmark, Holland och USA att tillsammans med Sverige utveckla programmet ytterligare.

8 Särskilda frågor

Kemikommittén har vid sin genomgång av regeringens direktiv (Dir. 1996:40) särskilt uppmärksammat diskussionen kring PVC-plaster i direktivet. Med hänsyn till de skilda synpunkter som framförts bl.a. om innebörden av jordbruksutskottets betänkande har vi funnit det angeläget att med utgångspunkt i de övergripande målen i kapitel 2 ovan behandla frågan om PVC-plaster och lägga förslag angående dessa material.

En konsekvens av våra mål och hörnstenar är att många av dagens material sannolikt inte kommer att kunna användas i framtiden. Därför är det angeläget med ett utvecklingsarbete av nya material som är anpassade till ett hållbart samhälle.

Vi har också enligt direktivet i uppgift att lämna förslag till åtgärder inom området hormonstörande ämnen.

8.1 Rena plastmaterial och ren plastproduktion

Kemikommittén föreslår:

- ★ Användningen av de tillsatser i plastmaterial som är stoppämnen eller ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö ska ha avvecklats senast till år 2007

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

Kemikommitténs slutsatser:

- ★ PVC-plast hör, mot bakgrund av försiktighetsprincipen och dagens bristande kunskap om dess långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, inte hemma i ett kretsloppssamhälle
- ★ Dagens PVC-plast ska snarast och senast till år 2007 ha ersatts med långsiktigt miljöanpassade material
- ★ Regeringen inleder snarast överläggningar med berörda parter och vidtar i övrigt åtgärder för en utfasning av all nyanvändning av PVC-plast

Utgångspunkten är Kemikommitténs mål för kemikaliepolitiken

Vi föreslår en modell för en hållbar kemikalieanvändning som kan användas av företagen i kemikaliearbetet (se avsnitt 5.6). Modellen har sin utgångspunkt i kommitténs mål (se kapitel 2), hörnstenar (se kapitel 4) och i försiktighetsprincipen (se kapitel 4).

Modellen innehåller följande delar:

- 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, arvs massepåverkande, 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, arvs massepåverkande, 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) Ett utbyte 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 kemikalienens uppträdande i varan eller i processen under hela varans livslängd liksom de utsläpp till miljön som kan uppstå i olika led.

Ett av våra föreslagna mål i kapitel 2 är att år 2007 till-

handahåller företagen varor fria från innehåll av

- stoppämnen eller ämnen som ger upphov till stoppämnen
- ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa eller miljö.

Vi har valt att som utgångspunkt ha kommitténs mål och modell för en hållbar kemikalieanvändning.

Användningen av tillsatser i plastmaterial som är stoppämnen eller ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter ska ha avvecklats senast till år 2007

Plastmaterial har i dag en mycket omfattande och bred användning inom många olika sektorer och varugrupper i samhället. De kommer även i framtiden att vara viktiga inom många användningsområden. De är emellertid idag, genom sitt innehåll av miljö- eller hälsoskadliga tillsatser, en stor spridningsväg i samhället av sådana farliga ämnen. Många av plastmaterialen är dessutom svårnedbrytbara.

Det kan vara värt att notera att alla plastmaterial har tillsatser och att tillsatskemikalier är ett viktigt problemområde. För olika funktioner används ett stort antal ämnen och många är bristfälligt eller inte alls undersökta från miljösynpunkt.

De akuta miljöproblemen med plaster gäller dels utsläpp vid tillverkning, brand och avfallsförbränning, dels läckage av tillsatser, restmonomerer och oligomerer från plasten under dess användning.

Exempel på s.k. stoppämnen som används som tillsatser i plaster är bly och blyföreningar, klorparaffiner och bromerade flamskyddsmedel.

Vår slutsats är att användningen av de tillsatser i plast som är s.k. stoppämnen eller ämnen framställda av människan med allvarliga eller kroniska effekter ska ha avvecklats senast till år 2007. Detta innebär att användningen av flera av dagens tillsatsämnen ska avvecklas, t.ex. bly och blyföreningar och bromerade flamskyddsmedel. För klorparaffiner gäller dock enligt riksdagsbeslut att avveckling ska ske senast till år 2000.

Plasterna ska vara anpassade till en på kort och lång sikt säker användning

Vi konstaterar att för de flesta plaster råder det i dag bristande kunskap om plasternas effekter på lång sikt. En fråga som inte beaktats tillräckligt är tidsperspektivet på miljöproblemen med plaster.

Den största delen av hittills producerad plast befinner sig fortfarande i samhället och kommer att nå avfallsledet under de kommande decennierna. Man beräknar att av den årligen tillförda mängden plastvaror till samhället blir ca en tredjedel avfall inom ett år medan resterande del blir avfall inom 1-150 år. Med ökande mängder plastavfall på deponierna kommer utsläppen av nedbrytningsprodukter och tillsatsämnen att öka. Det är i många fall inte känt vilka nedbrytningsprodukter som bildas.

Det går endast att dra mycket begränsade slutsatser om riskerna i avfallsledet baserat på dagens kunskap på grund av det korta tidsperspektivet vi ännu har på plastens miljöproblem. Det gäller bl.a. möjligheten att förutse morgondagens problem baserat på dagens bristfälliga kunskaper. Det är därför viktigt att tillämpa en hög grad av försiktighet.

Vi gör mot den bakgrunden bedömningen att många av dagens plaster sannolikt inte hör hemma i ett kretsloppsamhälle. Dessa plaster bör därför successivt och senast till

år 2007 ha ersatts med bättre material och material som är väl undersökta.

Vi anser att framtidens plastanvändning ska vara sådan att skada på hälsa och miljö ska undvikas på kort och lång sikt. Plasterna ska sett över hela livscykeln vara anpassade till en på kort och lång sikt säker användning, avfallshantering och återvinning.

För de ämnen som används ska företagen visa vilka egenskaper de har samt att de är säkra för sin användning både på kort och lång sikt

Som beskrivs i avsnitt 4.3 anser vi att företagen har ansvar att visa att varorna är säkra.

Företagen ska genom innehållsförteckning informera köparen om vilka ämnen varan innehåller samt vilka egenskaper ämnena har.

Att varorna är säkra för sin användning innebär t.ex. att ett ämne i en vara inte anses säkert om det sker en upplagring i naturen som är snabbare än nedbrytningen.

Myndigheterna bör löpande informera om vilka ämnen som kan anses vara kritiska. Företagen ska kunna visa att användningen av dessa ämnen i varor är säkra i varornas hela livscykel.

Nya hälso- och miljöanpassade plaster utvecklas

Vi gör bedömningen att stora insatser behövs på plastområdet för att få fram plaster som sett över hela livscykelperspektivet är från hälso- och miljösynpunkt acceptabla. Ansvaret för en sådan utveckling ligger först och främst på industrin.

Vi föreslår ändå att Kemikalieinspektionen inom ramen för sitt arbete med kemikalier inbegripet varuperspektivet ska initiera och driva på att nya hälso- och miljövänliga plaster utvecklas. Myndigheten kan aktivera detta bl.a. genom det nya arbetsättet som brobyggare mellan användare, tillverkare och forskare m.fl. som kommittén föreslår i kapitel 5.

PVC-plast

Användningen av polyvinylklorid (PVC) har varit föremål för omfattande miljöutredningar under de senare åren.

Kretsloppsdelegationen har i betänkandet PVC - Plan för att minska miljöpåverkan (SOU 1994:104) kartlagt PVC-användning samt belyst andra frågor rörande PVC-användningen. Delegationen har bl.a. föreslagit att dagens mjukgjorda PVC samt styv PVC med miljöskadliga additiv avvecklas snarast.

Riksdagen har behandlat frågor rörande PVC, senast i november 1995 (PVC - bet. 1995/96:JoU8, rskr. 1995/96:40). Därvid beslutades bl.a. att den negativa miljöpåverkan vid klortillverkning för PVC-tillverkning bör minska samt att avvecklingen av bly och organiska tennföreningar som används som stabilisatorer i PVC bör fullföljas snarast.

Kemikalieinspektionen har på uppdrag av regeringen år 1995 utrett additivanvändningen i PVC och bl.a. kommit till slutsatsen att användningen av bly som stabilisator bör minska, att halterna av dietylhexylftalat (DEHP) i miljön bör minska samt att industrin bör utreda miljöeffekter av organiska tennföreningar som stabilisatorer i PVC. Naturvårdsverket har utrett miljöaspekter med avseende på PVC i avfallsledet. Industrin själv, bl.a. Norsk Hydro, har låtit göra utredningar om PVC:s miljöpåverkan.

PVC är den plast som är mest undersökt och utredd när det gäller miljöbelastning. Detta bör givetvis beaktas när PVC ska ersättas med material som är mindre väl undersökta. Det får inte vara en fördel för ett ämne att vi vet mindre om det.

Å andra sidan får vi inte hamna i den situationen att ett material gynnas i förhållande till andra bara för att det undersökts mer eftersom det finns skäl att misstänka att materialet är riskabelt. Det skulle innebära att just de material som misstänks var farliga aldrig kommer att bytas ut eftersom de alltid kommer vara de mest utredda.

Kemikommitténs syn på PVC-användningen

En stor del av PVC-användningen hänför sig till varor med lång livslängd. En stor mängd PVC- innehållande varor finns inlagrade i samhället. Ca 90% av all PVC-råvara förbrukas inom bygg- och anläggningsområdet inklusive byggindustrin.

Vi har valt att se på PVC och annan plastanvändning utifrån vår modell för en hållbar kemikalieanvändning.

En följd av denna modell är att plastmaterial senast år 2007 ska vara fria från stoppämnen såsom bly, blyföreningar och klorparaffiner, ämnen som ger upphov till stoppämnen samt ämnen framställda av människan som ger allvarliga eller kroniska effekter på hälsa och miljö. För övriga ämnen som används, t.ex. mjukgörare och tennorganiska föreningar, ska företagen visa vilka egenskaper de har samt att de är säkra för sin användning på både kort och lång sikt. Dagens PVC-plast ska följaktligen ersättas med långsiktigt säkra och miljöanpassade material.

Den stora skillnaden mellan PVC och andra plaster är främst det stora innehållet av klor. PVC innehåller ca 57% klor.

På den svenska marknaden används årligen drygt 100 000 ton PVC. Den mängd PVC-avfall som tas om hand är ca 40 000 ton. Mellanskillnaden kan huvudsakligen antas bero på ackumulation i mark (markförlagda rör, ca 30 000 ton) och i byggnader m.m. Man har uppskattat att hittills ca 850 000 ton PVC är nedgrävt i form av rör och att ca 1 miljon ton finns upplagrat i form av byggnadsmaterial.

Uttjänt PVC som omhändertas som avfall hamnar på deponi eller förbränns i avfallsförbränningsanläggningar. I dag går endast en mindre mängd av insamlat PVC-avfall, ca 20% till förbränning.

Resonemangen i den följande texten förutsätter användning i ett långsiktigt perspektiv för att de problem som påvisas ska kunna bli betydande.

Vid förbränning av material med klorinnehåll, t.ex. PVC, bildas större eller mindre mängder av olika klorerade organiska ämnen, t.ex. dioxiner eller klorbensener. Från Sveriges sopförbränningsanläggningar är det årliga utsläppet till luft av dioxiner ca 2 g TCDD-ekvivalenter per år. De totala utsläppen av dioxiner från verksamheter i Sverige har uppskattats till 23-30 g per år.

Medan ca 2 g dioxiner årligen går ut genom sopförbränningsanläggningarnas skorstenar hamnar genom en effektiv rening de största mängderna av de klorerade organiska ämnena som bildas vid avfallsförbränning i flygaskan och slammet. Det innebär att det blir en ständig ackumulation av dioxiner och andra klorerade organiska ämnen på deponierna där det sker en långsam men ständigt ökande urlakning.

Ackumulationen på deponierna innebär också att den uppnådda nivån av urlakning endast mycket långsamt avtar sedan man upphört med tillförseln.

Mot bakgrund av detta är det angeläget att minimera uppkomsten av klorerade organiska ämnen vid förbränning av organiskt material. Det är en förutsättning om förbränning ska kunna utvecklas mot långsiktig hållbarhet. Bildningen av dioxiner och andra klorerade organiska ämnen i sopförbränningsanläggningarna beror på en mängd olika faktorer såsom anläggningens typ, tidpunkt, belastning, temperatur samt förekomst av partikulärt organiskt kol, syre, klor, koppar och järn. Detta innebär att en ökande mängd klor i vissa situationer inte ger en ökad bildning av klorerade ämnen eftersom andra faktorer är begränsande. I andra förbränningssituationer kan mängden klor vara den begränsande faktorn och därför påverka resultatet. Bland annat mot bakgrund av avfallets innehåll och de varierande förbränningsförhållandena vid avfallsförbränningen bör man utnyttja möjligheterna att minimera klormängderna i avfallet.

Matavfall från hushållen och PVC är de avfallslag som innehåller störst mängder klor. Koksaltet i matavfallet och klor i PVC är de två viktigaste klorkällorna för nybildning av klorerade ämnen vid sopförbränning. I ett längre perspektiv bör därför inte matavfall, PVC eller andra material med högt klorinnehåll förbrännas.

