

Miljödepartementet

Kemikalieinspektionen
Box 2
172 13 Sundbyberg

Etappmål för farliga ämnen

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen beslutar etappmål om

- utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler (avsnitt 2.1 i *bilagan*),
- en effektivare kemikalietillsyn inom EU (avsnitt 2.2 i *bilagan*),
- giftfria och resurseffektiva kretslopp (avsnitt 2.3 i *bilagan*),
- att minska barns exponering för farliga kemikalier (avsnitt 2.4 i *bilagan*).

Regeringen beslutar att Kemikalieinspektion ska ansvara för uppföljningen av samtliga etappmål. Vad gäller uppföljningen av etappmålen om en effektivare kemikalietillsyn inom EU och giftfria och resurseffektiva kretslopp ska Kemikalieinspektionen samarbeta med Naturvårdsverket.

Ärendet

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål. Bakgrunden beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Generationsmålet anger inriktningen av den samhällsomställning som behöver ske för att miljö kvalitetsmålen ska nås och syftar till att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Miljö kvalitetsmålen med preciseringar anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. För att underlätta möjligheterna att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kan etappmål fastställas av regeringen inom prioriterade områden. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté, Miljömålsberedningen, vars övergripande uppdrag är att utveckla förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden.

Miljömålsberedningen redovisade i betänkandet Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) en plan för att ta fram etappmål och föreslog en första uppsättning etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald. Regeringen beslutade etappmål i april 2012 varav tre etappmål för att minska riskerna med farliga ämnen (Ds 2012:23).

Enligt tilläggsdirektiv i juni 2011 (dir. 2011:50) har Miljömålsberedningen fått i uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för Sveriges arbete inom EU och internationellt för en giftfri miljö. Miljömålsberedningen har i betänkandet Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38) föreslagit ytterligare etappmål.

Kemikalieinspektionen har i ett regeringsuppdrag fått i uppgift att tillsammans med åtta andra centrala myndigheter göra en genomgång av EU:s lagstiftning och andra styrmedel på EU-nivå med betydelse för kemikaliehantering. Kemikalieinspektionen har i rapporten Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12) gjort en analys av brister och utvecklingsbehov i EU-reglerna och lämnat förslag till vilka ändringar som kan vara aktuella och som bör drivas av Sverige. Kemikalieinspektionen har inom ramen för handlingsplanen för en giftfri vardag lämnat förslag på åtgärder i relation till målsättningarna i handlingsplanen (PM 342-H10-01497).

Miljömålsberedningens betänkande och Kemikalieinspektionens rapport respektive PM har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos Miljödepartementet (dnr M2012/1646/Ke).

Skälen för regeringens beslut

Genom förändringarna i miljömålssystemet har regeringen framhållit att det övergripande målet för miljöpolitiken förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom Europeiska unionen och internationellt. Vi har ett ansvar gentemot kommande generationer att aktivt arbeta för att lösa miljöproblemen och att få en uthållig användning av naturens resurser. De 16 nationella miljö kvalitetsmålen anger den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar även miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling. Ambitionen är att Sverige ska vara ledande i arbetet med att nå en hållbar utveckling. Ett viktigt syfte med miljö kvalitetsmålen med preciseringar och etappmålen är att de ska vara vägledande för allas miljöarbete, såväl för regeringen som för myndigheter och övriga aktörer. Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö kvalitetsmål. Etappmålen ska däremot inte ange ett miljötillstånd eftersom det är fastlagt i miljö kvalitetsmålen med preciseringar.

Utgångspunkten vid utformningen av etappmålen har varit att, så långt möjligt, följa de kriterier som anges i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivt miljöarbete samt i direktiven till Miljömålsberedningen (dir. 2010:74).

I samtliga etappmål har en redaktionell omarbetning av etappmålen gjorts jämfört med Miljömålsberedningens förslag. Regeringen har gjort en delvis annan bedömning än Miljömålsberedningen för några av etappmålen, vilket framgår av *bilagan*.

På regeringens vägnar

Lena Ek

Monica Törnlund

Kopia till

Naturvårdsverket

Bilaga

1. Inledning

Riksdagen beslutade våren 2010 om flera förändringar i miljömålssystemet. Förändringarna beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete och innebär bland annat en ny målstruktur för miljöarbetet (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Miljöarbetet ska vara strukturerat med

- *ett generationsmål* som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen,
- *miljökvalitetsmål* som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till, och
- *etappmål* som anger steg på vägen till miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Generationsmålet är övergripande för alla miljökvalitetsmål och ska säkerställa att tvärspektoriella frågor, som till exempel ekosystemtjänster, biologisk mångfald, natur- och kulturmiljö, människors hälsa, resurseffektiva kretslopp, hushållning med naturresurser, effektiv energianvändning och konsumtionsmönster, integreras i miljömålssystemet. De olika inriktningarna i generationsmålet ska dels ingå som kriterier när förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen bedöms, dels vara utgångspunkter i arbetet med att ta fram etappmål. Miljökvalitetsmålen och generationsmålet fastställs av riksdagen. Etappmålen fastställs av regeringen eller, om det finns särskilda skäl, av riksdagen.

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74), Miljömålsberedningen, med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Det övergripande uppdraget är att utveckla förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom prioriterade områden. Uppdraget gäller till och med år 2020.

Regeringen fastställde genom beslut i april 2012 bland annat preciseringar för miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* och följande tre etappmål för farliga ämnen: etappmål om särskilt farliga ämnen, etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper och etappmål om information om farliga ämnen i varor (Ds 2012:23).

Med utgångspunkt i Miljömålsberedningens betänkande Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö (SOU 2012:38) och Kemikalieinspektionens rapport Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12) respektive promemoria om förslag på åtgärder i relation till målsättningarna i handlingsplanen (PM 342-H10-01497) har regeringen fattat beslut om ytterligare fyra etappmål för

farliga ämnen. I denna bilaga anges de närmare skälen för de beslutade etappmålen.

2. Etappmål för farliga ämnen

Exponering för farliga ämnen kan skapa betydande problem för människors hälsa och för miljön. Många ämnen har egenskaper som gör att de finns kvar i levande organismer, mark och vattendrag under lång tid efter att de spritts i miljön. Farliga ämnen finns t.ex. redan lagrade i infrastruktur, byggnader och varor. Därifrån kan de spridas till miljön i samband med t.ex. användning, återvinning eller avfallshantering. Det är därför angeläget, för att minimera riskerna för skada på miljö och hälsa, att med förebyggande insatser förhindra både nya utsläpp av farliga ämnen och att nya ämnen byggs in i till exempel varor och infrastruktur. Samtidigt behöver riskerna med de ämnen som redan finns i miljön minimeras.

Till kategorin farliga ämnen räknas här sådana som är klassificerade som farliga enligt gällande regelverk och sådana som uppfyller regelverkets kriterier för farliga ämnen, men ännu inte fått någon klassificering. Med farliga ämnen avses normalt ämnen som motsvarar kriterierna för miljö- eller hälsofarlighet. Till denna kategori räknas alla ämnen som bland annat är giftiga, allergiframkallande eller på annat sätt hälsoskadliga samt de ämnen som är miljöfarliga. I begreppet farliga ämnen ingår dessutom sådana som är förknippade med fysikaliska faror, som exempelvis brandfarliga och explosiva ämnen. Dessa är dock som regel inte av intresse i samband med etappmålen.

Dessutom finns ämnen som betraktas som särskilt farliga. Särskilt farliga ämnen är ett uttryck som används i olika sammanhang, ofta för att särskilja ämnen som har så farliga egenskaper att deras användning bör undvikas och fasas ut eftersom de kan medföra stora risker för människor och miljön. Erfarenheten har visat på stora osäkerheter vid bedömning av riskerna med spridning av och exponering för sådana ämnen, särskilt i ett långsiktigt perspektiv. Oförutsedda effekter på människor och i miljön kan vara allvarliga och kostsamma samt ta mycket lång tid att återställa. Med särskilt farliga ämnen avses de ämnen som har de mest problematiska egenskaperna ur hälso- och miljösynpunkt. Det är här fråga om ämnen som är persistenta och bioackumulerande, ämnen som är cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska, ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande samt ämnen med andra allvarliga egenskaper som inger motsvarande grad av betänklighet. Här ingår även metallerna kvicksilver, kadmium och bly.

Arbetet med att minska exponeringen för farliga ämnen har tydliga kopplingar till generationsmålet. I generationsmålet anges att miljöpolitiken bland annat ska leda till att människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan, att kretsloppen så långt som möjligt är fria från

farliga ämnen samt att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Sveriges rådighet över åtgärder avseende farliga ämnen

Regleringen inom området farliga ämnen är i hög grad harmoniserad inom Europeiska unionen. Nationella särregler, till exempel regler med strängare krav, är som huvudregel inte tillåtna. Detta betyder att Sverige i första hand behöver verka inom Europeiska unionen för att ytterligare utveckla lagstiftningen inom området. Det finns även en rad internationella överenskommelser där Sverige oftast agerar som en del av Europeiska unionen vid förhandlingar. Överenskommelserna innebär åtaganden för Europeiska unionen och Sverige men har även betydelse för att driva på utvecklingen i länder utanför unionen. Eftersom handeln med varor och kemiska produkter är global och en stor del av vår konsumtion utgörs av varor som är tillverkade utanför Europeiska unionen är det viktigt att Sverige fortsatt aktivt arbetar inom de internationella överenskommelserna. Sverige bör därför fortsätta att verka inom unionen och internationellt för att förebygga eller minska riskerna med farliga ämnen.

I enskilda fall kan dock Sverige ha anledning att överväga nationell lagstiftning och andra styrmedel för att skydda människors hälsa och miljö. Åtgärder i Sverige, inom Europeiska unionen och i internationella sammanhang samverkar på ett dynamiskt sätt inom området. Historiskt har nationella initiativ varit av stor betydelse för framväxten av EU-gemensamma bestämmelser.

Det finns flera exempel där Sverige och andra länder har infört egna förbud eller andra typer av begränsningar eller styrmedel för ämnen och användningsområden. Sverige har till exempel förbud mot kvicksilver som bland annat innebär att varor som innehåller kvicksilver inte får släppas ut på den svenska marknaden. Europeiska unionen har till viss del följt Sveriges exempel och beslutade om ett förbud mot export av kvicksilver från och med den 15 mars 2011. Förhandlingar om ett globalt avtal om användning av kvicksilver avslutades i januari 2013 med en överenskommelse kring en ny global kvicksilverkonvention. Sverige verkar också aktivt för att ytterligare ämnen ska läggas till Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar. Sverige har också infört förbud mot fosfater i tvättmedel och maskindiskmedel från och med den 1 juli 2011 vilket lett till att länder kring Östersjön infört liknande regler. Förbudet har även resulterat i EU-harmoniserade regler på området från år 2012.

Bedömningen av i vilka fall Sverige ska gå före bör bygga på en strategisk analys som bland annat omfattar graden av risk, kostnader och nyttan av nationella insatser som en hävstång för att även få till stånd åtgärder på EU-nivå eller internationellt.

Riksdagen konstaterade i samband med beslutet om miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* att nya regler inom området i första hand bör beslutas inom Europeiska unionen och på internationell nivå. Sverige bör därför ligga i framkant i kemikaliarbetet och driva på de internationella processerna.

Fyra ytterligare etappmål för farliga ämnen

Fyra etappmål för farliga ämnen fastställs, nämligen för

- utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler (avsnitt 2.1),
- en effektivare kemikalietillsyn inom EU (avsnitt 2.2),
- giftfria och resurseffektiva kretslopp (avsnitt 2.3),
- att minska barns exponering för farliga kemikalier (avsnitt 2.4).

Etappmålen anknyter till en utveckling av Europeiska unionens lagstiftning och internationella överenskommelser som syftar till att åstadkomma förändringar inom Europeiska unionen och på global nivå. Inom de områden som är harmoniserade agerar unionen koordinerat i det internationella samarbetet. Europeiska unionens förhandlingar sker utifrån gemensamma ståndpunkter som förhandlats fram mellan kommissionen och medlemsstaterna. Etappmålen handlar i stor utsträckning om att Sverige ska driva på för att få till stånd förändringar inom Europeiska unionen och internationellt.

Etappmålen bidrar i första hand till möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*, men påverkar även möjligheterna att nå flera andra miljö kvalitetsmål. Det gäller framför allt de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen, särskilt *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, men även *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan* och *Ett rikt växt- och djurliv*. De har också betydelse för vissa aspekter av miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*.

Etappmålen ska även ses som ett steg i Sveriges arbete att bidra till att uppnå det globala målet om att till år 2020 uppnå en hållbar användning av kemikalier. Med dagens globala handelsmönster och produktströmmar är också framsteg på det globala området en viktig förutsättning för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.

Kemikalieinspektionen har i uppgift att samordna uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Kemikalieinspektionen får därför i uppgift att ansvara för uppföljningen av samtliga etappmål inom området. Vad gäller uppföljningen av etappmålen om en effektivare kemikalietillsyn inom EU och giftfria och resurseffektiva kretslopp ska Kemikalieinspektionen samarbeta med Naturvårdsverket.

De grundläggande rättsakterna inom kemikalieområdet är Reach (Registration, Evaluation, Authorisation, and Restriction of Chemicals), dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och

begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1, Celex 32006R1907), klassificeringsförordningen (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures, CLP), dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1, Celex 32008R12721), växtskyddsmedelsförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 24.11.2009 s. 1, Celex 32009R1107) samt biocidförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (EUT L 167, 27.6.2012, s. 1, Celex 32012R0528).

Utöver dessa finns flera produktspecifika direktiv såsom RoHS-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning (EUT L 174, 1.7.2011, s. 88, Celex 32011L0065) och leksaksdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet (EUT L 170, 30.6.2009, s. 1, Celex 32009L0048).

Den svenska lagstiftningen om farliga ämnen finns i miljöbalken och i förordningar under miljöbalken. Många av förordningarna återspeglar och konkretiserar Europeiska unionens rättsakter inom området.

På global nivå slutförhandlades 2013 en global konvention om kvicksilver (Minamatakonventionen om kvicksilver). Befintliga ramverk är till exempel protokollet (SÖ 2000:7) till konventionen den 13 november 1979 om långväga gränsöverstigande luftföroreningar om tungmetaller (SÖ 1981:1), FN:s kemikaliestrategi (the Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM), Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande sedan information lämnats för vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel (SÖ 2003:58) och Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (SÖ 2002:48).

Pågående arbete på nationell nivå är Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag om att ta fram och genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag under perioden 2011–2014. Handlingsplanen som har fokus på att skydda barn och ungdomar överlämnades till regeringen den 10 mars

2011. Syftet är att intensifiera arbetet med att minska riskerna med farliga kemikalier och fasa ut och begränsa de farligaste kemikalierna. Utifrån handlingsplanen ska Kemikalieinspektionen genomföra en bred satsning på åtgärder regionalt, nationellt, inom Europeiska unionen och internationellt. Myndigheten ska analysera och lämna förslag till förändringar i relevanta lagstiftningar och konventioner i syfte att stärka regleringen av kemikalier. Vidare ska Kemikalieinspektionen analysera behovet av och lämpligheten i att införa ekonomiska styrmedel för att styra mot minskad användning av farliga kemikalier.

2.1 Etappmål om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalieregler

Etappmålet om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalieregler är att Reach och andra relevanta EU-regelverk, senast 2020 tillämpas eller om så behövs revideras, så att

- det i ökad utsträckning blir möjligt att bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde, och
- substitutionsprincipen och dess tillämpning stärks i samband med begränsningar, tillståndsprövning och andra relevanta moment i regelverket.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens etappmål. Beredningen föreslog att det i etappmålet skulle ingå att Sveriges insatser ska ha bidragit till utvecklingen. Vidare föreslog beredningen att substitutionsprincipen stärks endast i samband med tillståndsprövning. Målåret i beredningens förslag var 2018.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen (KemI)* stödjer innebörden av det etappmål som Miljömålsberedningen föreslagit, men framhåller att tillämpningen av substitutionsprincipen behöver stärkas inte bara vid tillståndsprövning utan även vid begränsningar och andra moment i regelverket. KemI föreslår en ändrad formulering av etappmålet och pekar på behovet av att närmare utreda vilka möjligheter som finns att hantera grupper i stället för enskilda ämnen, liksom hur användning av substitution kan stärkas.

Stockholms universitet, Naturvetenskapliga fakulteten, anser att arbetet med att genomföra och vidareutveckla Reach är särskilt prioriterat. När det gäller genomförandet av Reach, måste resurser tillföras så att de registreringsunderlag som industrin tar fram kan kontrolleras för att säkerställa att lagkraven uppfylls. Även utvärderingen av dessa underlag bör ges hög prioritet.

Jernkontoret, Plast- och Kemiföretagen, Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet, Sveriges Färgfabrikanters Förening, Branschföreningen för Industriell och Institutionell Hygien och Sveriges Fog- och Limleverantörers förening motsätter sig det föreslagna etappmålet och anser att det

är alldeles för tidigt att revidera Reach eftersom genomförandet av nuvarande förordning är klar först år 2018 och olika tidpunkter finns inlagda för översyn i förordningen. *Svenskt Näringsliv* menar att Reach är en innovativ lagstiftning där substitutionsprincipen redan är stark. Plast- och Kemiföretagen poängterar att det redan är fullt möjligt att göra ”gruppering av ämnen och jämförelser med strukturelika ämnen”.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget till etappmål och anser det viktigt att substitution utvidgas till ett rättsligt krav i alla relevanta regelverk på EU-nivå, så att det inte bara gäller tillståndsprövning, utan även tillverkning, användning, registrering och utvärdering av kemikalier. *Naturskyddsföreningen* menar att en sådan ansats i högre grad skulle stimulera innovation hos företag som tillverkar respektive använder kemikalier, stärka konkurrenskraften samt vara en förutsättning för en fungerande avfallshantering. Det skulle i förlängningen vara en förutsättning för ett kretsloppssamhälle till skillnad från beredningens förslag, vilket alltför starkt fokuserar på Reach.

Skälen för regeringens etappmål

Etappmålet fokuserar på två grundläggande och viktiga aspekter när det gäller utveckling och tillämpning av i synnerhet Reach, men även andra EU-regler på kemikalieområdet. Den första aspekten är en ökad möjlighet att hantera grupper av ämnen och den andra aspekten är att stärka substitutionsprincipen och dess tillämpning.

Miljöbalkens 2 kap. 4 § uttrycker den så kallade produktvalsprincipen, som även kallas substitutionsprincipen. Principen innebär en skyldighet att inte använda eller sälja skadliga kemiska produkter (kemiska ämnen eller beredningar) om det finns mindre riskabla alternativ som är likvärdiga för ändamålet. Här används dock begreppet i den vidare betydelsen, nämligen att den även omfattar utbyte mot annan teknik eller metod. Substitutionsprincipen kommer även till uttryck i EU:s lagstiftning och på global nivå genom Rio-deklarationen om miljö och utveckling från FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Substitutionsprincipen finns dessutom upptagen i växtskyddsmedelsförordningen och biocidförordningen.

En utveckling av regelverket för kemikalier på dessa punkter är enligt regeringens uppfattning viktig för att dels effektivisera kemikaliekontrollen, dels säkerställa att regelverket leder till den eftersträlvade förstärkningen av skyddet för människors hälsa och miljön. Jämfört med Miljömålsberedningens förslag som fokuserar på tillämpningen av substitutionsprincipen i samband med tillståndsprövning har regeringen breddat målformuleringen till att även omfatta begränsningar och andra moment i regelverket. Detta är också i linje med vad vissa av remissinstanserna framhållit. Substitutionsprincipens tillämpning behöver dock anpassas till de olika förutsättningar som gäller för olika moment i regelverket.

EU:s kemikalielagstiftning har utvecklats och förändrats mycket under den senaste tioårsperioden och flera av de centrala regelverken är relativt nya. Reach, klassificeringsförordningen (CLP), växtskyddsmedelsförordningen och biocidförordningen har alla trätt i kraft under de senaste fem åren. Kommissionens förordning (EU) nr 344/2013 av den 4 april 2013 om ändring av bilagorna II, III, V och VI till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter (EUT L 114, 25.4.2013, s. 1, Celex 32013R0344) träder i kraft i juli 2013.