PVC är mycket svårnedbrytbar. PVC-polymeren är, som sådan, inte skadligt för människor eller miljön. För uttjänt PVC som deponeras eller blir kvar i marken gäller att ökande mängder på deponierna och i marken ger ökande utsläpp av nedbrytningsprodukter och tillsatsämnen. PVC kan p.g.a. sin högklorerade sammansättning tänkas ge upphov till klorerade nedbrytningsprodukter med t.ex. stoppämnesegenskaper. Det är inte känt, i dag, vilka nedbrytningsprodukter som bildas. Problemet med bristfällig kunskap om plasters eventuella skadliga nedbrytningsprodukter gäller även andra plaster än PVC t.ex. plaster med kväveinnehåll.

Att långsiktigt bygga upp allt större mängder PVC på deponier och i marken utan att först tillfredsställande ha fyllt kunskapsluckorna om vilka nedbrytningsprodukter som kan bildas strider mot försiktighetsprincipen. Om det i ett sent skede skulle visa sig att PVC har någon nedbrytningsprodukt med allvarligt skadliga egenskaper så har man byggt in sig i ett problem, med stora ackumulerade mängder, som är svårt och kostsamt att åtgärda i efterhand. Även om nedbrytningen är långsam så innebär stora och ständigt ökande ackumulerade mängder att även mängderna av en nedbrytningsprodukt kan bli betydande.

Vår slutsats är att PVC-plast, mot bakgrund av försiktighetsprincipen och dagens bristande kunskap om dess långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, inte hör hemma i ett kretsloppssamhälle.

Vi föreslår att dagens PVC-plast snarast och senast till år 2007 ska ha ersatts med långsiktigt miljöanpassade material.

Vi föreslår att regeringen snarast inleder överläggningar med berörda parter och vidtar i övrigt åtgärder för en utfasning av all nyanvändning av PVC-plast.

8.2 Hormonstörande ämnen

Kemikommittén föreslår:

- ★ En lista över misstänkt hormonstörande ämnen upprättas
- ★ Kriterier för hormonstörande ämnen utvecklas
- ★ Nya ämnen inom EU ska vara undersökta med avseende på hormonstörande egenskaper

- ★ Ämnen som uppfyller kriterierna för hormonstörande effekt avvecklas
- ★ Ett nationellt forskningsprogram om hormonstörande ämnen utarbetas
- ★ Kemiindustrin avrapporterar löpande sina åtgärder mot hormonstörande ämnen till myndigheterna
- ★ Läkemedelsindustrin tar fram miljökonsekvensanalyser för användningen av läkemedel som påverkar hormonsystemen.

Hormonstörande ämnen; ett problem som fått förnyad aktualitet

Hormonstörande effekter av bl.a. DDT och PCB har varit kända under en längre tid, och låg bl.a. till grund för begränsningar och förbud för dessa ämnen. På senare år har frågan om hormonpåverkan fått förnyad aktualitet. Studier av spermieantalet hos män har i en del fall ansetts visa på en nedgång under de senaste decennierna. I samband med utsläpp från dumpade bekämpningsmedel, bl.a. dicofol, har också effekter på könsorgan och på fruktsamhet uppträtt hos vildlevande alligatorhannar i Florida. Alltfler forskningsrapporter pekar på att det finns ett antal ämnen som kan inverka menligt på de normala funktioner i kroppen som styrs av hormoner.

Det föreligger fortfarande en avsevärd vetenskaplig osäkerhet om vilka metoder som lämpar sig för att upptäcka dessa ämnen, vilka exponeringar som förekommer och vilka effekterna är. Samtidigt är det angeläget att så långt möjligt kunna förebygga långsiktiga skador. Möjligheten att vidtaga lämpliga åtgärder begränsas av tillgången på kunskap för att kunna bedöma om åtgärderna är relevanta och effektiva.

Ämnen som ger hormonell påverkan kan ha olika ursprung. De flesta ryggradsdjur har hormonsystem som baseras på samma familj av kemiska ämnen som hos människan, dvs. östrogener, androgener, sköldkörtelhormon, binjurebarkshormoner av flera slag. Vissa produkter från djurriket kan därför innehålla halter av hormoner som ger övergående effekter. Ett känt exempel är mjölk från nykalvade kor som kan innehålla tillräckligt höga halter östrogen för att ge symptom av övergående natur hos barn som dricker sådan mjölk. Många växter innehåller ämnen som är närbesläktade med östrogener, t.ex. sojabönan och lucern. Ett högt intag av livsmedel innehållande sojaprodukter kan likaledes ge övergående symptom på östrogenpåverkan.

Det finns också giftiga, långlivade och bioackumulerbara ämnen i vår miljö som hamnat där genom människans försorg. Många av dessa har gett påverkan på fortplantning hos olika arter i toppen av näringskedjorna. Ett exempel är DDT, ett annat PCB. Det finns goda skäl att anta att exponering för dessa ämnen i halter som förekommer i viltlevande högre organismer kan påverka hormonsystemen. Till skillnad från ämnena i exemplen ovan stannar dessa ämnen kvar i organismen och upplagras i kroppsfettet. Det finns hela tiden en jämvikt mellan halterna i kroppsfett och blod som gör att påverkan på hormonstyrda organ blir långvarig.

Frågorna kring hormonstörande ämnen är svåra och mångfasetterade och ännu huvudsakligen av vetenskaplig karaktär. Vi har därför haft en särskild expertgrupp till sin hjälp för att penetrera området. Några av experterna i gruppen har haft ledande roller i viktiga nationella och internationella aktiviteter. En viktig händelse var det arbetsmöte som avhölls i Weybridge utanför London i december 1996 arrangerat av bl.a. den svenska Kemikalieinspektionen, EU-kommissionen, OECD och världshälsoorganisationen. I mötet deltog flera av kommitténs experter. Vårt sekretariat var också representerat vid forum för kemikaliesäkerhets andra möte i februari 1997 i Ottawa, Kanada. Vi

anser oss därför ha fått en god bild av hur frågan hanteras i andra länder och i internationella organ. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har tillsammans nyligen utgivit en broschyr kallad "Kemiska ämnen med hormonell påverkan - vad vi vet och vad vi gör".

Vi gör i det följande en genomgång av sina prioriteringar vad gäller kunskapsuppbyggnad för riskhantering och återkommer sedan till frågan om huruvida specifika åtgärder kan vidtas på basis av befintlig kunskap och i så fall vilka åtgärder som kan vara tänkbara.

Allmänt accepterad definition av hormonstörande ämnen viktig

Från flera håll, bl.a. forum för kemikaliesäkerhet, har framförts behovet av allmänt accepterade definitioner och begrepp för hormonstörande ämnen. Följande definitioner har överenskommit vid det ovan nämnda arbetsmötet i Weybridge i december 1996:

Med ett hormonstörande ämne menas ett utifrån tillfört ämne som orsakar negativa hälsoeffekter i en frisk och fungerande organism, eller dess avkomma, som en följd av förändringar i hormonella funktioner.

Ett möjligt hormonstörande ämne är ett ämne med egenskaper som kan antas leda till hormonstörning i en intakt organism.

Skadliga hormoneffekter kan uppkomma på grund av störningar i något av hormonsystemen, inbegripet könshormonerna, sköldkörtelhormoner eller binjurehormoner.

En grundläggande utgångspunkt har varit att en bedömning av huruvida ett ämne kan anses vara hormonstörande bara kan ske på grund av kunskap om ämnets effekter i den levande intakta organismen. Resultat från provrörsundersökningar med enkla testsystem eller isolerade celler är inte

tillräckligt för en sådan bedömning. Ett ämne som gett utslag endast i sådana tester måste tillsvidare betecknas som möjligen hormonstörande. Sambanden mellan ämnens bindning till en s.k. receptor (mottagarstruktur) i ett provrörsförsök och verkan i en intakt individ är ännu mycket ofullständigt kända. Ett positivt resultat för ett ämne i ett provrörsförsök bör dock innebära att ämnet omgående testas i djurförsök. I vissa fall kan kunskapen om en kemisk ämnesgrupp vara tillräcklig för att dra slutsatser redan från provrörsförsök. Vid en vetenskaplig bedömning av ett enskilt ämnes hormonstörande egenskaper måste man också ta hänsyn till om påverkan är en bestående negativ hälsoeffekt eller en övergående störning av hormonjämvikten, samt om effekten beror av hormonstörningen i sig eller är en sekundär störning till följd av toxiska effekter i andra organsystem.

Som ett exempel på en övergående störning kan nämnas att djur (inkl. människan) via födan utsätts för en stor och växlande exponering för bl.a. östrogener, t.ex. från vissa växter som soyabönan, i öl eller mjölk från nykalvade kor. Exponeringen kan undantagsvis nå nivåer som ger yttre symptom t.ex. på barn. När exponeringen upphör avklingar effekten. Hormonreglering innebär i sig en växlande påverkan på målorganen som medför en återkoppling till reglerande system. Denna ständiga växelverkan håller systemen intakta och fungerande.

Den störning av organismen som vi vill undvika är en bestående effekt som försämrar individens eller artens välmående och fortbestånd. Störningar på fortplantningssystemet som medför nedsatt fruktsamhet behöver inte ha några andra effekter på individen och kan förbli oupptäckta under hela livstiden. På lång sikt kan artens konkurrenskraft och den biologiska mångfalden påverkas. Störningen kan också ta sig uttryck som påverkar individens hälsa och välbefinnande, t.ex. nedbrytning av skelett hos gråsäl, testiklar gömda i kroppshålan hos människa och liknande. Det finns skäl att anta att av människan framställda hor-

monstörande ämnen har en större potential för att åstadkomma bestående, skadliga effekter på organismen och dess möjligheter att få avkomma. Särskilt gäller detta långlivade organiska miljögifter eftersom det finns skäl att anta att de på grund av sin motståndskraft mot förändringar stannar vid hormonreceptorn och därför fortsätter att stimulera receptorn om och om igen.

Avgränsning av hormonstörande ämnen från andra grupper av ämnen

Diskussionen kring hormonstörande ämnen har hittills mest rört ämnen med östrogenliknande verkan som orsakat eller misstänkts orsaka störningar på reproduktion och utveckling inklusive sena effekter på beteendet. Även andra hormonsystem kan påverkas, t.ex. det manliga könshormonet testosteron, sköldkörtelhormonet tyroxin och binjurehormon. Det är viktigt att beakta störningar även på dessa områden.

Ett sätt att avgränsa området kan vara att fokusera på effekter som uppträder efter påverkan under känsliga perioder i individens tidiga utveckling. Skador på könsbestämningsprocessen, sexuell prägling och t.ex. testikelcancer kan tänkas grundläggas under den tidiga utvecklingen, liksom beteendestörningar, och påverkan på utvecklingen under fosterstadiet genom sköldkörtelhormonstörning.

Det är också viktigt att klargöra likheter och skillnader med långlivade organiska ämnen. Vissa sådana ämnen har visats vara hormonstörande, medan andra utövar effekter genom andra verkningsmekanismer. Flera ämnen som i laboratorieundersökningar visat sig ha hormonstörande egenskaper är inte långlivade. Mot bakgrund av dagens kunskap verkar det finnas ett brett spektrum av strukturellt olika kemiska ämnen och kemikalieklasser som verkar kunna inverka på hormonella system utan att vara varken långlivade eller bioackumulerbara.

En OBS!-lista för misstänkta ämnen

Kemikommittén föreslår:

- ★ Kemikalieinspektionen upprättar en lista över misstänkt hormonstörande ämnen.

Flera av de ämnen som i dag diskuteras med avseende på hormonstörande effekt har inte genomgått en systematisk testning enligt internationellt accepterade metoder. De kan därför inte lätt inrangeras under de kriterier som man nu internationellt föreslår (se ovan). Det är likväl angeläget att påbörja en utveckling bort från ämnen där det föreligger mer än vaga indikationer. Vi föreslår därför att Kemikalieinspektionen upprättar en lista över misstänkt hormonstörande ämnen på liknande sätt som den s.k. OBS!-listan. Listan ska ha en liknande funktion; att vara vägledande för företagens kemikaliearbete utan att detaljreglera varje ämne. Ett underlag för en sådan lista finns i den rapport om hormonstörande ämnen som Kemikalieinspektionen nyligen givit ut. För att göra listan mer användbar framför allt för mindre och medelstora företag bör den kompletteras med i vilka produktgrupper ämnena är vanliga. För svenskt vidkommande kan man notera att många av de ämnen som hittills utpekats som hormonstörande redan har förbjudits eller begränsats eller tagits upp på olika avvecklingslistor.

Genom den starka fokusering som för närvarande råder på hormonstörande ämnen kan en särskild lista förväntas få en större genomslagskraft och verka mer kraftigt styrande än den vanliga OBS!-listan. Därigenom kan den påskynda såväl framtagandet av ytterligare kunskap som sökandet efter ur hälso- och miljösynpunkt mindre belastade alternativ. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen snarast tar fram en sådan lista.

Kriterier för hormonstörande ämnen

Kommittén föreslår

- ★ Kemikalieinspektionen tar omgående initiativ till arbete med kriterier inom EU och påbörjar arbetet med att ta fram förslag till kriterier
- ★ Nya ämnen inom EU ska vara undersökta med avseende på hormonstörande egenskaper.

Det finns ett stort antal tester i användning eller under utveckling för att indikera eller påvisa en hormonell effekt. Många av dessa utnyttjar enkla cellsystem med begränsad ämnesomsättning och kan tills vidare användas huvudsakligen för att sälla fram ämnen med möjlig hormonstörande effekt. I enlighet med den uppsatta definitionen på hormonstörande ämne krävs data från ett intakt djur för att bekräfta fynd från cellsystem. Även på detta område är ett antal testmetoder i bruk eller under utveckling. Flera av dem har dock inte primärt till syfte att identifiera hormonstörande egenskaper. De måste därför vidareutvecklas.