Vid sidan av reglerna gällande ämnen och kemiska produkter finns inom EU en rad rättsakter som reglerar egenskaper och säkerhet gällande olika varugrupper, så kallade produktregler eller produktdirektiv. I ett tiotal av dessa rättsakter finns regler gällande användningen av kemiska ämnen i den aktuella varugruppen. Exempel på sådana rättsakter är RoHS-direktivet om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning och leksaksdirektivet. Produktreglerna innehåller i många fall även regler om andra aspekter än kemikalier och har då ett bredare syfte.

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att analysera brister och utvecklingsbehov samt påbörja utformningen av konkreta förslag till förbättringar. Genom att redan nu inleda dessa insatser ökar Sveriges möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av lagstiftningen. Det gäller såväl vid den kontinuerliga utveckling som sker i samband med tillämpningen och kommittéarbetet på EU-nivå som vid de revideringstillfällena som är fastställda för respektive regelverk. Som ett led i detta arbete har KemI på regeringens uppdrag tagit fram rapporten Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12). KemI har även fått regeringens uppdrag att till 2014 ta fram en fördjupad analys och förslag till handlingsplan för Sveriges arbete med att utveckla Reach.

Regeringen anser att det är viktigt att, parallellt med Reach, CLP och andra regelverk som främst reglerar ämnen och kemiska produkter, utveckla befintliga eller nya produktregler gällande exempelvis leksaker, elektronik och textilier. Etappmålets ambitioner gällande ökade möjligheter att hantera grupper av ämnen liksom tillämpningen av substitutionsprincipen bör på lämpligt sätt komma till uttryck även i dessa produktregler i syfte att höja skyddsnivån för hälsa och miljö. Möjligheterna att förstärka tillämpningen av substitutionsprincipen varierar dock mellan olika produktregelverk och behöver anpassas utifrån de aktuella förutsättningarna. Exempel på hur substitutionsprincipen kan tillämpas för produktregler finns i RoHS-direktivet om farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

Utvecklingsbehov i Reach

Ett av syftena med Reach är att åtgärda den stora bristen på kunskap om miljö- och hälsoegenskaper hos kemiska ämnen som finns på marknad-

en. Enligt Reach är företag som tillverkar eller importerar kemiska ämnen som släpps ut på EU-marknaden i kvantiteter över 1 ton per år skyldiga att registrera dessa. Vid registreringen ska viss definierad information lämnas till EU:s kemikaliemyndighet (European Chemicals Agency, ECHA). Ett urval av de registrerade ämnena genomgår sedan en så kallad ämnesutvärdering. Kraven på information om ett ämnes miljö- och hälsoegenskaper blir successivt högre beroende på den kvantitet i vilken ämnet tillverkas eller importeras. För ämnen som hanteras i kvantiteter över 10 ton per tillverkare eller importör och år ska en så kallad kemikaliesäkerhetsbedömning lämnas in tillsammans med registreringen. Denna innehåller en bedömning av ämnets farlighet och exponeringen samt uppgifter om vilka säkerhetsåtgärder som krävs för en säker hantering. Reach innehåller även regler om vilka uppgifter som ska lämnas vidare till kemikalieanvändande företag längre ner i leverantörskedjan och till konsumenter.

I Reach finns två system för riskhantering av farliga kemiska ämnen, nämligen tillståndsprövning och begränsningsförfarandet. Ämnen med vissa särskilt miljö- och hälsofarliga egenskaper får inte släppas ut på marknaden utan tillstånd. Det uttalade syftet med tillståndsprövningen är att successivt ersätta dessa ämnen med säkrare alternativ eller säkrare teknik. Ansökan om tillstånd kan göras av det företag som tillverkar, importerar eller använder ämnet och vid prövningen ska tillgången till alternativ beaktas.

Genom begränsningsförfarandet i Reach kan tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne begränsas eller förbjudas helt om det innebär oacceptabel risk. Begränsningar och förbud kan även omfatta användningen av ett ämne i en importerad vara. I begränsningsförfarandet åligger det medlemsstaterna eller ECHA att sammanställa dokumentation om ett ämne som kan ligga till grund för prövningen av en eventuell begränsning. I underlaget ska bland annat förekomsten av alternativ till ämnet belysas.

I Reach finns regler om hur uppföljning och översyn ska ske. Kommissionen ska vart femte år lämna en allmän rapport om tillämpningen av Reach, med start 2012. Rapporten ska grundas på underlag från ECHA och medlemsstaterna. Kommissionen ska även se över och vid behov föreslå ändringar gällande särskilt angivna områden i regelverket vid bestämda tillfällen under perioden 2012–2019. Den första översynen av Reach pågår för närvarande. Ett antal justeringar som innebär förändringar i bilagor och vägledningsdokument kommer att genomföras med anledning av denna, men inga förändringar görs i förordningens artiklar. Exempel på frågor som kommer att ses över och som förts fram av Sverige i sammanhanget är registreringsavgifter, granskning av registreringsunderlag, riskbegränsning av bland annat cancerframkallande ämnen i konsumentprodukter och hanteringen av nanomaterial.

Utveckling och förstärkningar är enligt regeringen särskilt angelägna när det gäller ett antal centrala aspekter i Reach. Det gäller exempelvis informationskrav vid registrering, tillämpning av substitutionsprincipen i samband med tillståndsprövningar och begränsningsförfarandet, tillgången till information om farliga ämnen i varor respektive tillgång till den information om ämnens egenskaper och användningsområden som finns samlad i ECHA:s databaser, till exempel registret över registrerade ämnen (Registered Substances Database) och ”klassificerings- och märkningsregistret”. Regeringen bedömer att insatser på dessa områden blir viktiga för att nå etappmålet. Sannolikt behövs insatser för att såväl utveckla tillämpningen som att i vissa fall förändra moment i lagstiftningen. Insatser för att utveckla dessa områden bedöms också underlätta företagets frivilliga substitutionsarbete liksom upphandlares och enskilda konsumenters möjlighet till informerade val.

Ökad möjlighet att hantera grupper av ämnen

Såväl Reach som annan kemikalielagstiftning är i hög grad inriktad på att bedöma och begränsa enskilda ämnen var för sig. I praktiken exponeras dock människor och miljön kontinuerligt för en blandning av många olika ämnen. I vissa fall kan olika ämnen samverka och tillsammans leda till en starkare påverkan än ämnena var för sig. Sådana så kallade kombinationseffekter kan bland annat förekomma i samband med exponering för grupper av ämnen, där de olika varianterna har en likartad struktur och effekt. Exempel på sådana grupper som uppmärksammas under senare år är perfluorerade ämnen, ftalater och bromerade flamskyddsmedel. Sedan länge kända exempel är polyaromatiska kolväten, dioxiner och olika varianter av asbest. Nya grupper av ämnen med skadliga egenskaper uppmärksammas kontinuerligt. En utveckling av kemikaliereglerna som förstärker möjligheten att hantera grupper av ämnen skulle öka möjligheten att hantera vissa typer av kombinationseffekter.

Ett relativt stort och återkommande problem i arbetet med kemikaliesäkerhet är situationer där ett problematiskt ämne byts ut mot ett annat ämne med likartade eller andra problematiska egenskaper. Detta skulle kunna motverkas genom en ökad möjlighet att inom olika regelverk samlat hantera grupper av ämnen baserade på deras inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde.

Möjligheten att hantera grupper av ämnen finns redan i dag i viss mån i flera regelverk. Det gäller bland annat för växtskyddsmedelsförordningen respektive biocidförordningen, där verksamma ämnen kan bedömas gruppvis, utifrån användningsområde eller likheter i kemisk struktur.

Vid tillämpningen av Reach finns redan i dag vissa möjligheter att hantera grupper av ämnen när förslag till begränsningar behandlas i ECHA:s kommittéer, dvs. medlemsstats- och riskbedömningskommittén samt kommittén för socioekonomisk analys, vilka deltar i behandlingen av begränsningsärenden. Enligt regeringens uppfattning finns dock en

potential för att ytterligare förbättra förutsättningarna för att hantera grupper av ämnen. En ökad möjlighet till gruppvis hantering skulle enligt regeringens bedömning bidra starkt till att effektivisera kemikaliekontrollen, såväl genom att göra den mer resurseffektiv som genom att öka takten i identifiering och utfasning av farliga ämnen. Detta förbättrar därmed i sin tur förutsättningarna för substitution av farliga ämnen.

Stärkt tillämpning av substitutionsprincipen

När det gäller Reach betonas substitutionsprincipen starkt i samband med tillståndsprövningen av särskilt farliga ämnen. Prövningen av tillståndsansökningar har dock ännu inte påbörjats. När detta sker är det enligt regeringens uppfattning viktigt att säkerställa att principen också kommer till uttryck i den praktiska tillämpningen av tillståndssystemet. Även begränsningsförfarandet i Reach har betydelse för att åstadkomma ökad substitution av farliga ämnen.

Det finns ett relativt brett spektrum av insatser som skulle kunna bidra till att förstärka tillämpningen av substitutionsprincipen i såväl Reach som i andra regelverk. Det behövs dock enligt regeringens bedömning en fortsatt analys för att närmare fastställa vilka av dessa insatser som bör prioriteras i det fortsatta arbetet. Ett viktigt skäl till att förstärka tillämpningen av substitutionsprincipen är att en successiv utfasning av farliga ämnen också skapar efterfrågan på alternativa ämnen och alternativ teknik, vilket i sin tur bidrar till att stimulera innovation.

Insatser för att nå etappmålet

Etappmålets två delar, dvs. bedömning och prövning av grupper av ämnen respektive tillämpning av substitutionsprincipen, är nära sammankopplade. Många av de insatser för att uppnå målet som kan bli aktuella är därför relevanta för båda dessa delar.

I många fall innebär insatser som är relaterade till Reach förändringar i förordningens bilagor, vägledningsdokument och tillämpningsföreskrifter. I vissa fall kan även förordningstexten behöva revideras. Det kan också handla om att åstadkomma förändringar i arbetssättet hos kommissionen, ECHA och medlemsstaternas myndigheter. Exempelvis gäller det att ta fram fler förslag till begränsningar, alternativt till ämnen för tillståndsprövning.

Det finns en rad insatser som enligt regeringens bedömning kan bidra till att stärka tillämpningen av substitutionsprincipen i Reach. Särskilt viktigt är det att principen tydliggörs och tillämpas i samband med begränsningsförfarandet i Reach. Även momenten granskning av registreringsunderlag, ämnesutvärdering och prövning av tillstånd i Reach kan behöva utvecklas. Ett lämpligt urval av insatser bör vidareutvecklas och föras fram i samband med uppföljningar och revideringar av regler och vägledningsdokument.

Exempel på insatser som bör övervägas i syfte att utveckla begränsningsförfarandet i Reach i linje med etappmålet är bland annat att på lämpligt sätt stimulera utvecklingen av kunskap och dokumentation gällande alternativ till ämnen som är aktuella för begränsningar. Ett sådant arbete kan utgöra ett stöd för såväl företagens frivilliga substitutionsarbete som medlemsstaternas och ECHA:s arbete med att ta fram underlag för begränsningsbeslut. Ökad hänsyn kan behöva tas till den samlade exponeringen för samma ämne från olika källor eller för grupper av strukturellt likartade ämnen, så kallade kombinationseffekter, vid bedömningen av begränsningsunderlag. Detta kan i sin tur leda till ett ökat behov av substitution.

Reglerna för tillståndsprövning har ännu inte börjat tillämpas. Utifrån den analys som pågår kan det finnas behov av att utveckla tillståndsreglerna och deras tillämpning på flera punkter. Exempelvis bör skärpningar övervägas när det gäller krav på att redovisa en plan för substitution, att skärpa villkoren vid förnyad tillståndsansökan och att begränsa giltighetstiden för ett tillstånd. Ytterligare viktiga frågor är att stödja den av kommissionen uttalade ambitionen att öka takten i utvidgningen av den så kallade kandidatförteckningen avseende Reach och att bevaka vilka ämnen som tidsmässigt prioriteras för tillståndsprövning. Kandidatförteckningen är en lista över särskilt farliga ämnen som kan komma i fråga för tillståndsprövning enligt bilaga XIV i Reach.

Tillgången till information om farliga ämnen i varor för såväl professionella användare som konsumenter har stor betydelse för att möjliggöra informerade val och därmed stimulera substitution. En vidareutveckling av reglerna och tolkningen av dessa brådskar enligt regeringens bedömning och bör leda till att syftet med reglerna bättre kan uppnås. En viktig fråga i sammanhanget är tolkningen av reglerna i artikel 33 i Reach gällande information som ska lämnas till professionella användare om förekomst av särskilt farliga ämnen i en vara. Sverige bör eftersträva en harmoniserad tolkning som samtidigt så långt som möjligt tillgodoser behovet av information om särskilt farliga ämnen i de komponenter och material som ingår i varan.

En utveckling av reglerna om information om farliga ämnen i varor och deras tolkning i linje med beskrivningen ovan skulle väsentligt bidra till att uppnå det tidigare fastställda etappmålet om information om farliga ämnen i varor. I sammanhanget bör möjligheten övervägas att göra den omfattande informationen om kemiska ämnen i ECHA:s databaser och klassificerings- och märkningsregistret mer tillgänglig och anpassad för olika målgruppers behov.

En insats av stor betydelse för substitution såväl som gruppvis hantering av ämnen är en förstärkning av informationskraven vid registrering av så kallade lågvolymsämnen (ämnen som hanteras i volymer under 10 ton per tillverkare eller importör och år). Denna insats framhålls i etappmålet

om kunskap om ämnens miljö- och hälsoegenskaper, som regeringen tidigare har fastställt (Ds 2012:23).

Även inom andra regelverk än Reach som reglerar kemiska produkter och varor behövs insatser för att uppnå etappmålet. Lämpliga insatser för att uppnå etappmålet med avseende på dessa regelverk bör därför utredas närmare. En utgångspunkt för sådana analyser bör vara de prioriterade varugrupper som framhålls i KemI:s rapport Handlingsplan för en giftfri vardag 2011–2014 – skydda barnen bättre, nämligen byggvaror och byggmaterial, kläder och andra textilier, elektriska och elektroniska produkter samt leksaker. Dessa varugrupper framhålls även som prioriterade i Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2012:38) som ligger till grund för beslutet om etappmål. Ytterligare områden som framhålls i handlingsplanen för en giftfri vardag är kosmetiska och hygieniska produkter, bekämpningsmedel samt föroreningar i livsmedel och dricksvatten. I KemI:s rapport Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12) finns en bred analys av förbättringsbehov gällande kemikalierelaterade EU-regler, vilken också är en lämplig grund för det fortsatta arbetet.

Såväl näringsliv som offentliga aktörer kan enligt regeringens bedömning på olika sätt förbättra förutsättningarna för substitution och därigenom bidra till att etappmålet nås. Företag kan bidra genom att själva utveckla eller efterfråga alternativa kemiska ämnen eller tekniker med bättre miljö- och hälsoegenskaper. Statliga myndigheter, landsting och kommuner kan på motsvarande sätt bidra genom att ta hänsyn till kemikalieaspekter i den offentliga upphandlingen.

De företag som registrerar ämnen enligt Reach, alternativt utformar tillståndsansökningar, bidrar till att målen nås genom att ta fram underlag av hög kvalitet. God tillgång till olika typer av högkvalitativa kunskapsunderlag underlättar arbetet med såväl gruppering av ämnen som substitution. Dessutom utgör offentliga aktörer och företag som genomför frivilliga substitutionsåtgärder och efterfrågar säkrare alternativ goda exempel som är viktiga för att driva utvecklingen framåt.

2.2 Etappmål om en effektivare kemikalietillsyn inom EU

Etappmålet om en effektivare kemikalietillsyn inom Europeiska unionen är att senast 2018 har beslut fattats inom Europeiska unionen som förstärker och effektiviserar tillsynen i medlemsländerna samt utvecklar tillsynssamverkan inom unionen gällande regler för kemikalier inklusive farliga ämnen i varor och avfall.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens etappmål. Miljömålsberedningen föreslog att det i etappmålet skulle ingå att Sveriges insatser ska ha bidragit till utvecklingen. Beredningens förslag begränsade sig till enbart tillsynssamverkan och tog inte upp andra styrmedel eller åtgärder som förstärker och effektiviserar

tillsynen. I förslaget nämndes vidare internationella konventioner. Målåret i beredningens förslag var 2016.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterat etappmålet om effektivare kemikalietillsyn inom EU är generellt positiva. *Kemikalieinspektionen (KemI)* framhåller att den samordning av tillsynen som eftersträvas bör omfatta EU-lagstiftningar avseende såväl kemiska ämnen och kemiska produkter som sådana produktregelverk som innehåller regler om farliga ämnen. KemI bedömer att en utökad tillsynssamverkan medför effektivitetsvinster för både företag och myndigheter då en vara ofta kan omfattas av flera olika regelverk.

Naturvårdsverket framhåller tillsynens betydelse för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och ser behov av strategisk styrning samt förstärkt tillsyn och tillsynsvägledning. Tillsynssamverkan bör omfatta regler för såväl farliga ämnen som annan marknads kontroll och miljö tillsynen hos verksamhetsutövare. Verket framhåller att samverkan bör omfatta regionala och lokala myndigheter vilka ofta utövar tillsyn över flera regelområden parallellt och därigenom bidra till effektivisering och ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de olika tillsynsleden. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* anser att ett sådant uppdrag bör genomföras i samråd även med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, då tillsynen av så kallade Sevesoanläggningar berörs av kemikalietillsynen.

Länsstyrelsen i Södermanlands län är kritisk till att Miljömålsberedningens förslag är starkt fokuserat på EU-nivån och pekar på behovet av samverkan mellan kommunerna, vilka ansvarar för kemikalietillsynen över dagligvaruhandeln, och KemI.

Skälen för regeringens etappmål

En väl fungerande tillsyn som håller en likvärdig nivå inom hela EU är grundläggande för efterlevnaden av kemikalierelaterade regler i alla medlemsstater och bidrar också till jämlika konkurrensvillkor. Syftet med etappmålet är att skapa förutsättningar för att förstärka och effektivisera tillsynen inom EU. Ett viktigt sätt att åstadkomma detta är att utveckla tillsynssamverkan på EU-nivå gällande regler för kemikalier, farliga ämnen i varor samt kemikalieaspekter i regler för avfall.

Etappmålet har omformulerats och därmed breddats något jämfört med Miljömålsberedningens förslag. Regeringen vill betona att målet är att förstärka och effektivisera tillsynen inom EU och att ökad samverkan är ett medel för att uppnå detta. Även andra styrmedel och åtgärder kan dock bli aktuella, däribland gemensamma mål och indikatorer för tillsynen liksom revidering av rekommendationer på området. Detta överensstämmer också med förslag i KemI:s rapport *Bättre EU-regler för en Giftfri miljö* (rapport nr 1/12). I beredningens förslag var målåret 2016. De insatser som krävs för att uppnå målet inklusive beslutsprocesserna på EU-nivå bedöms dock behöva pågå en längre tid än till 2016. Målåret

bör därför vara 2018. Därigenom finns det enligt regeringens bedömning tid för att de svenska insatserna ska kunna bidra till att få till stånd åtgärder på EU-nivå, vilka förstärker och effektiviserar tillsynen samt utvecklar tillsynssamverkan på väsentliga punkter.

Enligt Miljömålsberedningens förslag skulle tillsynssamverkan omfatta såväl EU-regler som internationella konventioner. I dag finns det inga särskilda bestämmelser gällande tillsyn på global nivå. Därför behöver inte internationella konventioner särskilt framhållas i målformuleringen. I etappmålet omnämns förutom regler för kemikalier även farliga ämnen i varor och avfall, vilket är ett tydliggörande av målets omfattning jämfört med beredningens förslag. Samtidigt framgår det dock av beredningens betänkande att den tillsynssamverkan som avses inte endast gäller regelverket om kemiska ämnen och kemiska produkter, utan även exempelvis farliga ämnen i varor. Ett sådant samlat perspektiv på tillsynen över regler om farliga ämnen inom olika regelområden är också i linje med vad som föreslås i KemI:s rapport Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12) och vad Naturvårdsverket med flera framhåller i sina remissvar.