För att kunna klassificera ett ämne som hormonstörande enligt definitionen krävs utveckling av kriterier baserade på allmänt accepterade testmetoder. Det är en angelägen uppgift att snarast ta fram sådana kriterier. Sverige har god kompetens på området och skulle kunna ta ett initiativ genom att omgående påbörja ett kriteriearbete för EU:s räkning. Vi föreslår att Kemikalieinspektionen omgående utser en särskild expertgrupp för att ta fram förslag till kriterier. Kriterierna skulle kunna utformas med systemet för cancerframkallande ämnen från det internationella organet för forskning om cancer som modell. Det skulle innebära att ett ämne kunde placeras i en av flera klasser beroende av graden av bevis. Den högsta klassen kunde t.ex. innehålla ämnen där det fanns ett orsakssamband

mellan exponering och skada från undersökningar på människa. Nästa klass kunde bestå av ämnen som visat sig ge hormonstörning i djurförsök. I den lägsta klassen, dvs. svagaste formen av bevis, kunde kriteriet vara resultat från studier i enkla cellsystem. Ämnen i de båda första klasserna borde rimligtvis betraktas med samma stränghet. Ämnen i den tredje gruppen borde omgående testas i djurförsök på hela djur. En ämneslista baserad på kriterierna skulle inledningsvis behöva uppdateras ganska ofta. Vi gör bedömningen att kriteriearbetet och upprättandet av en lista bör kunna vara färdigt inom ett år.

För närvarande finns inga krav på att nya ämnen inom EU ska vara undersökta med avseende på hormonstörande effekter. Vi menar att sådana krav bör införas snarast möjligt.

Ämnen som uppfyller kriterierna för att vara hormonstörande ska avvecklas

Kemikommittén föreslår

- ★ Ämnen som uppfyller kriterierna för att vara hormonstörande avvecklas.

Enligt Esbjergdeklarationen ska utsläpp och förluster vid användning av ämnen som är långlivade, bioackumulerbara och giftiga upphöra till år 2020. I deklarationen definieras giftiga ämnen som ämnen som har cancerframkallande, arvsmasseskadande, reproduktionsstörande eller andra liknande egenskaper som t.ex. hormonstörande. Ämnen som faller för överenskomna kriterier om hormonstörande effekt omfattas därmed också av Esbjergdeklarationen och ska i likhet med övriga av människan framställda giftiga ämnen i praktiken avvecklas, så att utsläppen till miljön upphör. Graden av åtgärder och takten i avvecklingsarbetet bör

ställas i relation till graden av förväntad negativ påverkan.

Vad görs i andra länder?

Så gott som alla europeiska länder deltar i forskningssamarbetet via EU:s program och i utvecklingen av testmetoder inom OECD:s kemikalieprogram. EU-kommissionen (DGXII) och den amerikanska miljöförvaltningsmyndigheten har upprättat en gemensam arbetsgrupp för att koordinera forskningsinsatser m.m.. De flesta länder avvaktar ytterligare kunskap innan man går vidare.

Danmark har sammanställt en lista på misstänkt hormonstörande ämnen i bekämpningsmedel och kosmetika och arbetar för att få dem ersatta med andra, mindre farliga ämnen. Man arbetar på en avvecklingsplan för alkylfenoletoxylater med sikte på utfasning till år 2000 och att minska användningen av misstänkt hormonstörande tillsatser i mjukgjord PVC.

Norge har inventerat förekomsten av tretton misstänkt hormonstörande ämnen och konstaterat att konsumentanvändningen är mycket liten och att exponeringen är låg. Flera av ämnena är föremål för begränsningar sedan tidigare av andra skäl, och användningen har upphört eller förväntas upphöra inom en snar framtid. Norge arbetar också med en avvecklingsplan till år 2000 för vissa nonylfenol- och oktylfenoletoxylater i bekämpningsmedel.

Prioriteringar inom forskningen

Kemikommittén föreslår:

- ★ Ett nationellt forskningsprogram utarbetas.

Vi har diskuterat behovet av forskning i den särskilda expertgrupp för hormonstörande ämnen. I gruppen har ingått experter från arbetet med en underlagsrapport om hormonstörande ämnen för naturvårdsverkets forskningsnämnd. Ett par av experterna har också medverkat i utarbetandet av en internationell rapport på området. Våra prioriteringar utgår från båda dessa dokument. Vi föreslår att våra prioriteringar tillsammans med annat nationellt och internationellt underlag utgör grunden för de fortsatta diskussionerna om ett särskilt forskningsprogram vid den miljöstrategiska forskningsstiftelsen MISTRA.

Epidemiologiska undersökningar på grupper av människor eller djur

Vi anser att det behövs mer forskning för att klarlägga den misstänkta påverkan på spermiekvantiteten hos människa. Det är fortfarande inte tillräckligt utrett om publicerade data om halvering av spermieantalet beror på metodologiska problem. Ett stort material kan fås genom att använda frivilliga unga män som mönstrar till värnpliktstjänstgöring. Jämförande studier mellan länderna runt Östersjön kan ge en uppfattning om exponeringens betydelse.

Det som slutligt bestämmer utfallet för arten människa är fruktsamheten. En viktig och känslig indikator är tiden till uppnådd graviditet hos fasta par som sammanbor och försöker skaffa barn. Det behövs både tillbakablickande och framåtblickande studier av denna art för att lägga fast bakgrundsnivåer och följa förändringar över tid.

För gråsäl i Östersjön har man tidigare kunnat se vissa sjukliga förändringar och nedgång i populationen, men orsakssambanden med kända miljöföroreningar är inte entydigt styrkta. Det behövs fler studier på viltlevande djur kopplade till exponeringsstudier av fiskpopulationer, mink, utter, fiskätande fåglar m.fl. Problemen med fortplantningen hos flera arter bör studeras för att klarlägga mekanismerna.

Testmetoder

Det finns en brist på lämpliga testmetoder, som också är utvärderade. Det behövs enkla, snabba metoder som från ett stort antal ämnen kan sälla ut misstänkta ämnen. Vidare behövs metoder som på ett mer verklighetstroget sätt kan återspegla vad som händer i den växande organismen. Många hormonstörande ämnen verkar troligen genom omvandlingsprodukter. Detta måste också tas med i utvecklingen av testsystem. Det pågående utvecklingsarbetet med testmetoder inom OECD bör stödjas. Man bör bygga upp teststrategier i flera steg för att utnyttja tillgänglig kunskap på bästa sätt.

Tidiga signaler

Många ämnen orsakar förändringar i enzymsystem och liknande innan skada kan konstateras. Ett exempel är ökad bildning av ett gulkroppsämne hos fisk. Förändringen i sig själv kan vara svårbedömbär, men den tjänar som en tidig signal för påverkan. Det behövs en bättre utvärdering av betydelsen av olika tidiga signaler i detta avseende.

Samverkan mellan olika ämnen och mellan olika hormonsystem

Hormonsystemen kan samverka eller balansera varandra vad gäller inverkan på en viss process. Samma hormon kan också ha motsatta effekter i olika organ; t.ex. stimulera tillväxt i ett och hämma i ett annat. Samverkande effekter mellan olika ämnen har påvisats. Dessa komplicerade förhållanden måste klarläggas bättre, liksom andra samverkande faktorer.

Exponering, yttre och inre

Kunskapen om utsläpp till miljön av hormonstörande ämnen är bristfällig. Vissa långlivade organiska ämnen följs i nationella och internationella övervakningssystem. Flera av de ämnen som diskuteras ingår i varor. Exponeringen för människa och miljö är diffus och pågår under varans hela livslängd. Endast ett fåtal ämnen är systematiskt studerade med avseende på effekter i miljön, t.ex. DDT och olika PCB:er. På grund av ämnenas egenskaper har det varit naturligt att välja fettrika vävnader eller organ för analyser.

Kunskapen om exponeringen för andra ämnen är mycket sparsam. En betydelsefull vävnad för hormonstörande ämnen är blodet. Det behövs fler studier av hormonstörande ämne i blod för att åstadkomma bättre riskbedömningar. Den svenska miljöövervakningen bör också breddas till att omfatta fler ämnen och ämnesgrupper enligt vårt förslag i avsnitt 5.4.

Kemiska ämnen och ämnesgrupper

Kunskapsunderlaget är fortfarande alltför bristfälligt för att man definitivt ska kunna peka ut enskilda hormonstörande ämnen eller ämnesgrupper som kan knytas till påvisade effekter på människa eller i miljön med starka orsakssamband. Enskilda ämnen har i laboratorieförsök gett tydliga effekter.

Antalet ämnen som behöver mätas i miljön och testas enligt utvecklade standardtest kan bli mycket stort. Prioriteringar behöver göras för att skilja ut särskilt angelägna ämnesgrupper. Ämnen med utbredd användning som är svårnedbrytbara eller bryts ner till långlivade föreningar borde komma i första hand. Många nedbrytningsprodukter är biologiskt aktiva och har också gett effekter experimentellt.

Utsläpp

I Storbritannien har man sett förändringar hos fisk nedströms från avloppsreningsverk. Orsaken anses vara läkemedelsrester och kroppsegna hormoner i avloppsvattnet från hushållen. Dessa ämnen bryts inte ner tillräckligt i reningsprocessen. Det behövs motsvarande studier i Sverige av hormonstörande effekter relaterade till utsläpp med tanke på bl.a. syntetiska östrogener i p-piller som kan transporteras till reningsverken i aktiv form.

Sveriges insatser bör koncentreras till områden där vi har särskilda resurser

Med hänsyn till de stora forskningssatsningar som görs inom EU och i USA är det inte realistiskt att starta liknande breda aktiviteter i Sverige. Vad Sverige har är bl.a. en unik resurs i våra stora register, t.ex. cancerregistret och tvillingregistret. Sverige har också en god tvärvetenskaplig samverkan mellan kemister och toxikologer, manifesterad i flera viktiga projekt på miljöområdet om långlivade organiska miljögifter m.fl. De befintliga miljöövervakningsprogrammen borde förstärkas för att kunna utnyttjas i framtiden för att kartera och identifiera nya ämnen. Östersjön borde vara särskilt intressant med tanke på tidigare och pågående utsläpp. Även ur epidemiologisk synpunkt ger länderna runt Östersjön möjligheter till intressanta jämförelser.

Forum för kemikaliesäkerhet betonar samverkan för kunskapsuppbyggnad

Forum för kemikaliesäkerhet prioriterade vid sitt andra möte i februari 1997 i Ottawa en öppen och bra samverkan mellan regeringar, forskningen, intresseorganisationer m.fl. för att koordinera forskning, testning, utvärdering och riskhantering för hormonstörande ämnen. Forumet betonade

vikten av samordning av begränsade resurser, liksom de särskilda behoven i utvecklingsländer och tidigare östländer.

Forumetrekommenderade de internationella organisationernas samarbetsorgan att genom sina medlemsorganisationer verka för att definitioner och begrepp harmoniseras, att forskningsprogram och strategier samordnas, att kunskapsluckor identifieras och att prioriteringar görs inom forskningen. Vidare ska man se till att testmetoder valideras och harmoniseras och att en allmänt tillgänglig databas upprättas med register över pågående och planerade forskningsaktiviteter. Man ska underlätta informationsutbyte kring befintliga och nya bedömningar, forsknings- och testresultat, undersökningar, konferenser och arbetsmöten, m.m. samt faro- och riskbedömningar med eventuella åtföljande åtgärder.

Företagens ansvar

Kemikommittén föreslår:

- ★ Den svenska kemiindustrin avrapporterar löpande till Kemikalieinspektionen om sina nationella och internationella åtgärder mot hormonstörande ämnen
- ★ Läkemedelsindustrin tar fram miljökonsekvensanalyser för användningen av läkemedel som påverkar hormonsystemen.

De företag som i sin verksamhet använder misstänkt hormonstörande ämnen har naturligtvis ett ansvar att undersöka om det är möjligt att på olika sätt minska riskerna med ämnet. De kan t.ex. minska exponeringen eller begränsa åtkomligheten för oskyddade och känsliga grupper som konsumenter och barn, och där så bedöms möjligt byta

ut ämnet mot ur hälso- och miljösynpunkt mindre farliga ämnen, baserat på ett tillräckligt bedömningsunderlag.

Företagen bör aktivt söka kunskap om alternativ för att stå bättre rustade om befintliga misstankar mot ett ämne skulle bekräftas och snabbt leda till ingripanden från myndigheternas sida. Företagen bör också själva medverka till att ny kunskap om misstänkta ämnen tas fram och blir allmänt tillgänglig. Vi föreslår att företagen regelbundet redovisar sitt begränsningsarbete kring hormonstörande ämnen till myndigheterna.

Ett särskilt problem utgör läkemedel som påverkar hormonsystemen. Kontrollen av läkemedel ur miljösynpunkt är generellt sett svag. Läkemedlens miljöeffekter är ofullständigt kända. Det antas ofta slentrianmässigt att kroppens utsöndringsprodukter av läkemedel har förlorat all biologisk effekt. Läkemedelsindustrin har i likhet med annan kemisk industri ansvar för sina produkter. Läkemedelsföretagen bör därför snarast ta fram miljökonsekvensanalyser för den avsedda användningen av läkemedel som kan påverka hormonsystemen hos organismer i den yttre miljön. (Se avsnitt 5.15).