Ett skäl till att avfall lyfts fram särskilt är att detta i likhet med varor i varierande utsträckning innehåller farliga ämnen. Avfall förflyttas också inom EU och hanteras av företag som i vissa fall kan ha verksamhet i flera länder. Därför finns det anledning att närmare analysera hur utökad tillsynssamverkan och andra åtgärder kan bidra till att stärka och effektivisera tillsynen över farliga ämnen även inom avfallsområdet. För en väl fungerande tillsyn krävs vidare att information om kemikalieinnehåll förs vidare till de företag och myndigheter som arbetar med avfall och återvinning.

Generellt är det svårt för en enskild medlemsstat att säkerställa efterlevnaden av EU-regler om utsläppande på marknaden inom sitt territorium om inte tillsynen är på en någorlunda likartad nivå i de andra medlemsstaterna. Genom sin komplexitet innebär kemikalieområdet särskilda utmaningar för en fungerande och sammanhållen tillsyn inom hela EU. Företagen verkar ofta i flera medlemsstater och säljer sina produkter över hela EU-marknaden. Samtidigt utgår tillsynen från enskilda medlemsstater, som var och en skiljer sig åt i hur de valt att fördela ansvar och utforma organisationen.

Kemikalielagstiftningen är till stor del harmoniserad på EU-nivå och omfattar regler för kemiska produkter och varor. De centrala regelverken är Reach, klassificeringsförordningen (CLP), växtskyddsförordningen och biocidförordningen. Därutöver finns en rad regelverk som hanterar användningen av och informationen om kemikalier i varor. Inom annan miljölagstiftning berörs kemikalieaspekter bland annat i reglerna om farligt avfall i avfallslagstiftningen.

Inom kemikalieområdet finns formella krav på samverkan genom ett forum för tillsynssamverkan och informationsutbyte gällande Reach och CLP, kallat Reach-Forum. I forumets arbete deltar representanter för medlemsstaternas myndigheter och dess uppgifter innefattar bland annat att diskutera tolkningar av Reach och CLP, utveckla tillsynsstrategier samt planera och följa upp samordnade tillsynsprojekt som genomförs av tillsynsmyndigheterna i medlemsländerna. I arbetet ingår också att sprida god praxis, uppmärksamma problem i tillsynen på gemenskapsnivå, samordna utbytestjänstgöring för inspektörer, utveckla arbetsmetoder och verktyg för inspektionsarbete samt utveckla it-baserat informationsutbyte.

I regelverket om växtskyddsmedel finns specifika krav på att medlemsstaterna ska utföra regelbunden tillsyn över utsläppande på marknaden, marknadsföring och användning av växtskyddsmedel. Det finns även en rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna, dvs. Europaparlamentets och rådets rekommendation 2001/331/EG av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (EGT L 118, 27.4.2001, s. 41, Celex 32001H0331). Vid sidan av dessa krav på tillsyn och tillsynssamverkan finns en rad frivilliga initiativ till stöd för tillsynen inom EU, ofta kopplade till enskilda regelverk.

Ett viktigt initiativ gällande tillsynssamverkan är Europeiska unionens nätverk för införande och genomdrivande av miljölagstiftning (Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL). Detta är ett informellt samarbete mellan miljömyndigheter i EU:s medlemsländer, kandidatländerna och EES-länderna som verkar för en effektiv tillämpning av EU:s miljölagstiftning och som på frivillig basis granskar tillsynsinsatser i länder som ingår i nätverket. Erfarenheterna från IMPEL kan vara en utgångspunkt när en funktion för granskning av kvaliteten och omfattningen av medlemsländernas tillsyn ska övervägas.

Insatser för att nå etappmålet

Det stora antalet företag med verksamhet över statsgränserna och mångfalden av kemiska produkter och varor medför att antalet tillsynsobjekt inom kemikalieområdet är stort och varierat. Detta i kombination med det relativt omfattande regelverket ställer stora krav på specialistkompetens, resurser och prioriteringar i kemikalietillsynen. Ett viktigt sätt att stärka och effektivisera tillsynen inom EU är enligt regeringens bedömning att utveckla tillsynssamverkan. Även andra åtgärder som syftar till att främja en utveckling av likartad tillsynsmetodik och system för informationsutbyte mellan medlemsländerna är viktiga. Ett exempel på sådana insatser som kan bli aktuella är att ta initiativ till formella krav på tillsynssamverkan med Reach-Forum som modell även inom övriga kemikalierelaterade regelverk. Även mål och indikatorer för kemikalietillsynen, samordnade tillsynsprojekt inom EU liksom ett samarbete kring

uppföljning och granskning av tillsynen i medlemsstaterna tillhör de insatser som kan bli aktuella.

Ett led i att utveckla tillsynen inom unionen är att revidera EU:s rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG) för att den ska inkludera senare tillkomna regelverk inom miljöområdet. EU:s sjunde miljöhandlingsprogram innehåller bland annat skrivningar om utveckling av tillsynssamarbetet.

För att uppnå etappmålet om effektivare kemikalietillsyn inom EU kommer Sverige behöva ta initiativ inom ramen för olika EU-regelverk och processer samt inom olika fora, däribland befintliga nätverk för tillsynssamverkan, EU:s kommittéer och i rådet. Sverige måste även ha aktiv kontakt med såväl EU:s institutioner som andra medlemsstater. KemI, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter kan behöva genomföra utredningsarbete i syfte att närmare analysera frågor rörande dessa insatser och utarbeta konkreta förslag.

2.3 Etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp

Etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp är att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas. Detta uppnås genom en samlad åtgärdsstrategi inom Europeiska unionen, vilken senast 2018 resulterat i bland annat följande insatser:

- EU:s regelverk för avfall, kemikalier och varor är i huvudsak kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp, och
- principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i nyproducerade och återvunna material är fastslagen genom beslut där så är lämpligt.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Miljömålsberedningen föreslog att det i etappmålet skulle ingå att Sveriges insatser ska ha bidragit till utvecklingen. Beredningens förslag tog endast upp principen om likvärdiga krav på nyproducerade och återvunna material men nämnde inte resurseffektivitet. Vidare innehöll beredningens förslag formuleringar om att hanteringen av avfall ska ske i enlighet med avfallshierarkin samt att återföring av näringsämnen från avloppsslam inte ingår i etappmålet. Målåret i förslaget var 2016.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig över förslaget till etappmål är positiva. *Kemikalieinspektionen (KemI)* välkomnar den principiella inriktningen av Miljömålsberedningens förslag och ambitionen att skapa synergier mellan resurseffektivitet och kemikaliesäkerhet. Avfallsdirektivet är ett av flera regelverk som bör beaktas men

bör enligt KemI inte, som Miljömålsberedningen föreslår, inkluderas i själva målformuleringen. Vidare framhåller KemI att en stärkt konkurrenskraft hos återvunnet material gynnar återvinningen på sikt och att det därför är viktigt att redan i dag upprätthålla en hög ambitionsnivå när det gäller att undvika farliga ämnen i material som ska återvinnas. KemI tillstyrker att en fördjupad analys och arbetsplan för resurseffektiv materialhantering tas fram av berörda myndigheter på uppdrag av regeringen.

Skogsstyrelsen anser att återföring av näringsämnen från avloppsslam inte bör ingå i etappmålet, utan att frågan i stället bör hanteras i särskild ordning. *Avfall Sverige* stödjer etappmålet och påminner om att kriterier om likvärdiga krav om farliga ämnen i återvunna och nyproducerade material redan tas fram för ett flertal avfallstyper som uppfyller kriterier för när de ska upphöra att vara avfall, så kallade end-of-waste-kriterier. I dessa kriterier finns haltgränser för farliga ämnen. Sådana kriterier har redan antagits för järn, aluminium och glaskross. Förslag till kriterier håller för närvarande på att utarbetas för koppar, papper, plast och bioavfall. Vidare anser *Avfall Sverige* att Sverige mer aktivt behöver driva frågan om att identifiera nya avfallsslag som bör klassificeras som farligt avfall inom EU.

Återvinningsindustrierna stöder beredningens förslag till uppdrag om fördjupad analys och identifiering av åtgärder, då kemikaliepolitiken och avfallspolitiken är nära sammankopplade. Återvinningsindustrierna framhåller att materialåtervinning inte bör ske till vilket pris som helst och att energiåtervinning ibland är motiverat. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker förslaget men anser att det bör kompletteras med etappmål avseende vad som kan göras inom Sverige redan nu. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att det krävs åtgärder som exempelvis det föreslagna systemet för dokumentation av farliga ämnen i byggnader, en s.k. loggbok för att information om avfallets ursprungliga innehåll ska kunna följa produkten under hela livscykeln. *Svensk Dagligvaruhandel* stöder förslaget men menar att målsättningen måste hanteras med viss ödmjukhet.

Naturvårdsverket ser negativt på förslaget till etappmål och anser att frågan om likvärdiga krav på återvunna och nyproducerade material bör utredas ytterligare innan ett etappmål fastställs. Det skulle ge tid att formulera ett förslag till etappmål som bättre speglar målsättningen om giftfria och resurseffektiva kretslopp.

Skälen för regeringens etappmål

Etappmålet syftar till att åstadkomma en ur miljö- och hälsosynpunkt säker användning av återvunna material genom att återcirkulation av farliga ämnen så långt som möjligt undviks. Samtidigt ska materialkretslopp som är resurseffektiva eftersträvas. Etappmålet lyfter fram behovet av en samlad åtgärdsstrategi på EU-nivå, vilken bör vara beslutad senast

2018. Bland olika tänkbara insatser som kan ingå i en sådan strategi framhåller regeringen i detta sammanhang särskilt två. För det första bör regelverket för avfall, kemikalier respektive varor senast 2018 i huvudsak vara kompletterade och samordnade så att de styr mot giftfria och resurseffektiva kretslopp. För det andra bör principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i såväl nyproducerade som återvunna material slås fast genom beslut inom EU senast 2018.

Miljömålsberedningens förslag till etappmål är begränsat till principen om likvärdiga krav på återvunna och nyproducerade material. I ljuset av olika pågående initiativ inom EU och däribland EU:s sjunde miljöhandlingsprogram, finns det anledning att bredda etappmålet till att omfatta fler aspekter. Det sjunde miljöhandlingsprogrammet innebär bland annat att en EU-strategi för giftfri miljö som omfattar giftfria kretslopp ska tas fram till 2018. Detta stöder de ambitioner som uttrycks i etappmålet. Därigenom kan målet bidra till att få till stånd det breda spektrum av insatser som behövs för att utveckla samordningen mellan områden som kemikaliekontroll, resurseffektivitet, avfallshantering och återvinning. Beredningen hänvisar i sitt förslag till avfallshierarkin i ramdirektivet för avfall. Regeringen har dock utelämnat denna referens ur etappmålet eftersom en rad regelverk berörs på olika sätt, utan att detta behöver framhållas i målformuleringen.

I Miljömålsberedningens förslag till målformulering finns upplysningen att återföring av näringsämnen från avloppsslam inte ingår i etappmålet. Denna upplysning har utelämnats i det slutliga etappmålet. När det gäller återföring av näringsämnen från avloppsslam har Naturvårdsverket och KemI regeringens uppdrag att i samråd med berörda myndigheter formulera ett etappmål om hållbar återföring av fosfor, vilket ska vara förenligt med miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Uppdraget ska redovisas den 12 augusti 2013.

Miljömålsberedningen föreslår att etappmålet ska vara uppfyllt 2016. Regeringen anser dock att det kan behövas längre tid för att närmare utforma och besluta om de insatser som lyfts fram i den breddade målformuleringen och fastställer därför måläret till 2018.

Det är viktigt att arbeta för att kretsloppen ska bli såväl resurseffektiva som så långt som möjligt fria från farliga ämnen för att nå det övergripande målet för miljöpolitiken i Sverige, dvs. *generationsmålet*. Aspekterna resurseffektivitet och giftfrihet är även uttalade i en av generationsmålet's strecksatser. Nationellt har insatser på detta område pågått under många år, bland annat inom ramen för den tidigare strategin för giftfria och resursnåla kretslopp kopplad till miljömålsarbetet. Sverige har också drivit dessa frågor i samband med olika initiativ inom områdena resurseffektivitet liksom hållbar produktion och konsumtion

inom EU och därmed medverkat till principbeslut i linje med etappmåletns inriktning. Ett exempel är rådslutsatserna om hållbar materialanvändning från december 2010.

Bakgrunden till behovet av att skapa giftfria och resurseffektiva kretslopp är att den globala resursanvändningen har ökat kraftigt under 1900-talet samt under de senaste årtiondena accelererat ytterligare. Till följd av detta utvinns såväl förnybara som ändliga naturresurser i en allt högre takt. Samtidigt ökar energianvändningen och en allt större mängd kemiska ämnen produceras, omsätts och sprids. Även mängden avfall och emissioner till luft och vatten ökar globalt i snabb takt. Detta leder sammantaget till en allt större spridning av ämnen som är skadliga för såväl människor som miljö. Den ökande resursanvändningen medför också en tilltagande resursknapphet, stigande råvarupriser och en ökad risk för miljöstörningar vid utvinning av naturresurser. Ökad återanvändning och återvinning kan enligt regeringens uppfattning bidra till att minska miljöbelastningen samt förbättra hushållningen med naturresurser.

En grundläggande princip när det gäller att åstadkomma kretslopp med lågt innehåll av farliga ämnen är att så långt som möjligt försöka åtgärda problemen vid källan. Detta innebär att genom begränsningar och frivilliga åtgärder fasa ut användningen av särskilt farliga ämnen och minska användningen av andra farliga ämnen. En sådan utfasning tar dock tid att få till stånd, samtidigt som farliga ämnen redan finns spridda i samhället genom att de ingår i material, varor, byggnader och infrastruktur. Därför behövs enligt regeringens uppfattning även åtgärder för att undvika att sådana ämnen sprids eller återcirkuleras i kretsloppet i samband med avfallshantering och återvinning. Ett viktigt sätt att åstadkomma detta är genom bättre samordning mellan EU:s regelverk på avfalls-, kemikalierespektive varuområdet.

Ytterligare en viktig åtgärd är att ställa höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i såväl återvunnet som nyproducerat material. Strikta krav på det området kan bidra till att minska spridningen av dessa ämnen i samband med avfallshantering och återvinning, men även skapa incitament för utfasning i tidigare skeden i varukedjan.

För giftfria och resurseffektiva kretslopp krävs även tillgång till tillräcklig information om innehållet av farliga ämnen i varor på materialnivå. Denna information behöver också föras vidare till avfallsledet. Dagens informationskrav är ofta otillräckliga och därför behövs en utveckling av regelverk och informationssystem både på EU-nivå och globalt.

Ramdirektivet för avfall, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3, Celex 32008L0098) innehåller komponenter som är i linje med etappmålet. Med anledning av ram-

direktivet för avfall tar Naturvårdsverket för närvarande fram ett nationellt program för förebyggande av avfall, vilket ska vara färdigt i slutet av 2013. Programmet bedöms kunna utgöra ett underlag för arbetet för att uppnå etappmålet.

Mot bakgrund av tidigare och pågående insatser såväl nationellt som inom EU och de analyser som genomförts i samband med dessa liksom föreliggande underlag från Miljömålsberedningen och KemI anser regeringen att det redan i dag finns ett tillräckligt underlag för att formulera ett etappmål för giftfria och resurseffektiva kretslopp. Regeringen delar därmed inte Naturvårdsverkets uppfattning att frågan behöver utredas ytterligare innan ett etappmål fastställs. Flertalet remissinstanser stöder ett mål med den inriktning som Miljömålsberedningen föreslår. Det etappmål som regeringen fastställt har breddats jämfört med beredningens förslag och omfattar en strävan mot kretslopp som så långt som möjligt undviker återcirkulation av farliga ämnen samtidigt som de är resurseffektiva. Därmed tillgodoses Naturvårdsverkets synpunkt att etappmålet bör omfatta båda dessa aspekter.

Insatser för att uppnå etappmålet

På regeringens uppdrag har KemI i samråd med Naturvårdsverket gjort en övergripande analys och lämnat förslag till insatser i linje med etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp, vilka redovisas i Bättre EU-regler för en giftfri miljö (rapport nr 1/12). Naturvårdsverket, KemI och andra berörda myndigheter arbetar med att fördjupa sin analys och även utforma konkreta förslag till insatser för att uppnå målet.

Regeringen bedömer att det behövs en samlad åtgärdsstrategi för giftfria och resurseffektiva kretslopp på EU-nivå. En sådan strategi behöver innehålla ett brett spektrum av insatser. Exempel på sådana är att särskilt farliga ämnen så långt som möjligt inte bör användas i nya varor medan användningen av farliga ämnen så långt som möjligt bör minskas. Verktygen för att åstadkomma detta är befintliga och i vissa fall nya regler gällande kemikalier och varor. Vidare bör principen om höga och likvärdiga krav på innehållet av farliga ämnen i såväl återvunna som nyproducerade material successivt omsättas i gränsvärden för sådana ämnen i relevanta regelverk. I denna process behövs en kontinuerlig avvägning mellan giftfrihet och resurseffektivitet.

För att uppnå giftfria och resurseffektiva kretslopp behöver dessutom tillgången till information om miljö- och hälsofarliga ämnen som ingår i varor förbättras och vara tillgänglig under hela deras livscykel, inklusive avfallsledet. I dag importeras varor i stor utsträckning från länder utanför EU. Arbetet med att lägga grunden för ett internationellt system för information om farliga ämnen i varor som bedrivs inom ramen för FN:s kemikaliestrategi (SAICM) har därför en viktig roll för arbetet med av-

fall och återvinning. Frågorna behandlas specifikt i det tidigare beslutade etappmålet om information om farliga ämnen i varor.

2.4 Etappmål om att minska barns exponering för farliga kemikalier

Etappmålet om att minska barns exponering för farliga kemikalier är att senast 2018 har beslut fattats avseende befintliga och vid behov nya regelverk och andra styrmedel, vilka medför en betydande minskning av hälsoriskerna för barn till följd av den samlade exponeringen för kemikalier. Riskminskningen ska bedömas i jämförelse med situationen 2012.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Miljömålsberedningen föreslog att det i etappmålet skulle ingå att Sveriges insatser ska ha bidragit till utvecklingen.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen (KemI)* välkomnar särskilt att barnperspektivet lyfts fram och ser etappmålet som ett viktigt komplement till tidigare beslutade etappmål. KemI framhåller behovet av att utveckla metodik för riskbedömning som är särskilt anpassad för barn. Som komplement till Reach anser KemI att EU:s regelverk om vissa grupper av kemiska produkter och varor bör utvecklas så att de exempelvis innehåller tydliga krav på att barn inte ska utsättas för hormonstörande ämnen. KemI är positiv till förslaget till uppdrag gällande specifika varugrupper och menar att detta kan ses som en fortsättning på aktiviteter inom Handlingsplanen för en giftfri vardag. KemI välkomnar även uppdraget att tillsammans med Boverket analysera kemiska risker i den offentliga miljön vilket enligt myndigheten även berör reglerna om offentlig upphandling. Andra aktörer bör därför inkluderas i uppdraget, exempelvis AB Svenska Miljöstyrningsrådet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Boverket ställer sig positivt till förslaget om ett regeringsuppdrag tillsammans med KemI, något som dock förutsätter att resurser avsätts. Boverket anser att uppdraget inte bör inskränka sig till barns offentliga miljöer utan även omfatta boendemiljön. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* tillstyrker förslaget till etappmål, men anser att det bör kompletteras med etappmål och åtgärder som leder till en minskad försäljning av produkter som medför exponering för barn och att åtgärderna kan omfatta upphandlingsregler och informationsinsatser.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att det är optimistiskt att ha förhoppningar om att kunna fasa ut och minska användningen av de byggprodukter och inredningar som kan innehålla de farliga ämnena. Ett exempel på miljöer där dessa varugrupper ingår är förskolor och skolor. Befintliga förskole- och skolmiljöer är på många orter i landet redan hårt eftersatta i sitt underhåll. För att minska de farliga ämnena i dessa miljöer krävs därför både resurser och riktade insatser.