9 Konsekvenser av Kemikommitténs förslag

Kommitténs direktiv

För Kemikommitténs arbete har regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare gällt. Det innebär att vi ska pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Vidare ska vi uppskatta de samhälls- och företagsekonomiska kostnaderna av de förslag som läggs. Särskild hänsyn ska tas till de mindre och medelstora företagens möjligheter att växa och utvecklas på lika villkor.

Utgångspunkter

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att förslagen inte ska resultera i några utgiftsökningar för staten. Det ligger i linje med finansdepartementets direktiv om utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5). De föreslagna åtgärderna ska finansieras genom omprioriteringar inom befintliga ramar. I betänkandet finns det uppdrag till bl.a. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Vi bedömer att det är möjligt att göra utredningsuppdragen inom ramen för den normala verksamheten. Idag används bl.a. stora resurser för att förhandla om övergångsreglerna vid EU-medlemsskapet. Efter utgången av 1998, när övergångsreglerna slutar att gälla, bör denna verksamhet kunna minska.

En annan utgångspunkt har varit att den s.k. miljöskulden, dvs. att kostnaden för att återställa uppkomna miljöskador, inte får öka. Detta är ett mål som regeringen i olika sammanhang lagt fast, bl.a. i prop. 1993/94:100 bil 15. För att nå upp till regeringens ambition att miljöskulden inte får öka är det nuvarande kemikaliearbetet inte tillräckligt, ytterligare åtgärder krävs.

Sammanfattning av konsekvenserna

Viktiga utgångspunkter för de mål som vi har satt upp är att de är långsiktiga och att företagen åtar sig att arbeta för att uppfylla målen. Målen är inriktade på att marknaden ska välja bort ämnen som har särskilda egenskaper. Vi har satt en lång tid för denna övergång, en tid som kan motsvara en genomsnittlig produktutvecklingstid i företagen. Vi bedömer därför att även om målen är ambitiösa kommer den förändring och det utbyte som sker att vara marknadsdrivet.

Vi bedömer att den nya kemikaliepolitiken kommer att leda till att de mer miljöanpassade varorna ger nya affärsmöjligheter för företagen. För detta krävs produktutveckling som svarar mot marknads krav. Det intensifierade miljöarbetet kan leda till att en större andel av de anställda inom företagen arbetar med miljöfrågor av olika slag. Vi bedömer också att marknaden för konsulter på miljöområdet kommer att växa. "Gröna jobb" i olika former kan förväntas uppkomma inom den privata sektorn. Ökat miljöarbete i företagen är positivt även ur ett jämställdhetsperspektiv då andelen kvinnor som arbetar med miljöfrågor i industrin är avsevärt större än andelen kvinnor i industrin för övrigt.

För myndigheterna kan förslagen leda till förändrade arbetssätt och prioriteringar. Utgångspunkten är dock att antalet anställda och budgetanslagen inte ska påverkas.

För konsumenter kommer förslagen att innebära att man får mer information om ämnen och material. För den som vill

vara miljövänlig och påverka genom sina val är denna information mycket viktig. Vi lägger ett stort ansvar på konsumenterna att de ska göra medvetna val och ställa krav på företagen.

Kapitel 2, Mål för kemikaliepolitiken

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

För att minska de långsiktiga kostnaderna för miljöskulden är det särskilt angeläget att undvika skador som är dyra och som tar lång tid att återställa. Ämnen som bryts ned långsamt, och som upplagras i miljön, kan orsaka skador av detta slag. Sådana ämnen bidrar också mer än andra till miljöskulden. Vi har därför valt att fokusera på ämnen som är långlivade och bioackumulerbara. Målet är att varorna ska vara fria från dessa ämnen senast år 2007. Inte heller detta mål är kopplat till lagstiftning utan arbetet ska ske med marknadens krav som en viktig drivkraft.

I det stora internationella forskningsprojektet om nationers konkurrenskraft som Michael E. Porter, Harvard Business School, presenterade i boken "The Competitive Advantage of Nations" (1990), tas framsynta miljökrav upp som en av Sveriges konkurrensfördelar. Detta utvecklas i den svenska delstudien "Advantage Sweden" (1993) av Örjan Sölvell och Ivo Sander. Som ett exempel anger man det tidiga förbudet av asbest i Sverige vilket tvingade svenska företag till kostsamma produktutvecklingar. Det skapade också en miljövänlig image som var en förutsättning för bl.a. svenska golvtillverkares framgångar på den amerikanska marknaden. Vi bedömer att detta är viktiga erfarenheter.

Vårt uttalade syfte med den långa avvecklingstiden, tio år, är att ge industrin möjlighet att ändra sin långsiktiga planering i riktning bort från användning från dessa ämnen.

Kravet på långsiktighet och stabila spelregler har särskilt framhållits av industrin. De flesta maskinella utrustningar och produktsortiment genomgår åtminstone ett byte under en tioårsperiod. Detta innebär att de direkta marginalkostnaderna för investeringar i nya metoder och nya produkter orsakade av våra mål troligen blir begränsade. Våra förslag bör under tioårsperioden påverka inriktningen av företagens utvecklingsarbete, men inte medföra stora kostnader utöver det normala utvecklingsarbetet.

Utifrån de kriterier för långlivad och bioackumulerbarhet som vi har definierat har sekretariatet tillsammans med Kemikalieinspektionen, Institutet för tillämpad miljöforskning och Naturvårdsverket försökt göra en uppskattning av vilka ämnen som faller för dessa kriterier. Det finns dock inte tillräcklig information om kemiska ämnen i olika databaser. Vi har låtit göra en databearbetning av EU:s databas för högvolymännen i programmet för existerande ämnen, IUCLID (International Uniform Chemical Information Database). Databasen innehåller 2674 kemiska ämnen som används i höga volymer i Europa. Av dessa plockades de ämnen ut som hade uppgifter om nedbrytbarhet. Det innebar 882 ämnen. Av dessa plockades de ämnen ut som hade uppgift om bioackumulerbarhet. Kvar blev 752 ämnen. Av dessa gav 252 negativt svar i tester på lätt nedbrytbarhet eller potentiell nedbrytbarhet och betraktas här som långlivade.

Kriteriet för bioackumulerbarhet $BCF > 1000$ (eller om BCF saknas: $\text{Log } K_{ow} > 4$)

752 ämnen hade uppgift både om nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet. Vid en databearbetning av dessa med kriteriet bioackumulationsfaktor (BCF) > 1000 , fick vi ett utfall på 47 högvolymännen. För dessa ämnen gjorde vi en förfrågan till Kemikalieinspektionens produktregister för att få klarhet i vilken betydelse ämnenas användning har i Sverige vad gäller antalet produkter de förekommer i och i vilka branscher de används. Utfallet blev 33 ämnen i

framförallt plastindustrin, gummiindustrin och färgindustrin, men ämnena kunde även förekomma i mera allmän användning och i konsumentprodukter.

Kriteriet för bioackumulerbarhet $BCF > 10000$ (eller om BCF saknas: $\text{Log } Kow > 5$)

Om man i databearbetningen i stället använder en bioackumulationsfaktor (BCF) $> 10\ 000$, på de 752 ämnen som hade uppgift om nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet, fås ett utfall på 22 högvolymännen. Även för dessa ämnen gjorde vi en förfrågan till Kemikalieinspektionens produktregister för att få klarhet i vilken betydelse ämnenas användning har i Sverige vad gäller antalet produkter de förekommer i och i vilka branscher de används. Utfallet blev 17 ämnen. De kemiska produkter där ämnen förekommer mest är i fallande ordning färgämnen, lim, vulkaniseringsmedel och i råvaror till gummitillverkning. Branscher där man främst kan hitta de uppräknade ämnena är i fallande ordning plastvaruindustrin, gummivaruindustrin, basplastindustrin, färgindustrin, byggindustrin och metallvaruindustrin.

2.7 Utsläpp av metaller reduceras till år 2012

Att undvika förluster och att återanvända material är i högsta grad förenligt med ekonomiskt tänkande, dvs. att hushålla med resurser. Förluster av metaller, i form av korrosion, har företag och enskilda av ekonomiska skäl länge arbetat för att undvika. Detta arbete behöver intensifieras för att nå målet till år 2012. Nya materialval, nya metoder eller nya varor där metallerna behålls intakta under användning leder till lägre underhållskostnader och längre livslängd vilket sänker de totala kostnaderna. Ett exempel från massaindustrin, där Södra skogsägarna slutit processerna för att undvika utsläpp, visar att investeringarna lett till så stora kostnadsbesparingar att de varit företags-ekonomiskt lönsamma inom ett år.

Kapitel 4, Viktiga hörnstenar i kemikaliepolitiken

4.1 Försiktighetsprincipen ska användas

En av försiktighetsprincipens många tillämpningar är att använda en säkerhetsmarginal i samhällsekonomiska bedömningar. I avsnitt 4.1 beskrivs några exempel där försiktighetsprincipen borde ha tillämpats redan vid misstanke om skador. I det amerikanska exemplet med blyfärg gjorde man en felaktig bedömning trots att det fanns misstanke om skador. I bedömningen togs bara med de kostnader man kunde belägga. Dessa översteg inte nyttan av fortsatt användning av blyfärg. De misstänkta skaderiskena, med eventuellt påföljande kostnader, togs inte med i bedömningen.

Vi har ofta begränsade möjligheter att med säkerhet uppskatta de framtida samhällsekonomiska kostnaderna för vårt agerande idag. Detta gör att försiktighetsprincipen alltid måste tillämpas som en extra säkerhetsmarginal i de samhällsekonomiska kostnad-nytta bedömningar som görs vid riskvärdering av kemikalier. Kemikalier kan därför behöva begränsas även om samhällsnyttan överstiger de kortsiktiga kostnaderna i form av hälso- och miljöskador. Risken för att det kan finnas samhällsekonomiska kostnader på längre sikt som vi idag inte kan uppskatta måste finnas med som en extra säkerhetsmarginal på kostnadssidan i bedömningen.

4.3 Företagen har ansvaret att visa att varorna är säkra,
4.5 Tillsynens roll bör öka och 4.15 Stöd och vägledning till småföretag

Vi anser att företagens ansvar för sina varor bör utkrävas tydligare av myndigheterna i tillsynsarbetet och på andra sätt. Konsekvenserna av detta är att det offentliga åtagandet

som myndigheterna idag har med att kartlägga förekomst och utreda risker med kemiska ämnen minskar. Myndigheternas uppgift ska genom tillsyn i högre grad koncentreras på kontroll av att företagen tar sitt ansvar. Företagen kommer på detta sätt att ta över en del av myndigheternas arbete.

En effektiv tillsyn av att företagen tar sitt ansvar för att visa att varorna är säkra för sin användning, är viktigt ur ett brottsförebyggande perspektiv, men också för att företagen ska kunna konkurrera på lika villkor. Om myndigheterna har för stor del av utredningsansvaret leder detta lätt till attityden att "det som inte uppmärksammas av myndigheterna behöver man inte bry sig om" och att företagen därmed försöker undvika en detaljerad lagstiftning.

Om företagen tar ett större ansvar själva för att varorna de sätter ut på marknaden är säkra kan det innebära ett minskat administrativt arbete för företagen gentemot myndigheterna. Företagen får istället lägga ner mer resurser på att utreda att varan är säker för sin användning. Kostnaderna för att göra denna utredning står ofta i proportion till varans komplexitet. Detta innebär att det för mindre och medelstora företag, som ofta producerar enklare varor, kan krävas ett mindre utredningsarbete än för stora företag. Vi föreslår att en regionaliserad myndighet ska ge ett ökat stöd och vägledning till småföretagen i att ta detta ansvar. Detta bör underlätta för de mindre och medelstora företagen att växa och utvecklas och konkurrera på lika villkor.

Med även ett kommunalt engagemang i vägledningen kan eventuellt en del av denna vägledning finansieras med de pengar (5,4 miljarder kronor) regeringen avsatt under en treårsperiod för lokala investeringsprogram för en hållbar utveckling.

Kapitel 5, Åtgärder på nationell nivå

5.2 Regionalt nätverksskapande - ny modell för det moderna myndighetsarbetet

Motivet till kemikaliepolitiken är att användningen av kemikalier är förknippad med negativa externa effekter i form av risker för hälsa och miljö. Det är svårt att veta vilka kemikalier som är förknippade med externa effekter och hur stora effekterna är. Därför har det införts en kemikaliekontroll. Den svenska kemikaliekontrollen finansieras genom en generell avgift på alla kemikalier som finns med i produktregistret. Detta förfarande ligger väl i linje med principen om att förorenaren betalar (polluter-pays-principle, PPP), som har varit en allmänt vedertagen princip inom OECD sedan början av 1970-talet.

Utbytesprincipen, som finns föreskriven i lagen (1985:426) om kemiska produkter och som nu skrivs in i förslaget till ny miljöbalk, innebär att de kemiska produkter som kan ersättas med mindre farliga produkter ska bytas ut. Principen tillämpas till en del, bl.a. pådriven av de krav på mer miljöanpassade produkter som konsumenterna ställer, men vi gör bedömningen att den skulle kunna tillämpas mycket mer. För att åstadkomma detta föreslår vi ett ökat regionalt arbete. Motivet till detta är att kunskap om möjliga kemikalieutbyten är kollektiva nyttigheter som inte marknaden själv kan få fram i tillräcklig omfattning. Den regionala myndighetens arbetsuppgifter kan bl.a. exemplifieras med tidigare projekt av liknande art i Göteborg kallat Kemikaliesvepet.