Naturskyddsföreningen uttrycker ett starkt stöd till beredningens förslag och dess ambition att i ett etappmål minska barns exponering för farliga ämnen. Naturskyddsföreningen anser vidare att det redan i dagsläget finns möjligheter för Sverige att minska riskerna med hormonstörande ämnen för barn och andra känsliga grupper, som t.ex. gravida, genom att följa Danmarks exempel och förbjuda de fyra farligaste ftalaterna i produkter avsedda för inomhusanvändning.

Skälen för regeringens etappmål

Etappmålet är främst inriktat på utveckling av EU-reglerna och andra styrmedel, för att dessa på ett bättre sätt ska ta hänsyn till barns särskilda känslighet och sårbarhet för kemikaliexponering. Styrmedel som medför en betydande minskning av kemiska hälsorisker för barn ska senast år 2018 ha utvecklats och beslutats. I detta ingår även sådana hälsorisker som uppstår genom exponering via den yttre miljön. Genom etappmålet formuleras behovet av att eftersträva en kontinuerlig minskning av riskerna med barns samlade exponering för såväl enskilda som kombinationer av kemikalier. En vidare kategori av ämnen än de särskilt farliga omfattas därmed.

Regeringen bedömer att det är möjligt att åstadkomma sådana utvecklingsinsatser och beslut som behövs för att uppnå en betydande riskminskning till 2018. En viktig faktor i sammanhanget är utvecklingen av ett antal olika regelverk gällande kemiska produkter respektive kemikalier i varor. Vid uppföljningen av målet ska förutsättningarna i form av regler och andra styrmedel jämföras med dem som gällde 2012. Dessutom bör relevanta indikatorer till miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och annan miljöövervakningsdata ingå i uppföljningen.

I regeringens tidigare beslutade etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper ingår att regelverken senast 2015 ska beakta att barn är särskilt känsliga för påverkan från kemiska ämnen (Ds 2012:23). Regeringen tar nu ytterligare ett steg genom att i det föreslagna etappmålet särskilt peka på behovet att minska hälsoriskerna för barns samlade exponering för kemikalier som en prioritering i kemikaliesäkerhetsarbetet. Till skillnad från det tidigare beslutade etappmålet, som tar fasta på behovet att öka kunskapen särskilt när det gäller kemikaliers påverkan på barn, omfattar detta mål även riskbegränsande insatser till förmån för barns hälsa.

Regeringen anser att det är särskilt viktigt att skydda barns och ungdomars hälsa från skador av kemikalier. I detta ingår också att säkerställa att kemikalier inte kan skada människans reproduktion. Insatser för att skydda barns hälsa innebär ofta ett stärkt skydd för andra känsliga grupper och generellt för människors hälsa.

Under de senaste 50 åren har barn och ungdomars exponering för kemikalier förändrats kraftigt. Barnen utsätts i dag för många fler kemikalier

än tidigare. Det sker genom att barn och ungdomar numera har ett större antal leksaker och kläder, använder kosmetika i lägre åldrar och har tillgång till andra varor än tidigare som innehåller många olika kemikalier. Den snabba omsättning som nu sker av varorna bidrar också till att exponeringen blir högre. Barn och unga individer kan vara mer sårbara än vuxna vid kemikalieexponering. Deras biologiska utveckling i kombination med fysisk aktivitet och socialt beteende ger upphov till exponeringsmönster som skiljer sig från vuxnas. Små barn dricker mer vatten, äter mer mat och andas mer luft per kilogram kroppsvikt än vuxna. Små barn biter och suger på saker, utforskar sin omvärld och vistas nära golvnivå och i andra marknära miljöer. Allt detta medför att barn i förhållande till sin vikt riskerar att få i sig större mängder av många kemikalier än vad vuxna får.

Barn är generellt sett känsliga för exponering av kemikalier under vissa perioder av utveckling och tillväxt. Allvarliga skador kan uppstå vid exponering under fosterperioden, under den första levnadstiden och vidare upp i puberteten. Detta gäller speciellt skador på nerv-, reproduktions-, hormon- och immunsystemet. Data från de senaste åren talar även för ökad cancerrisk vid kemikalieexponering under fosterstadiet.

Miljömålsberedningen har föreslagit att KemI tillsammans med andra berörda myndigheter bör ges i uppdrag att analysera särskilda miljö- och hälsofaror för barn kopplade till specifika varugrupper, produktgrupper eller ämnen med vissa egenskaper, och utifrån detta föreslå en plan med åtgärder för hur riskerna ska minskas t.o.m. år 2018. Analysen föreslås bl.a. omfatta farliga ämnen i textilier, bygg- och inredningsprodukter, elektriska och elektroniska produkter, leksaker och andra produkter för barn, biocider i textilier samt användningen av antibakteriella ämnen i varor och produkter för barn. Miljömålsberedningen föreslår vidare att analysen även bör omfatta hur det löpande arbetet för att fasa ut särskilt farliga ämnen ska prioriteras för att särskilt minska miljö- och hälso-riskerna för barn. Detta gäller exempelvis insatser inriktade mot det hormonstörande ämnet bisfenol A i livsmedelsförpackningar, det bromerade flamskyddsmedlet dekaBDE samt de fyra fortplantningsstörande ftalaterna DEHP, DBP, BBP och DiBP.

Regeringen instämmer i huvudsak med beredningens förslag och menar att detta arbete delvis redan har påbörjats inom ramen för Kemikalieinspektionens uppdrag att under 2011–2014 ta fram och genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag. Handlingsplanen som har särskilt fokus på att skydda barn och ungdomar omfattar bland annat att identifiera och genomföra åtgärder för att minska riskerna med kemikalier i produkter och varor.

Insatser för att nå etappmålet

Regeringen ser ett behov av ett långsiktigt arbete med ett brett spektrum av åtgärder för att förbättra skyddet för barns hälsa. Sverige bör ta som

en strategisk uppgift att systematiskt verka för att kunskapen om barnens särskilda känslighet ska omsättas och få ökat genomslag i form av mer långtgående begränsningar i kemikalieregleringen inom EU och internationellt.

Gällande regler tar inte tillräcklig hänsyn till barns särskilda känslighet. Många EU-regler inom hälso- och miljöområdet uppmärksammar visserligen att det finns en särskild riskbild beträffande barn. Denna insikt har dock inte omsatts i någon enhetlig metodik för riskbedömning gällande barn, utan samma metoder som för vuxna individer tillämpas. Inte heller de vägledningsdokument som ska underlätta tillämpningen av EU-regler beskriver någon barnanpassad metodik. För att bättre skydda barns hälsa ser regeringen behov av att utveckla vägledningsdokument när det gäller testmetoder, teststrategier och metodik för riskbedömning. Detta knyter även an till det tidigare beslutade etappmålet om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.

Regeringen anser att kemikaliekraV på EU-nivå behöver utvecklas och skärpas för att förebygga risker när det gäller produkter och varukategorier som barn kommer i kontakt med. KemI har identifierat och föreslagit prioriterade varukategorier som barn kommer i kontakt med och där exponering för farliga kemikalier kan förekomma. För de prioriterade varugrupperna leksaker, elektroniska produkter och byggprodukter, finns det särskilda regler inom EU om begränsning av kemiska risker. Motsvarande regler saknas dock för textilier. Mot bakgrund av att textilier används i stora volymer med en spridd användning i samhället finns det skäl att utveckla regler inom EU även för denna produktgrupp. Regeringen har påbörjat ett påverkansarbete och har för avsikt att fortsätta att arbeta för att särskilda kemikalier regler införs för textilier på EU-nivå.

Sverige bör, utifrån etappmålet ambition i EU-arbetet, driva frågan att ämnen med vissa miljö- och hälsofarliga egenskaper inte ska förekomma i produkter som barn kommer i kontakt med. Detta gäller i synnerhet särskilt farliga ämnen, där hormonstörande ämnen bör inräknas, men även t.ex. allergiframkallande ämnen. Leksaksdirektivet är ett exempel på ett regelverk där skyddsnivån behöver höjas bland annat vad gäller bly och allergiframkallande ämnen. Detta i enlighet med Sveriges inställning vid de senaste förhandlingarna om revidering av leksaksdirektivet. Hormonstörande ämnen behandlas överhuvudtaget inte i direktivet.

Regeringen ser ett behov av en analys av hur miljö- och hälsoriskerna för barn kan minskas i barnens offentliga miljöer och boendemiljöer. Viktiga insatser för att nå etappmålet har påbörjats inom ramen för den nationella handlingsplanen för en giftfri vardag som har särskilt fokus på att skydda barn och ungdomar. KemI har genom denna handlingsplan bland annat uppgiften att under perioden 2011–2014 öka takten inom Reach att identifiera och föreslå ämnen till kandidatförteckningen över ämnen

som bör substitueras, ta fram underlag till ämnen som bör förbjudas och att initiera och stödja frivilliga åtgärder genom dialoger med företag. Exempel på ämnen som prioriteras i handlingsplanen är bl.a. kvicksilver och kvicksilverföreningar, kadmium och kadmiumföreningar, ftalater, bromerade flamskyddsmedel och perflourerade ämnen. Prioriteringarna har vidare fokus på ämnen som är hormonstörande, allergi- eller cancerframkallande, svärnedbrytbara och bioackumulerande.

Regeringen har gett KemI i uppdrag att verka för en utfasning av misstänkt fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater i Sverige.

2.5 Konsekvenser av etappmålen

En detaljerad konsekvensanalys avseende etappmålen är möjlig först då det föreligger konkreta förslag till insatser. Processen med att utforma sådana insatser kommer som regel att pågå under flera år. Nedan beskrivs på ett övergripande plan tänkbara konsekvenser.