Här såg Göteborgs kommun ett problem med de konventionella bilvårdsprodukterna som förorenade avloppsvattnet. Man utgick från att invånarna som kollektiv hade en betalningsvilja för att lösa problemet, förutsatt att kvaliteten på de nya miljöanpassade produkterna var oförändrad. Det åtagande som det offentliga, Göteborgs

kommun i detta fall, gjorde var att sätta upp tydliga kriterier både ur miljö- och funktionshänseende samt att man samordnade ett stort antal bensinmacksägare som lovade att köpa de nya bilvårdsprodukterna om produkterna uppfyllde kriterierna. De miljöanpassade bilvårdsprodukterna hade inte kommit till om inte det offentliga garanterat konsumenterna en oförändrad kvalitet och företagen ett tillräckligt stort kundunderlag. Vi gör bedömningen att det finns ett stort antal liknande områden med kollektiva nyttigheter där bara det offentliga kan driva på utvecklingen.

Den föreslagna modellen för myndighetsarbete utgår från att antalet anställda förblir oförändrat och att det sker inom ramen för gällande budget. Ett antal tjänster måste flyttas från central nivå till den regionala/lokala nivån. Uppbyggandet av den nya organisationen bör ske successivt under några år så att man kan garantera att inga anställda behöver friställas. Eventuellt kan den kommun eller det län som verksamheten placeras i bidra med lokaler etc. p.g.a. att man får arbetstillfällen. De regionala kontorens arbetsuppgifter begränsas till de initierande, samordnande och katalyserande uppgifterna. Erfarenheter från Göteborg visar att när projekten är igång sker utredningsarbete i form av exempelvis kriterieutformning, produktinventering och produktutveckling av de deltagande företagen själva eller av inhyrda konsulter. Den sammanlagda sysselsättnings-effekten kan därför förväntas öka på den privata konsultsidan och i företagen och vara oförändrad på den offentliga myndighetssidan.

De regionalpolitiska effekterna av en mer regionaliserad organisationsmodell är positiva. Ett antal myndighetstjänster flyttas ut från Stockholmsregionen. Vidare ger det nya arbetssättet en förstärkt konkurrenskraft på miljöområdet hos de företag som deltar i projekten. Mindre och medelstora företag i hela landet kan på detta vis ta del av myndighetens kunskap.

5.3 Ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna

Vi har skissat på tre olika förslag till ett ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna.

Det första alternativet innebär en oförändrad situation men med en tydligare verksamhets- och ekonomisk uppdelning inom instituten. Konsekvenserna utanför instituten av detta alternativ inskränker sig till att myndigheterna får ett tydligare stöd i sitt arbete.

Det andra alternativet innebär ett samlat miljöhälsoinstitut som tar över Institutet för miljömedicin och Institutet för tillämpad miljöforskning forskningsverksamhet. I förslaget delas finansieringsansvaret mellan staten och näringslivet. För statsbudgeten innebär detta inga konsekvenser medan det kräver ett tillskott från näringslivet. Det kan ske på flera sätt, t.ex. som i fallet med finansieringen av Kemikalieinspektionen, genom en avgift på kemiska produkter. Avgifterna kan breddas till att gälla även varor innehållande kemiska ämnen. Ett annat alternativ som mer liknar Institutet för vatten och luftvårds finansieringsform är att det samlade miljöhälsoinstitutet utför uppdrag och tar emot frivilliga forskningsanslag från näringslivet.

En avgift på varor innehållande kemiska ämnen är förenlig med principen om att förorenaren betalar och ett utvidgat producentansvar men leder till ökade kostnader för företagen. Något självklart sätt att fördela avgifterna på finns heller inte idag. Att ta emot anslag och uppdrag av näringslivet belastar inte företagen på samma sätt som avgifter gör. Institutets oberoende skulle dock eventuellt kunna ifrågasättas.

Det tredje alternativet med en nätverksfunktion får ganska små ekonomiska konsekvenser. Extra kostnader kan uppstå i knutpunkten/noden hos den myndighet som ska avsätta några personer att samordna de olika forskarna över hela landet.

5.3 Rätten att veta - Ökad medborgarinformation

En skyldighet för alla företag att redovisa vilka farliga kemikalier de använder och släpper ut är utvecklingsdrivande och brottsförebyggande. Den lokala opinionen och granskningar av media och miljöorganisationer skapar ett tryck på företagen att följa lagar och vidta egna åtgärder för att förbättra sitt miljömässiga agerande.

Många företag tar redan idag fram dessa uppgifter men offentliggör dem inte. För dessa företag innebär inte kraven någon merkostnad. För de kemikaliehanterande företag som idag inte har kontroll över sin miljösituation medför kraven en ökad kostnad. En generell skyldighet leder till likartade kostnader för alla företag på nationella marknaden. I ett internationellt konkurrensperspektiv kan "rätten att veta" dels ses som en konkurrensfördel genom ett större förtroende hos kunderna och dels som en konkurrensnackdel i form av merkostnader. Det kan nämnas att amerikanska företag redan har detta krav.

5.17 Företagen innehållsdeklarerar varor

Myndigheterna ska tillsammans med industrin och handeln utveckla innehållsdeklarationer för varor. Målet är att år 2002 ska alla varor som säljs på den svenska marknaden innehållsdeklareras. Målet är inte kopplat till lagstiftning. Redan idag finns det ett stort intresse för innehållsdeklarationer både från konsumenter och inköpare och den tillverkande industrin. För industrin kan innehållsdeklarationer av varor vara ett försäljningsargument som skapar förtroende hos kunderna. Möjligheter ges därför till ökade marknadsandelar och intäkter.

De företagsekonomiska kostnaderna för att ta fram innehållsdeklarationerna kan anses vara relativt små. De flesta företag vet redan idag vad som ingår i varorna. Uppgiften att ta fram innehållsdeklaration för varor kan vara svårare

för mindre importörer som har svårt att ställa krav på utländska tillverkare. En viss diskriminering kan därför uppkomma.

Innehållsdeklarationerna är frivilliga men det finns en växande efterfrågan på dem. Det innebär att företagen antingen kan ta fram uppgifterna själva eller låta externa konsulter göra det. Vilket företagen än väljer kommer det att leda till att arbetstillfällena skapas, ett exempel på "gröna jobb".

Samhällsekonomiskt kan innehållsdeklarationerna leda till större effektivitet. Valet av varor kommer att baseras på större kunskap om varans verkliga kostnader, även miljökostnader. Kunskapen kommer att leda till att konsumenterna väljer att köpa varor som är bättre ur miljösynpunkt. Utbytet av farliga kemiska ämnen sker då mer samhällsekonomiskt effektivt genom att företagen själva får incitament att finna möjliga utbyten. De kommer att börja med utbyten med den lägsta kostnaden och tvingas gå vidare när kraven på ytterligare utbyten från konsumenterna hela tiden skärps.

5.7 Konsumenter och inköpare ställer krav

Vi lägger ett mycket stort ansvar på konsumenter och yrkesmässiga inköpare och den marknadskraft som kraven från dessa grupper utgör. Framför allt tror vi att den stora effekten kan fås av de yrkesmässiga inköparna. Redan idag ställs mycket hårda krav som resulterar i ett aktivt miljöarbete på företagen. Ett beräkningsexempel som kan visa på den ekonomiska styrkan i det marknadsdrivna miljöarbetet är Siemens Nixdorfs reklamkampanj "Det är ont om jordklot" under år 1996. I kampanjen har man särskilt framhållit att datorerna inte innehåller bromerade flamskyddsmedel och att PVC-plast inte ingår i kablarna. Kampanjen resulterade i en kraftig försäljningsökning. Under föregående försäljningsår, oktober 1995 till september

1996, såldes 17 000 datorer. Under de fyra första månaderna på innevarande försäljningsår har lika många datorer sålts. Prognosen ligger på totalt 40 000 datorer för hela året. Företaget bedömer att försäljningsframgångarna beror på miljöargument. Stämmer prognosen rör det sig om en total ökning med 23 000 datorer. Snittpriset för datorerna är enligt företaget 14 700 kr vilket skulle betyda en prognostiserad omsättningsökning på knappt 340 000 000 kr. Denna omsättningsökning som ett enskilt företag kan åstadkomma genom att mycket medvetet använda miljöargument i marknadsföringen ger en fingervisning om den kraft som finns i det marknadsdrivna miljöarbetet.

5.10 Ökad användning av ett generellt angreppssätt

Vi föreslår en ökad användning av ett generellt angreppssätt. Fördelar respektive nackdelar med detta redogörs för i kapitel 4.6. En positiv konsekvens av användning av ett mer generellt angreppssätt är att myndigheternas kostnader för att utvärdera riskerna med enskilda ämnen kan minska. Stora resurser läggs idag ned på detta, inte minst inom ramen för EU:s program för existerande ämnen.

En negativ konsekvens är att ämnen som vid en närmare analys inte skulle anses vara farliga och som skulle kunna bidra med samhällsnytta, kan komma att väljas bort. Vi kan inte på ett enkelt sätt sälla ut vilka dessa ämnen är. Kostnaden för att ta fram informationen överstiger lätt nyttan. Dessutom finns det en stor risk att det kemiska ämnet man utvärderar, under utvärderingstiden, bidrar till att öka vår miljöskuld.

Kapitel 6, Åtgärder i EU

Åtgärderna som vi föreslår att Sverige ska driva i EU får konsekvenser inom hela EU när de införs. Nationella

begränsningar av särskilt angelägna ämnen ur hälso- och miljösynpunkt, som vi i avsnitt 6.4 föreslår att Sverige ska anmäla, minskar de framtida kostnaderna orsakade av miljöskador. Det är även positivt för Europas miljö som helhet då syftet med de nationella begränsningarna är att få genomslag i hela EU. Nationella begränsningar leder på kort sikt till ökade kostnader för svensk industri men kan på längre sikt vara en konkurrensfördel när begränsningar införs på gemenskapsnivå.

Kapitel 7, Åtgärder på internationell nivå

Åtgärderna på internationell nivå kan ofta vara mycket kostnadseffektiva då en allt större del av vår miljöskuld utgörs av globala problem.

7.7 Samordningen mellan Sveriges internationella kemikaliepolitik och det svenska biståndet förbättras

I många länder i tredje världen är kemikalierna ofta dåligt förpackade och ibland omärkta vilket lätt leder till olyckor. Många bekämpningsmedel används i hemmen vilket leder till en stor exponering för bl.a. kvinnor och barn. För barn är detta särskilt allvarligt då den dödliga dosen för dem är mycket lägre än för vuxna. På många arbetsplatser i länder i tredje världen utsätts de anställda, i särskilt hög grad män, för höga halter av skadliga kemikalier som de industrialiserade länderna sedan länge förbjudit. Detta problem gäller även för de forna öststaterna. Enligt uppskattningar från WHO dör totalt 200 000 människor varje år på grund av felaktig användning av bekämpningsmedel. Upprättandet av globala harmoniserade regler om förpackning och märkning av kemikalier samt bistånd på området är därför mycket viktigt.

Kapitel 8, Särskilda frågor

8.1 Rena plastmaterial och ren plastproduktion

Vi drar slutsatserna utifrån våra mål och hörnstenar att PVC-plast, mot bakgrund av försiktighetsprincipen och dagens bristande kunskap om dess långsiktiga miljö- och hälsoeffekter, inte hör hemma i ett kretsloppssamhälle. Mot bakgrund av detta anser vi att regeringen snarast ska inleda överläggningar med berörda parter och vidta övriga åtgärder för en utfasning av all nyanvändning av PVC.

Slutsatserna är inte kopplade till lagstiftning. Vi avser att regeringens överläggningar med berörda parter kan leda till att PVC-plast byts ut mot material med bättre miljöegenskaper. Redan idag finns det alternativa material till de flesta användningsområden där PVC-plast används. För att effektivt åstadkomma ett utbyte av PVC behöver en produktutveckling av andra material ske under utfasningsperioden.

De samhällsekonomiska kostnaderna för att byta ut PVC-plast mot material med bättre miljöegenskaper bör bedömas i ljuset av den långa avvecklingsperioden. PVC-plast har många bra egenskaper som barriäregenskaper, formbarhet eller styvhet. Materialet är också relativt billigt och resursnålt. Kretsloppsdelegationen (SOU 1994:104) gjorde 1994 en omfattande beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna av en PVC-avveckling. Vi hänvisar till denna beräkning.

Kretsloppsdelegationen räknade bl.a. med att alla PVC-mattor i våtutrymmen måste ersättas med importerad klinkers. Idag finns emellertid alternativa plastmaterial till PVC på marknaden. Den långa avvecklingsperioden och ett aktivt stöd från Kemikalieinspektionen i arbetet med att ta fram nya hälso- och miljöanpassade plaster, gör att det finns anledning att tro att en teknikutveckling kommer att ske även i framtiden.

Natriumhydroxid är en viktig råvara t.ex. för massaindustrin. Natriumhydroxid framställs genom hydrolys av koksalt, varvid man även får klorgas. Av den svenska klorproduktionen används cirka en tredjedel till inhemsk produktion av PVC. Minskad PVC-användning i Sverige kan därför få som konsekvens att kloralkalieindustrin inte får avsättning för en del av klorgasen. Det finns alternativa processer för framställning av natriumhydroxid som kan vara realistiska t.ex. kaustisering av natursoda (natriumkarbonat).

Även i våra grannländer, som i många avseenden kan ses som våra konkurrentländer, sker ett ökat utbyte av PVC-plast. Ett tidigt utbyte i Sverige kan ge svensk industri ett tekniskt försprång i produktutvecklingen av alternativa material. Det finns idag en efterfrågan på alternativa material, något som svenska företag redan valt att utnyttja bl.a. i Tyskland. Detta utvecklas i Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA:s studie "Miljödriven affärsutveckling", bilaga 2c.

Referenser

Referenser till kapitel 2, Mål för kemikaliepolitiken

Kemikalieinspektionen, Regelbok, En sammanställning av lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd på kemikalieområdet, 1997

Kemikalieinspektionens författningssamling 1996:5, Kemikalieinspektionens föreskrifter om ändring i föreskrifterna (KIFS 1994:12) om klassificering och märkning av kemiska produkter, Del 1

Miljöhälsoutredningen, Miljörelaterade hälsorisker, SOU 1996:124

Naturhistoriska Riksmuseet, Comments Concerning the National Swedish Contaminant Monitoring Programme in Marine Biota, 1996

Naturvårdsverket, Metaller i stad och land, Rapport 4677, 1996

Naturvårdsverket, Metallerna och miljön, Rapport 4135, 1993

Railo W, Först till framtiden, En bok om ledarskap, människor och mental energi, Railo International A/S, 1988, 7:e tryckningen 1996

Wea C, Morrison G, The Science of the Total Environment, 1994, Vol. 146/147, s. 169-174, Platinum in roaddust and urban riversediments

WHO, Cadmium, IPCS Environmental Health Criteria 134, 1992

WHO, Inorganic Lead, IPCS Environmental Health Criteria
165, 1995

WHO, Methylmercury, IPCS Environment Health Criteria
101, 1995

Referenser till avsnitt 8.1, Rena plastmaterial och ren
plastproduktion

Aittola J-P, Viinikainen S, The Emission of PCDD/PCDF's
and Related Compounds from Co-combustion of RDF with
Peat and Wood Chips, Chemosphere, Vol. 19, Nos 1-6, pp
353-359, 1989

Christmann W, Kaiske D, Klöppel K D, Partsch H, Rotard
W, Combustion of Polyvinylchloride - An Important Source
for the Formation of PCDD/PCDF, Chemosphere, Vol. 19,
Nos 1-6, pp 387-392, 1989

De Fre R, Rymen T, PCDD and PCDF Formation from
Hydrocarbon Combustion in the Presence of Hydrogen
Chloride, Chemosphere, Vol. 19, Nos 1-6, pp 331-336, 1989

Eklund G, Pedersen J R, Strömberg B, Methane, Hydrogen
Chloride and Oxygen Form a Wide Range of Chlorinated
Organic Species in The Temperature Range 400oC-950oC,
Chemosphere, Vol. 17, No. 3, pp 575-586, 1988

Giugliano M, Cernuschi S, Ghezzi U, The Emission of
Dioxin and Related Compounds from Incineration of
Municipal Wastes with High Content of Organic Chlorine
(PVC), Chemosphere, Vol. 19, Nos 1-6, pp 407-411, 1989

Karasek F W, Viau A C, Guiochon G, Gonnord M F, Gas Chromatographic-Mass Spectrometric Study on the Formation of Polychlorinated Dibenzop-dioxins and Polychlorobenzenes from Polyvinyl Chloride in a Municipal Incinerator, *Journal of Chromatography*, 270 (1983) 227-234

Kemikalieinspektionen, Additiv i PVC, Märkning av PVC, Rapport av ett regeringsuppdrag, 1996

Kretslöppsdelegationen, PVC - Plan för att minska miljöpåverkan, SOU 1994:104

Marklund S, Andersson R, Tysklind M, Rappe C, Emissions of PCDDs and PCDFs from a PVC-fire in Holmsund, Sweden, *Chemosphere*, Vol. 18, Nos. 1-6, pp 1031-1038, 1989

Marklund S, Kjeller L-O, Hansson M, Rappe C, Ryan C, Collazo H, Dougherty R, (1986), Determination of PCDDs and PCDFs in Incineration Samples and Pyrolytic Products, pp 79-92, Rappe C, Choudhary G, Keith L, Eds. in *Chlorinated Dioxins and Dibenzofurans in Perspective*, Lewis Publishers, Chelsea, MI, USA

Mattila H, Virtanen T, Vartainen T, Ruuskanen J, Emissions of Polychlorinated Dibenzop-dioxins and Dibenzofurans in Flue Gas from Co-combustion of Mixed Plastics with Coal and Bark, *Chemosphere*, Vol. 25, No 11, pp 1599-1609, 1992

Miljöstyrelsen, Dioxinmission ved affaldsforbraendning, Miljøprojekt, 1989

Miljöstyrelsen, Klorkilders betydning for dioxindannelse ved forbraendning, Miljøprojekt nr. 118, 1989

Naturvårdsverket, Vad skall vi göra med PVC-avfallet?, Redovisning av ett regeringsuppdrag, 1996

Olie K, van der Berg M, Hutzinger, Formation and Fate of PCDD and PCDF from Combustion Processes, *Chemosphere*, Vol. 12, pp 627-636 (1983)

Stieglitz L, Zwick G, Beck J, Roth W, Vogg H, On the De-novo Synthesis of PCDD/PCDF on Fly Ash of municipal Waste Incinerators, *Chemosphere*, Vol. 18, Nos. 1-6, pp 1219-1226, 1986

Takeshita R, Akimoto Y, Control of PCDD and PCDF Formation in Fluidized Bed Incinerators, *Chemosphere*, Vol. 19, Nos 1-6, pp 345-352, 1989

Tong H Y, Shore D L, Karasek F W, Identification of Organic Compounds Obtained from Incineration of Municipal Waste by High-performance Liquid Chromatographic Fractionation and Gas Chromatography-Mass Spectrometry, *Journal of Chromatography*, 285 (1984) 423-441

Tukker A, Kleijn R, van Oers L, A PVC substance flow analysis for Sweden, TNO-report, 1996

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten Urban Wästljung (fp)

Reservation mot Kemikommitténs slutsatser om PVC

Som liberal är jag övertygad om att politiska beslut - som ju ytterst grundas på värderingar - också ska kunna motiveras med rationella argument. I förslaget om avveckling av all PVC-användning har Kemikommitténs majoritet drivit igenom ett beslut, som naturligtvis är tänkt att skydda hälsa och miljö, men som är svårt att motivera med verkliga förhållanden.

Kemikommittén konstaterar att ren PVC inte är skadlig för människor eller miljön. Trots detta föreslår kommitténs majoritet att all PVC-användning ska avvecklas. Enligt min mening är det PVC med de idag använda tillsatserna som utgör ett miljöproblem. Majoritetens förslag är inte förenligt med kommitténs modell för en hållbar kemikalieanvändning och genom de skäl som anges riskeras försiktighetsprincipens användbarhet. Dessutom är beskrivningen av konsekvenserna av och kostnaderna för en avveckling av all PVC-användning ofullständig.

PVC med dagens tillsatser ska avvecklas!

Det finns anledning att vara skeptisk till PVC. Ifrågasättandet motiveras dock bäst med de tillsatserna, med de kända eller misstänkta stoppämnesegenskaper¹, som används idag för att ge plasten önskvärda egenskaper.

¹Med stoppämnen avses enligt kapitel 2 bl.a. vissa metaller och organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen, som är framställda av människan. Användningen av stoppämnen ska avvecklas.

Därför är det de dåligt miljöanpassade tillsatsämnen som inte hör hemma i ett hållbart Sverige och som ska bytas ut mot andra tillsatser. Med tanke på ledtider för materialutveckling och PVC-plastens användningsområden bör regeringen tidigt inleda överläggningar med berörda parter om lämpliga åtgärder för en utfasning till 2007.

Det är möjligt att nya tillsatser med bättre egenskaper inte står att finna och då faller naturligtvis även PVC-plasten som sådan. Men det kan inte uteslutas att kreativa människor lyckas ersätta tillsatserna med mer miljövänliga alternativ och en bättre PVC alltså skulle kunna användas i framtiden.

Mot den bakgrund som tecknas i reservationen borde Kemikommitténs slutsatser i avsnitt 8.1 ha varit:

- att PVC-plast med tillsatser av ämnen med kända eller misstänkta stoppämnesegenskaper ska snarast och senast till år 2007 ha ersatts med långsiktigt miljöanpassade material
- att regeringen snarast inleder överläggningar med berörda parter samt i övrigt vidtar åtgärder för en utfasning av nyanvändning av PVC-plast med tillsatser av stoppämneskaraktär.

PVC bryts inte ned till stoppämnen!

Kommittémajoritetens slutsatser om PVC motiveras med en argumentationslinje som utgår från PVC-plastens klorinnehåll och ett resonemang om att halter i miljön av klorerade nedbrytningsprodukter eller andra ämnen med stoppämnesegenskaper kan öka vid deponering av förbränningsrester eller ren PVC.

Vid förbränning av material som innehåller klor bildas dioxin. Men klorhalten är inte den viktigaste orsaken till hur stora mängder dioxin som bildas. Det hänger mer ihop med förbränningsprocessen och närvaron av andra, katalyseran-

de ämnen. Klorhalten i det avfall som förbränns i Sverige är under 1%. Därav kommer hälften från PVC och resten från andra källor, främst hushållsavfall innehållande koksalt. Enligt vad som redovisats för kommittén är det ytterst små mängder dioxin, som finns i förbränningsrester och dioxinhalten påverkas inte främst av PVC-mängderna i avfallet. Ett PVC-förbud skulle således ha en begränsad inverkan på hur mycket ämnen med stoppämnesegenskaper som bildas och ackumuleras vid förbränning eller deponering av förbränningsrester.

Om det verkligen bildades organiska, långlivade och klorerade ämnen vid nedbrytning av PVC på deponier är okänt. PVC bryts ner mycket långsamt och vid allt annat än mycket ovanliga förhållanden på deponier sker nedbrytningen troligen genom att klorret avgår som saltsyra. Sannolikt bildas inte några stabila bioackumulerande ämnen i nedbrytningsprocessen.

Deponering av PVC medför en ackumulering av deponerad PVC, men resonemanget om att klorerade nedbrytningsprodukter eller andra ämnen med stoppämnesegenskaper kan bildas bygger mer på spekulation än på misstanke. PVC-plast är en av de tekniskt och funktionellt bäst kända plasterna. Kommittén anger inga invändningar mot andra skeden av livscykeln och av vad som framkommit under utredningens gång drar jag slutsatsen att miljöpåverkan vid t.ex. tillverkning av vinylklorid kan kontrolleras.

Hur ska försiktighetsprincipen tillämpas?

Även om det inte är troligt att det bildas långlivade bioackumulerbara nedbrytningsprodukter av PVC på deponier, kan man hävda att det råder bristande kunskap om den frågan.

I framtidens kemikaliepolitik måste i större utsträckning än vad som sker idag åtgärder grundas på misstanke om effekt. Kemikommittén utvecklar i kapitel 4 principen att

"miljöåtgärder måste vidtas om det föreligger skadehot, även om fullständig bevisning saknas" - ett viktigt specialfall av den så kallade försiktighetsprincipen.

Hur och när försiktighetsprincipen ska tillämpas kommer alltid att vara en bedömningsfråga. Det finns skäl att påpeka att krav på drastiska åtgärder med hänvisning till försiktighetsprincipen i sammanhang med svaga indikationer riskerar att skada och försvaga principen. Den kommer att framstå som räddningsplanka när argumenten tryter. Försiktighetsprincipen ifrågasätts redan av en del och det vore tragiskt om dess värde skulle urholkas genom en slarvig tillämpning av Kemikommittén.

I fallet med nedbrytning av PVC på deponier saknas visserligen fullständiga kunskaper, men däremot finns ingen misstanke om skadehot. Farhågorna om att bildande av stoppämnen inte kan uteslutas vid normal nedbrytning är trots allt ganska långsökta. Resonemanget om riskscenario skulle kunna utsträckas till många andra material, som det inte föresvävat kommittén att avveckla.

Att, med hänvisning till försiktighetsprincipen, döma ut all PVC som oförenlig med ett långsiktigt hållbart samhälle står inte i rimlig proportion till den föreliggande osäkerheten om skadehotet. Däremot finns det skäl att vidta åtgärder, som är bättre anpassade till den bristande kunskap som finns kring deponering av PVC och annat klorhaltigt avfall. Sådana åtgärder är att begränsa deponering av klorhaltigt avfall samt att kontrollera att extrema förhållanden på deponier inte uppstår. Forskningen kring nedbrytning av PVC bör givetvis fortsätta för att minska den bristande kunskapen.

Särskilt yttrande av Urban Wästljung (fp)

Avsnittet 5.3 ökat forsknings- och utredningsstöd till myndigheterna

Det har inte ingått i Kemikommitténs uppdrag att se över tilldelningen av resurser till miljöforskning och miljörelaterad utredningsverksamhet. Därför kan vi i betänkandet endast ge uttryck för oro inför de minskade resurserna och föreslå en utredning av den framtida miljöhälsoforskningens organisation. Jag vill dock i det här sammanhanget påpeka att mitt parti, folkpartiet liberalerna, i riksdagen gått emot de kraftiga nedskärningarna inom forskningsfinansieringen som genomförts under innevarande mandatperiod.