Konsekvenser gällande förutsättningarna för att uppnå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Alla de fyra etappmålen syftar till att stärka den förebyggande kemikaliekontrollen, att öka takten i utfasningen av särskilt farliga ämnen och att minska exponering av övriga farliga ämnen och därmed höja skyddsnivån för hälsa- och miljö. Därmed bidrar etappmålen till att uppnå främst miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Genom att bland annat skapa förutsättningar för kretslopp som så långt som möjligt är fria från farliga ämnen och en god inomhusmiljö bidrar etappmålen till synergilösningar för att uppnå även *God bebyggd miljö*. En minskad förekomst av farliga ämnen i kretsloppen bedöms i förlängningen minska belastningen på vatten, grundvatten och vattenrelaterade ekosystem. Därmed bidrar målet även till att uppnå miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* liksom *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Genom att generellt bidra till en minskad miljöbelastning på ekosystem och ekosystemtjänster förbättrar etappmålen också förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Etappmålen har också positiv inverkan på vissa aspekter av miljökvalitetsmålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Levande skogar*. Samtliga sju etappmål om farliga ämnen bidrar till att uppnå etappmål för avfallsområdet om *ökad återanvändning och återvinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall* samt *ökad resurshushållning i livsmedelskedjan*.

De sju etappmålen om farliga ämnen knyter även an till regeringens så kallade generationsmål för miljöpolitiken och då i synnerhet dess strecksatser om människors hälsa, om kretslopp fria från farliga ämnen respektive om konsumtionsmönster för varor som orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Sambällsekonomiska effekter

De huvudsakliga samhällsekonomiska vinsterna med utvecklad kemikaliekontroll är förknippade med minskade skador på människors hälsa och miljön. Dessutom minskar på sikt samhällets kostnader för sanering av förorenade områden och andra åtgärder för återställande.

När det gäller hälsoeffekter finns många studier gällande samhällets kostnader för och potentiella vinster med minskad kemikalierelaterad sjuklighet och minskade vårdkostnader. I den mån regleringar och andra åtgärder, exempelvis på EU-nivå, även påverkar produktionsförhållanden och användningen av farliga ämnen i varor i länder utanför EU, bedöms detta kunna bidra till att ytterligare minska de kemikalierelaterade hälso-problemen.

Konsekvenser för näringslivet

Insatserna för att uppnå etappmålen inkluderar utveckling av regelverket för kemiska produkter, material och varor samt dess tillämpning. Detta kan i sin tur ställa ökade krav på substitution av problematiska ämnen, framtagande av information om ämnens miljö- och hälsoegenskaper samt förbättrad information om vilka farliga ämnen som ingår i varor. Generellt kommer det att kräva att företagen förbättrar sin egen kunskap inom kemikalieområdet. Det kan i vissa fall ställa ökade krav på forsknings- och utvecklingsarbete samt uppbyggnad av system för kommunikation och informationsöverföring i leverantörskedjan och till konsumenterna. Denna typ av insatser kommer i varierande grad att kunna innebära kostnader för företagen, i synnerhet initialt i samband med skärpning av reglerna. Ökade kostnader kommer i vissa fall att kunna överföras på slutkonsumenterna via priset på varan.

Skärpta krav kommer i många fall att kunna stimulera innovation och i förlängningen bidra till att företag med ett framsynt kemikaliearbete stärker sin konkurrenskraft. Genom att fasa ut användningen av farliga ämnen kan vissa företag också minska kostnaderna för skyddsåtgärder för dem som arbetar i produktionen samt för avfallshantering och återvinning. Även marknadsrisker förknippade med förekomsten av farliga ämnen i kemiska produkter och varor kan minskas.

Konsekvenser för myndigheter

För att uppnå etappmålen kommer det generellt att krävas utredningsinsatser av berörda myndigheter för att närmare analysera och utforma förslag till åtgärder. I synnerhet Kemikalieinspektionen, men även andra myndigheter kommer att beröras av detta. Myndigheterna kommer att behöva utöka kontakterna med EU:s institutioner och andra medlemsländer för att diskutera och söka stöd för förslag gällande exempelvis nya eller utvecklade EU-regler. Kontakter rörande dessa

frågor kommer även att behövas mellan myndigheter och forsknings-samhället, enskilda organisationer, branschorgan och företag. Arbetet bedöms vara en del av myndigheternas ordinarie verksamhet och rymms inom nuvarande budgetramar.

Etappmålet om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalieregler

En utveckling av EU:s kemikalieregler och dess tillämpning i enlighet med etappmålet bedöms i ett långsiktigt perspektiv vara en av de effektivaste insatserna för att öka skyddsnivån för miljö och hälsa avseende kemikalier. Eftersom EU-reglerna på kemikalieområdet är starkt harmoniserade innebär de lika konkurrensvillkor för företag i olika medlemsländer. Genom utveckling av regler om kemikalier i varor och en harmoniserad tillämpning av dessa, som i ökad utsträckning begränsar användningen eller på annat sätt stimulerar substitution av farliga ämnen även i importerade varor, skapas dessutom mer jämlika konkurrensvillkor mellan tillverkare av varor inom EU och tillverkare i tredje land vars varor importerats till EU.

Etappmålet om effektivare kemikalietillsyn inom EU

Regelverket på kemikalieområdet lägger i stor utsträckning ansvaret för att ta fram information om miljö- och hälsoegenskaper samt om vad som krävs för en säker hantering av kemikalier på tillverkare och importörer. Företag som hanterar varor ska i många fall säkerställa att dessa inte innehåller vissa förbjudna ämnen alternativt tillhandahålla information om förekomsten av vissa ämnen. En väl utvecklad och effektiv tillsyn minskar risken för att farliga kemikalier förekommer i otillåtna halter i kemiska produkter och varor samt säkerställer att den information som tillhandahålls är korrekt. Förutom skador på miljö och hälsa skapas därmed förutsättningar för en väl fungerande marknad, dels genom tillgång till korrekt information, dels genom lika konkurrensvillkor för företag.

Ökad tillsynssamverkan bedöms vara kostnadseffektiv då kunskap, rekommendationer och metoder som tas fram gemensamt på EU-nivå därigenom kan utnyttjas av tillsynsmyndigheterna i alla medlemsstater. Genom tillsynssamverkan kan också erfarenheter från tillämpningen av lagstiftningen återföras till arbetet med regelutveckling och på sikt bidra till effektivare styrmedel.

Kemikalieinspektionen är den svenska myndighet som har det bredaste ansvaret för tillsyn över kemikalieregler som syftar till att förebygga kemiska risker. Arbetet med att åstadkomma åtgärder för en förstärkt och effektiviserad kemikalietillsyn inom EU kommer att kräva ökade insatser från myndigheten. Naturvårdsverket har ett begränsat operativt tillsynsansvar när det gäller kemikaliereglerna (tillsynen över producentansvaret för batterier och elektriska och elektroniska produkter) och berörs huvudsakligen genom sitt ansvar för tillsynsvägledning när det gäller hantering av kemikalier. Statens jordbruksverk berörs vad gäller djurhållande verksamheter och

verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet där myndigheten har ansvar för tillsynsvägledning i fråga om hantering av växtskyddsmedel och biocidprodukter vilket inkluderar bl.a. spridning, lagring och hantering av rester och förpackningar. Även Skogsstyrelsen berörs då myndigheten har motsvarande ansvar för hantering av växtskyddsmedel i skogsbruk. Åtgärder på EU-nivå för att förstärka och effektivisera tillsynen på området bedöms på sikt bidra till att effektivisera motsvarande tillsyn i Sverige.

Etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp

Etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp bidrar särskilt till att skapa synergier mellan miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *God bebyggd miljö* och förbättrar därmed på sikt förutsättningarna för att uppnå båda målen. Det finns också tydliga synergier med de etappmål gällande avfall som tidigare fastställts av regeringen. Det gäller etappmålen om *ökad återanvändning och återvinning av icke-farligt byggnads- och rivningsavfall* samt *ökad resurshushållning i livsmedelskedjan*.

Åtgärder för att så långt som möjligt säkerställa kretslopp med lågt innehåll av farliga ämnen kan initialt innebära att kostnaderna för återvinning i vissa fall ökar genom att det krävs en högre grad av kontroll av det avfall som ska återvinnas. Det kan också medföra att återvinningen av vissa material åtminstone tillfälligt kan minska. Likaså kan högre krav komma att ställas på behandling och sortering av avfallet. Samtidigt kommer dessa åtgärder att kunna bidra till ett ökat förtroende och en större marknad för återvunnet material.

Den samhällsekonomiska vinsten av väl fungerande kretslopp som är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen bedöms vara betydande. Genom att använda en lämplig kombination av styrmedel kan sådana kretslopp bidra till såväl minskad spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen som energieffektivisering och minskad knapphet på vissa råvaror och naturresurser.

Etappmålet om att minska barns exponering för kemikalier

Insatserna för att uppnå etappmålet om att minska barns exponering för farliga ämnen innebär ett brett spektrum av åtgärder och inkluderar regelutveckling bland annat inriktad på ökade krav på substitution av farliga ämnen, bättre tillgång till information i leverantörskedjan m.m. Därmed sammanfaller konsekvenserna till stor del med dem som beskrivs i samband med etappmålen om utveckling och tillämpning av EU:s kemikaliereregler respektive giftfria och resurseffektiva kretslopp.

Det är viktigt att utveckla test- och riskbedömningsmetoder som bättre tar hänsyn till barns säkerhet. Detta utvecklingsarbete kommer i varierande utsträckning att kräva insatser från såväl offentligt finansierad forskning som myndigheter och näringsliv. Såväl finansiering av forsknings- och utvecklingsinsatser som utformning av regler och anvisningar

kommer till betydande del att ske på EU-nivå alternativt inom OECD. Insatser för att inventera förekomsten av problematiska ämnen som medför särskild risk för exponering av barn kan också komma att kräva särskilda insatser från svenska myndigheter.

Ur samhällsekonomisk synpunkt bör det i många fall vara särskilt effektivt med insatser som syftar till att skydda barns hälsa. Det beror bland annat på att insatserna kan förebygga hälsoproblem som i vissa fall kan medföra samhällsekonomiska kostnader i form av lidande, ökad sjuklighet med påföljande vårdbehov och minskad arbetsförmåga under en lång tid efter exponeringen. Vidare bidrar åtgärder för att skydda barn ofta till det generella skyddet av människors hälsa och särskilt skyddet av andra känsliga grupper, exempelvis befolkningsgrupper med ökad risk för vissa typer av sjukdom eller ohälsa.