En översyn av organisatoriska förhållanden behövs under alla omständigheter, men många av de problem och risker som vi pekar på i betänkandet, skulle inte ha uppstått om en annan politik förts.

Särskilt yttrande av Arne Jernelöv

Kommittén föreslår en radikal kemikaliepolitik på grundval av Esbjergdeklarationen. Ett generellt arbetssätt förordas där allmänna egenskapskriterier (persistens och bioackumulerbarhet) skiljer de högriskkemikalier som bör fasas ut från de andra. I sitt arbete begrundar kommittén också andra alternativ, bl.a. den s.k. läkemedelsmodellen, där ämnen inte får användas förrän behörig myndighet bedömer att tillgänglig dokumentation möjliggör en värdering av nytta/risk (och finner att relationen är god nog). Kommittén avvisar modellen som grund för det allmänna kemikaliearbetet.

När det gäller PVC frångår Kemikommittén de generella kriterier som den själv förordar och tillämpar för denna specifika polymer en argumentation som ligger läkemedelsmodellen nära. Polyvinylklorid faller inte som ren substans för Esbjergkriterierna eller Kemikommitténs egen ytterligare skärpning (genom att toxicitet inte betraktas som ett nödvändigt kriterium). Demonstrerade och misstänkta miljöeffekter sammanhänger med produktionsprocessen, tillsatser och kvittblivningssystem. Det är mycket möjligt - kanske t.o.m. högst troligt - att PVC som materiel skulle ha svårt att överleva miljö- och kunskapsbaserade restriktioner i dessa avseenden.

Kommittén har dock velat gå längre i detta fall och dömer ut själva PVC-polymeren med hänvisning till bristande kunskap och teoretisk möjlighet för bildning av miljöfarliga nedbrytningsprodukter. Just det att kommittén gör bedömningen att tillgänglig kunskap är otillräcklig för att utesluta risker innebär att "läkemedelsmetoden" tillämpas. Till saken hör att PVC jämförd med de flesta andra polymerer är väl studerad och många av de andra, t.ex. de som innehåller kväve, också skulle kunna tänkas brytas ned på sätt som resulterar i miljö- och hälsofarliga metaboliter.

Kommittén väljer dock att särbehandla PVC och frånga det arbetssätt den i övrigt förordar. Detta kan inte annat än försvaga tilltron till det föreslagna generella angreppssättet.

I ett avseende avstår kommittén från att fullfölja sitt uppdrag. Det gäller frågan om en ändamålsenlig myndighetsorganisation på kemikalieområdet. Enligt min uppfattning visar Kemikommittén på ett mycket övertygande sätt att miljöproblematiken är helt central för kemikaliebedömningen. En samordning av Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets verksamheter på området synes därför vara en naturlig väg att effektivisera myndighetsarbetet. Såväl kostnads- som effektivitetsargument talar för detta.

Kommittédirektiv



Översyn av kemikaliepolitiken

Dir.
1996:40

Beslut vid regeringssammanträde den 9 maj 1996

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillsätts med uppdrag att se över kemikaliepolitiken mot bakgrund bl.a. av Sveriges medlemskap i EU och en eventuellt förändrad riskbild av användningen av kemiska ämnen. Kommittén skall

- utvärdera resultatet av de senaste tio årens kemikaliarbete,
- göra en bedömning av hur det aktuella riskpanoramats över kemiska ämnen ser ut,
- lämna förslag till hur kemikaliepolitikens mål skall formuleras,
- analysera i vilken utsträckning ett mer generellt angreppssätt bör prägla kemikaliepolitiken i arbetet med att minska riskerna med kemikalier,
- ge förslag till åtgärder inom området hormonpåverkande ämnen,
- ge förslag till hur samarbetet mellan staten och näringslivet kan vidareutvecklas,
- belysa hur arbetet i andra länder är uppbyggt,
- ge förslag till hur Sverige skall prioritera det globala internationella arbetet,
- ge förslag till styrmedel och
- analysera behovet av att förändra den svenska myndighetsorganisationen.

Syfte

Syftet med uppdraget är att göra en översyn av kemikaliepolitiken och ge förslag till hur den framtida svenska kemikaliepolitiken skall utformas nationellt och inom EU samt internationellt.

Bakgrund

Utvecklingen sedan 1970-talet

Stora framgångar kan noteras i strävan att minska de kemiska hälso- och miljöriskerna alltsedan 1970-talet. Särskilt märkbar är den kraftiga reduktionen av utsläppen till luft och vatten från industrianläggningar. En orsak till dessa framgångar var införandet av miljöskyddslagen (1969:387). Genom miljöskyddslagen kunde bl.a. krav på tillstånd ställas för mer omfattande s.k. miljöfarlig verksamhet. Tillståndsprövningen, som görs av Koncessionsnämnden för miljöskydd och av länsstyrelserna, har varit ett kraftfullt instrument för att nedbringa utsläppen av farliga ämnen från punktkällor.

En annan orsak till att miljöbelastande utsläpp minskade var industrins eget intresse att minska produktionskostnaderna genom att i större utsträckning återvinna och återanvända kemikalier i tillverkningsprocessen. Samtidigt har ett ökat engagemang för miljöfrågorna inom industrin verkat i samma riktning.

En tredje och mycket viktig orsak var en bättre kontroll av kemikalier genom införandet av lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV) år 1973.

De miljöpolitiska åtgärderna riktades under denna tid framför allt mot användningen av vissa farliga ämnen, såsom kvicksilver, kadmium, PCB och skadliga bekämpningsmedel som DDT, alkylkviksilverbetmedel och vissa fenoxisyror. Dessa åtgärder har medfört sjunkande halter av dessa ämnen i miljön. Samtidigt som utsläppen från olika punktkällor

minskade, kom intresset att i ökad utsträckning riktas mot utsläpp från mer diffusa källor. Nya miljöproblem började därmed framträda allt tydligare. Detta gällde inte minst de risker som användningen av kemiska ämnen och produkter förde med sig. I mitten av 1980-talet tillsatte därför regeringen Kemikommissionen med uppgift att se över pågående verksamhet och lägga fram förslag till insatser för en förbättrad kontroll av kemikalieanvändningen. Enligt kommissionens förslag modifierades LHMV och benämndes lagen (1985:426) om kemiska produkter (LKP). Vidare föreslog kommissionen att en särskild myndighet skulle inrättas på kemikalieområdet.

Det är nu drygt tio år sedan Kemikommissionens förslag genomfördes och Kemikalieinspektionen inrättades. Stora framgångar har kunnat noteras i arbetet med att få bättre kunskap om kemikaliers egenskaper, inte minst från miljösynpunkt, och bättre produktinformation om risker och skyddsåtgärder samt med att nedbringa användningen av och riskerna med en rad kemikalier. Därtill kommer att kunskaperna om kemiska ämnens förekomst, spridning och effekter på hälsa och miljö ökar successivt. Det svenska kemikaliearbetet har varit framgångsrikt och Sveriges internationella anseende är mycket högt.

År 1987 beslutades om det första programmet för att minska riskerna för människa och miljö vid hantering av kemiska bekämpningsmedel i jordbruket.

Stora framgångar har också noterats när det gäller att minska de kemiska hälsoriskerna i arbetsmiljön. Sverige har sedan 1970-talet varit föregångsland när det gäller detta område. Arbetarskyddslagen (1949:1) och från år 1978 arbetsmiljölagen (1977:1160) har varit grunden för Arbetarskyddsstyrelsen och och Yrkesinspektionens arbete med att reducera de kemiska riskerna i arbetsmiljön.

Riskpanoramats förändras

Begränsning av risker i kemikalieanvändningen är ett långsiktigt arbete. Det kvarstår därför betydande risker för hälsa

och miljö med användningen av kemiska ämnen i samhället. Som en följd av det teknologiskt avancerade samhället och det stora varuberoendet används och sprids fortfarande kemiska ämnen som kan vara farliga för hälsa och miljö. Den internationella varuhandeln har i det sammanhanget fått en ökad betydelse för spridningen av kemikalier.

Nya riskområden identifieras fortlöpande. Under senare år har exempelvis hormonpåverkande ämnen debatterats alltmer. Nonylfenoletoxylater (NFE), är ämnen som är föremål för avvecklingsplaner som givit betydande resultat. Flera ämnen med misstänkta hormonpåverkande effekter är förbjudna eller begränsade av andra miljö- eller hälsoskäl. Den nuvarande fokuseringen på dessa ämnen är internationell. Flera länder utöver Sverige, t.ex. Danmark, har vidtagit eller har planer på långtgående åtgärder för att minska riskerna från användningen av hormonpåverkande ämnen som NFE.

Ett annat exempel på problem som uppmärksammats först under senare år är den diffusa spridningen av antimikrobiella ämnen (t.ex. antibiotika) till miljön. De kan bl.a. ge upphov till resistent bakterier. Kunskaperna om olika ämnens roll vid uppkomsten av astma och allergier har också ökat. Skyddet för konsumenten från t.ex. skadliga ämnen i kosmetiska produkter är inte tillfredsställande.

Effekterna av kemiska ämnen härrör till en mycket stor del från användningen och sluthantering av de produkter i vilka ämnena ingår. Eftersom många produkter har lång livslängd och utgör insatsvaror i långlivade produkter och anläggningar, t.ex. byggnader, sker det en upplagring av farliga långlivade ämnen. PVC-plaster är ett exempel på produkter som innehåller svårnedbrytbara och farliga ämnen som kan utgöra en risk för hälsa och miljö genom hela kedjan från produktion till avfallshantering. Dessa plaster byggs dessutom ofta in i anläggningar av betydande varaktighet och kan därför utgöra ett hanteringsproblem för kommande generationer.

Riksdagens jordbruksutskott har behandlat motioner om PVC under hösten 1995. Enligt utskottets mening (1995/96:JoU8 s.11) är det möjligt att göra en helhets-

bedömning av hanteringen av PVC i alla dess led från klortillverkning till avfall. En sådan helhetsbedömning visar enligt utskottets mening att PVC inte hör hemma i kretsloppssamhället. Dagens mjukgjorda PVC samt styv PVC med miljöskadliga additiv bör därför avvecklas. Avvecklingen bör inledas skyndsamt. Regeringen har gett Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen i uppdrag att föreslå åtgärder på PVC-området. Uppdraget skall redovisas den 30 juni 1996.

Kemiska ämnen som ingår i produkter följer de varuströmmar som finns och distribueras således genom handeln över hela jorden. Denna typ av spridning kan vara svår att kontrollera och skapar en påverkan på miljö och hälsa som kan vara svår att förutse och förebygga.

Insikten har även ökat om riskerna för människan och miljön från omvandlingsprodukter som bildas i vatten- och avloppsreningsverk, deponier och i miljön och som har sin upprinnelse i användning och spridning av kemiska ämnen i samhället.

Den samlade påverkan från det mycket stora antal kemiska ämnen som globalt har tillförts och fortfarande tillförs miljön kan vara betydande. Ett exempel är den diffusa och globala spridningen av svårnedbrytbara miljögifter. Koncentrationen av sådana ämnen i den arktiska miljön studeras inom Artic Monitoring and Assessment Program, AMAP. Den hittillsvarande inriktningen av åtgärder på enskilda ämnen ifrågasätts från många håll för att inte vara den mest lämpliga metoden att minska påverkan på hälsa och miljö av farliga ämnen. Esbjergdeklarationen utgår från att åtgärder måste avse den kemiska belastningen av miljön i dess helhet. Diskussionen om klor och klorföreningar har pågått i USA och Kanada under en längre tid. I dag är det inte längre de enskilda klorföreningarnas vara eller inte vara som dominerar debatten utan klor som sådant. Drivkraften bakom diskussionen är bl.a. en rekommendation om ett totalförbud av klor och klorerade ämnen från International Joint Commission of the Great Lakes (IJC), som har i uppdrag att ge de amerikanska och

kanadensiska regeringarna råd i frågor som rör Stora sjöarnas vattenkvalitet. Varken USA:s eller Kanadas federala regeringar har dock varit beredda att totalförbjuda användningen av klor och klorerade ämnen. Man tror inte heller att klorerade ämnen kan behandlas i grupp, eftersom deras miljöfarliga egenskaper varierar inom vida gränser. Kemikalieinspektion har också i sin rapport Klor och klorföreningar ifrågasatt förslaget.

EU-inträdet ger nya förutsättningar

Som EU-medlem påverkar Sverige unionens miljöpolitik inifrån och deltar i beslutsfattandet. Utrymmet för nationell reglering av enskilda kemikalier har dock samtidigt genom EES-avtalet och medlemskapet minskat.

Den stora uppgiften för Sverige framöver är att driva på en ytterligare utveckling av kemikaliekontrollen inom EU, vilket också betonas i regeringens skrivelse 1994/95:167 Det svenska miljöarbetet i EU - Inriktning och genomförande. Sverige bör verka för att riskreduktionsarbetet inom EU utvecklas. Det gäller också att få en avsevärt ökad och enhetlig tillämpning i EU av försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen vid användningen av såväl allmänkemikalier som bekämpningsmedel samt för ämnen som i sig inte är farliga men som bidrar till oavsiktligt bildande av stabila organiska miljögifter. Sverige kommer även att verka för att EG-kommissionen ägnar ökad uppmärksamhet åt kemikaliefrågorna och utarbetar en enhetlig kemikaliepolicy.

Arbetet med de fyraåriga svenska undantagen på kemikalieområdet är också en av de stora uppgifterna.

Medlemskapet i EU ger anledning att överväga hur Sverige i sin nationella politik skall kunna behålla en hög ambitionsnivå. Det är viktigt inte minst för att få trovärdighet i arbetet med att påverka andra länder.

Inom EG-kommissionen handhas kemikaliefrågorna av flera direktorat. Miljödirektoratet (DGXI) har ett övergripande ansvar bl.a. genom att det ansvarar för miljöhandlingsprogrammen och vissa basdirektiv på området. Industridirektoratet (DGIII) och

jordbruksdirektoratet (DGVI) behandlar frågor om förbud och begränsningar av farliga ämnen respektive användningen av bekämpningsmedel i jordbruket. De kemiska riskerna i arbetsmiljön hanteras av arbetsmiljödirektoratet (DGV). Vidare ansvarar konsumentdirektoratet (DGXXIV) för frågor om kosmetiska och hygieniska produkter. I sammanhanget bör också nämnas inre marknadsdirektoratet DGXV som har ett övergripande ansvar för den inre marknaden bl.a. frågor om fri varurörlighet.

De övriga internationella arenorna

För att på ett kostnadseffektivt sätt begränsa riskerna med användningen av kemiska ämnen måste samverkan ske internationellt även utanför EU:s ram. Detta görs i en rad olika fora. Inom FN-systemet arbetar världshälsoorganisationen, WHO, Internationella arbetsorganisationen, ILO, och FN:s miljöprogram UNEP tillsammans inom det gemensamma programmet IPCS, International Program on Chemical Safety. Ett internationellt register för potentiellt giftiga kemikalier, IRPTC, är upprättat inom UNEP sedan år 1976.

Ett mellanstatligt forum för kemikaliesäkerhet bildades 1994, Intergovernmental Forum on Chemical Safety. Det inrättades för att ge regeringar tillfälle att mötas och dra upp riktlinjer för kemikaliekontrollen på policynivå. Sverige innehar sedan år 1994 ordförandeskapet.

Inom OECD bedrivs ett omfattande arbete med att förbättra kunskapen om existerande kemikalier, att harmonisera klassificering och utarbeta gemensamma riskbegränsningsprogram.

För att kontrollera och begränsa export av vissa farliga kemiska ämnen har krav på förhandsgodkännande från importlandet utarbetats, den s.k. PIC-proceduren (Prior Informed Consent). Ett arbete för att utforma ett legalt bindande instrument om PIC har påbörjats.

Inom ramen för LRTAP-konventionen (Long Range Transboundary Air Pollution) förhandlas för närvarande ett protokoll som syftar till att begränsa utsläppen av stabila

organiska miljögifter (POP, Persistent Organic Pollutants) och tungmetaller till luft. Protokollat beräknas vara färdigförhandlat under år 1997. Inom UNEP pågår ett arbete som kan leda till en globalt bindande konvention om POP.

Förutom dessa globala insatser bedrivs ett internationellt miljöövervakningsarbete inom ramen för ett antal geografiskt mer begränsade konventioner. De svenska insatserna bedrivs inom ramen för den samordnade miljöövervakningen. Inom Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) bedrivs ett samarbete mellan arktiska länder i fråga om övervakning och utvärdering av miljösituationen.

Kemikaliearbete bedrivs vidare i luft- och havskonventioner, såsom Oslo- och Pariskonventionen (skydd av Nordostatlanten), Helsingforskonventionen (skydd av Östersjön), Nordsjökonferensen (Esbjergdeklarationen) och Montrealprotokollat (ozonnedbrytande ämnen). Inom ramen för ECE (Economic Commission of Europe) har Sverige undertecknat en konvention om industriolyckor rörande kemikalier. Det samarbetet motsvaras inom EU av ett arbete enligt ett direktiv beträffande kemikalieolyckor, det s.k. Seveso II-direktivet. Vidare har Sverige ratificerat ILO-konventionen (nr 170) om säkerhet vid användning av kemiska produkter i arbetslivet.

Sverige deltar i det kemikaliearbete som sker inom Nordiska Ministerrådet. Resultatet från det arbetet används i stor utsträckning som en plattform i arbetet i internationella organisationer.

Sverige har av tradition haft en hög ambitionsnivå inom miljöområdet såväl nationellt som internationellt. De övergripande målen för den svenska miljöpolitiken har varit giltiga också för Sveriges agerande i det internationella miljösamarbetet. En förutsättning för Sveriges goda rykte i sammanhanget är en vetenskapligt hög kompetens på området.

Sammanfattningsvis kan sägas att det sker ett omfattande arbete inom en rad organisationer och detta innebär att det är viktigt att det görs en översyn av hur det svenska globala arbetet skall prioriteras.

De svenska myndigheternas arbetsuppgifter inom kemikalieområdet

Flera centrala myndigheter arbetar med frågor om kemiska hälso- och miljörisker i enlighet med sitt sektorsansvar.

Kemikalieinspektionen har huvudansvaret för riskbegränsande åtgärder som avser kemiska ämnen i råvaror, kemiska produkter och andra varor och som syftar till att styra leverantörers utredningar, bedömningar och information avseende kemiska hälso- och miljörisker och till generell begränsning av förekomsten av kemiska ämnen.

Naturvårdsverket har huvudansvaret för riskbegränsande åtgärder som avser kemiska ämnen i råvaror, kemiska produkter och andra varor och som syftar till att hushålla med naturresurser och att förhindra eller begränsa exponering för kemiska ämnen i den yttre miljön vid yrkesmässig användning och annan hantering, även i avfallsledet, av kemiska ämnen, produkter och varor.

Arbetskyddsstyrelsen har huvudansvaret för riskbegränsande åtgärder som avser kemiska ämnen i råvaror, kemiska produkter och i andra varor och som syftar till att förhindra eller begränsa exponering för kemiska ämnen i arbetsmiljön vid yrkesmässig användning och annan hantering av kemiska ämnen, produkter och andra varor. Yrkesinspektionen är regional tillsynsmyndighet.

Läkemedelsverket är central myndighet för kontroll och tillsyn av läkemedel och vissa andra produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära, i den utsträckning sådana frågor inte handläggs av annan myndighet. Verket är också tillsynsmyndighet i fråga om kosmetiska och hygieniska produkter.

Boverket har i förordningen (1985:835) om kemiska produkter bemyndigats att om det behövs till skydd för inomhusmiljön, i samråd med Kemikalieinspektionen, meddela föreskrifter om byggprodukter.

Generalläkaren ansvarar för den regionala och lokala tillsynen enligt förordningen (1985:835) om kemiska produkter

i fråga om Försvarsmaktens användning av kemiska produkter som inte ankommer på Yrkesinspektionen.

Livsmedelsverket ansvarar för normgivning, tillsyn och kontroll, information och påverkan samt kunskapsuppbyggnad inom livsmedelsområdet som även innefattar dricksvatten. Den verksamhet som berör kemikalieområdet gäller bl.a. att leda och samordna livsmedelskontrollen, undersöka livsmedels sammansättning och tillsatser och ge råd och anvisningar i livsmedelsfrågor. Verket ansvarar för kontrollen av bekämpningsmedelsrester i livsmedel.

Socialstyrelsens verksamhet när det gäller frågor om hälsorisker i miljön utgår från styrelsens tillsynsansvar enligt olika lagstiftningar, t.ex. tobakslagen, smittskyddslagen och hälso- och sjukvårdslagen, samt styrelsens övergripande ansvarsroll när det gäller att följa utvecklingen av hälsorisker. Utöver den egna kompetensen har Socialstyrelsen tillgång till s.k. vetenskapliga råd för att med kort varsel delta i olika bedömningar.

Räddningsverket är ansvarig myndighet för landtransport av farligt gods samt centralt för räddningstjänst i samband med kemikalieolyckor.

De nya förutsättningarna, framför allt det eventuellt ändrade riskpanoramats och EU-medlemskapet, kan ha medfört att gränsdragningen i ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som arbetar inom området kemiska hälso- och miljörisker inte alltid är helt tydlig. Vissa frågor kan också falla mellan olika myndigheters ansvarsområden. De berörda myndigheterna samarbetar fortlöpande för att klargöra myndigheternas ansvarsområden.

Uppdraget

Kommittén skall utvärdera resultatet av de senaste tio årens arbete med att minska riskerna för hälsa och miljö med kemiska ämnen. Kommittén skall belysa de styrmedel som använts och hur väl de har fungerat. De samhällsekonomiska

och företagsekonomiska kostnaderna för de olika styrmedlen skall uppskattas.

Kommittén skall göra en bedömning av hur det aktuella riskpanoramat över kemiska ämnen ser ut nationellt och internationellt samt lämna förslag till hur kemikaliepolitikens mål skall formuleras och hur prioriteringarna bör göras. Kommitténs förslag skall utgå från dels nya insikter om eventuella förändringar i riskbilden, dels förändrade förutsättningar för arbetet genom Sveriges medlemskap i EU. Den diffusa och globala spridningen av svårnedbrytbara miljögifter och koncentrationen av sådana till bl.a. arktiska områden skall särskilt beaktas. Förslagen skall utgå från Riksdagens mål och från Esbjergdeklarationen att kontinuerligt reducera utsläppen och förlusterna av farliga ämnen i syfte att närma sig målet att de helt skall upphöra inom en generation (25 år). Esbjergdeklarationen är Nordsjöländernas miljöministrars överenskommelse om mål och åtgärder för att förbättra den marina miljön i Nordsjön. I Esbjergdeklarationen definieras farliga ämnen som ämnen eller grupper av ämnen som är giftiga, persistenta och bioaccumulerbara. Det slutliga målet i Esbjergdeklarationen är att få ner koncentrationerna i miljön till nära noll för naturfrämmande ämnen och nära de naturliga värdena för ämnen som förekommer naturligt i miljön. Vidare skall förslagen avspegla behovet av svenska åtgärder nationellt, inom EU och globalt.

Kommittén skall undersöka om det är möjligt att i kemikaliepolitiken i högre grad än för närvarande använda ett generellt angreppssätt som ett komplement till inriktningen mot enskilda kemiska ämnen. I det sammanhanget skall kommittén bedöma om åtgärder kan riktas mot hela grupper av kemiska ämnen.

Kommittén skall lämna förslag till åtgärder inom området hormonpåverkande ämnen.

Kommittén skall föreslå hur samarbetet mellan staten och näringslivet kan vidareutvecklas.

Kommittén skall belysa hur arbetet med att minska riskerna med kemiska ämnen är uppbyggt inom andra länder, och

framför allt inom EU. Kommittén skall även peka på för- och nackdelar med olika systemuppbyggnader.

Många globala, internationella och regionala organisationer arbetar med att minska riskerna med kemiska ämnen. En rad konventioner är utformade eller är under utformning. Kommittén skall föreslå hur Sverige bör prioritera arbetet.

Vidare skall kommittén ge förslag till styrmedel mot bakgrund av dels de eventuellt förändrade riskerna och EU-inträdet, dels utvärderingen av tidigare använda styrmedel. Särskild tonvikt skall läggas vid att bedöma i vilken utsträckning andra styrmedel än direkta regleringar bör användas i det framtida arbetet med att minska riskerna för miljö och hälsa med kemiska ämnen i Sverige och i övriga EU-länder. Därvid skall kommittén ange om lagstiftningsåtgärder behövs och i så fall lämna förslag till lagändring. Speciell hänsyn tas till de effekter förslagen medför särskilt för de mindre och medelstora företagens möjligheter att växa och utvecklas och konkurrera på lika villkor.

Sverige har byggt upp den svenska myndighetsorganisationen och lagstiftningen utifrån våra specifika behov. Flera myndigheter arbetar med att minska riskerna med användningen av kemiska ämnen. Kommittén skall 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 riskpanoramat och den ökade internationaliseringen.

Särskilda bestämmelser om arbetsmiljön finns i arbetsmiljölagen (1977:1160). I den mån kommittén berör arbetsmiljöområdet skall endast frågor som avser både arbetsmiljön och den yttre miljön beaktas.

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin rapport (RRV 1994:8) granskat stödet till regionala och lokala tillsynsmyndigheters kemikalietillsyn. Kommittén skall beakta resultaten av den granskningen.

Miljöhälsoutredningen (S 1995:5) tillsattes med det övergripande syftet att utforma ett handlingsprogram där de

miljöproblem som utgör en risk för hälsan identifieras. Ansvarsgränser och arbetsfördelningen mellan olika aktörer och nivåer skall preciseras i programmet. Kommittén skall beakta handlingsprogrammets förslag.

Kommittén skall uppskatta de samhälls- och företags-ekonomiska kostnaderna av de förslag som läggs fram. Olika möjligheter till finansiering av åtgärderna, inklusive möjliga omprioriteringar, skall anges i anslutning till kostnadsberäkningarna.

Slutligen skall kommittén beakta arbetet inom Miljöbalksutredningen (M 1993:04) och Utredningen om konsumenterna och miljön (C 1995:04) .

Uppläggnings av arbetet

Kommittén skall arbeta öppet och vid behov anordna debatter och hearings samt ha kontakter ut i samhället.

Kommittén skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter. Dessa myndigheter skall ta fram relevant underlag på området som kan utnyttjas av kommittén.

Till kommittén skall knytas en särskild internationell referensgrupp med uppgift att ta fram och diskutera idéer i anslutning till uppdraget.

För kommitténs arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslagen (dir. 1994:124).

Uppdraget skall vara slutfört senast den 30 juni 1997.

(Miljödepartementet)