



Handläggare: Arne Jamtrot
Telefon: 08-50828939

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-02-05, p. 36

Kemikalieplan för Stockholm

Resultat från förstudie om kemikaliekrav i upphandling och förslag till vidare arbete

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förstudierapporten
2. Uppdra åt förvaltningen att arbeta vidare med framtagandet av kemikalieplan för Stockholm enligt förslaget

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Maria Svanholm
Enhetschef

Sammanfattning

En förstudie har genomförts för att beskriva behoven av stöd i arbetet med att ställa kemikalierelaterade krav i stadens upphandlingar. Slutsatserna pekar på behoven av en tydligt uttalad ambition och av att ha tillgång till specialkompetens som kan ge upphandlarna kontinuerligt stöd i formulerandet av krav i varje specifik upphandling.

Arbetet med kemikalieplanen föreslås fortsätta med att identifiera nuläge och möjligheter att gå vidare med kemikaliefrågor inom utvalda delar av stadens

verksamhetsområden. Förutom upphandling inkluderas även exploatering och byggande, hantering av kemiska produkter, tillsyn, dialog och information.

Bakgrund

I Miljöprogram för Stockholm 2012-2015 finns målområdet Giftfria varor och byggnader, där flera delmål berör kemikalierelaterade frågor inom olika delar av stadens verksamhet, t ex upphandling, exploatering och dialog med näringslivet. I programmet ges några exempel på farliga kemiska ämnen och på arbetssätt som kan användas för att förhindra att de sprids, men bara mycket översiktligt. I samband med att kommunfullmäktige tog beslut om miljöprogrammet gavs därför miljö- och hälsoskyddsnämnden i uppdrag att ta fram ett förslag till kemikalieplan för Stockholm. Syftet är att där ”mer detaljerat än vad som får rum i kortfattade målformuleringar i ett miljöprogram kunna redogöra för vilka ämnen som ska väljas bort, varför, i vilka varor de förekommer och hur krav ska formuleras” (ur utlåtande 2011:171 RVI, Dnr 303-1207/2010).

Delmoment 1: Kemikaliekrav i upphandling

En central fråga i kemikalieplanen är frågan hur kemikaliekrav bör formuleras i samband med stadens upphandlingar av kemiska produkter, varor och tjänster. För att belysa denna fråga uppdrog miljöförvaltningen åt Goodpoint AB att genomföra en förstudie som skulle undersöka i vilken utsträckning kemikaliekrav ställs idag, vilka behov av stöd som ansvariga upphandlare och andra ser för att i högre grad kunna inkludera relevanta kemikaliekrav, och slutligen lämna förslag på hur ett sådant stöd skulle kunna utformas. Förstudien inleddes med att representanter från stadsledningskontoret, serviceförvaltningen och miljöförvaltningen intervjuades. Därefter bjöds upphandlare och andra nyckelpersoner från förvaltningar och bolag in till en workshop där frågorna om nuläge och behov av ökat stöd diskuterades. Slutligen genomfördes kompletterande intervjuer med personer i staden som inte haft möjlighet att närvara vid workshopen, men vars synpunkter på frågan ansågs viktiga (bland annat juridiska avdelningen vid SLK).

Studiens slutsatser kring nuläge och behov är i korthet följande:

- Kemikaliekrav ställs i varierande utsträckning i stadens upphandlingar.
- De verktyg som används som stöd för att formulera sådana krav är framförallt de av Miljöstyrningsrådet (MSR) framtagna förslagen på miljökrav.

- Trots att MSRs miljökrav ger mycket konkreta förslag på formuleringar att använda i förfrågningsunderlag är de svårare att använda, då upphandlarna inte har de specialkunskaper som behövs för att förstå vad kraven egentligen innebär och om de är relevanta att ställa i det aktuella fallet.
- Upphandlarna upplever också en osäkerhet kring hur frågan om kemikalier ska prioriteras i förhållande till andra faktorer.
- Det uttrycktes ett önskemål om ett konkret verktyg för staden där förslag på formuleringar för kemikaliekrav i olika typer av upphandlingar kan hämtas.
- Frågan om uppföljning av ställda krav är central i all upphandling. För att inte ställda kemikaliekrav ska bli ett slag i luften eller rent av gynna oseriösa leverantörer som lovar mer än de kan hålla måste kraven följas av något slags kontroll av den levererade varan eller tjänsten.

Utifrån denna analys föreslås i förstudien framförallt följande:

- Stadens ambitioner och prioriteringar för området beskrivs i den kommande kemikalieplanen. Här preciseras också grundläggande vägledande principer för hur krav ska formuleras i upphandlingar för att uppnå dessa ambitioner, till exempel att MSRs basnivå alltid ska användas och att ytterligare krav ska ställas när känsliga grupper kommer att exponeras eller när användningen leder till direkta utsläpp till miljön.
- En stödfunktion inrättas vid SLK för att ge förvaltningar och bolag experthjälp vid tillämpningen av de vägledande principerna. Det handlar till exempel om att bedöma om MSRs kravformuleringar är relevanta, att föreslå anpassningar eller kompletteringar och att bistå i utvärderingen. Stödfunktionen ger också råd om hur ställda krav kan följas upp.
- Upphandlare och andra berörda på förvaltningar och bolag erbjuds kompetensutveckling i frågor om miljö- och kemikaliekrav för att kunna arbeta mot stadens miljömål.
- Något nytt stödverktyg föreslås inte. Detta motiveras med att befintliga system, framförallt MSR, uppfyller de behov av verktyg som finns, och att behovet snarare är att få hjälp att använda de verktyg som finns. Att utveckla ett stödverktyg är inte heller en engångsinsats utan det skulle förutsätta att någon utses för att hålla det uppdaterat och då är det mer resurseffektivt att lägga det arbetet på kontinuerlig vägledning till de upphandlande enheterna.

Förvaltningens synpunkter och förslag till vidare arbete med kemikalieplan för Stockholm

Förstudie om kemikaliekrav i upphandling

Utifrån den nulägesbeskrivning som studien har gett instämmer förvaltningen i analysen och i huvudsak även i förslagen till hur frågan om kemikaliekrav i upphandling bör hanteras i staden för att få bästa genomslag.

I fråga om stödfunktionens placering i stadens organisation kommer dock förvaltningen till en annan slutsats än den som förs fram i rapporten. Förstudien föreslår en placering på SLK med hänvisning till att det bäst säkerställer att funktionen kommer alla delar av staden till del, och att det ger tyngd åt frågan. Förvaltningen anser dock att det även är angeläget att funktionen knyts nära ihop med den kemikaliekunskap som finns på miljöförvaltningen och att funktionen därför bäst bör placeras där. Frågorna om tillgänglighet och tyngd hanteras lämpligen genom att SLK ger förvaltningar och bolag tydliga direktiv om att kemikaliekrav i linje med kemikalieplanen ska ställas, och att expertkompetensen på miljöförvaltningen ska utnyttjas när så behövs. Vidare behåller SLK sitt uppdrag att följa upp att kemikaliekrav ställs. För att finansiera ett sådant uppdrag behöver miljöförvaltningen ett resurstillskott motsvarande en heltidstjänst.

Vidare arbete med kemikalieplan för Stockholm

Det är förvaltningens avsikt att de övergripande ambitionerna och prioriteringarna ska definieras i kemikalieplanen, dels för upphandlingsområdet så som föreslås i förstudien och dels för stadens kemikaliearbete generellt. Kemikalieplanen kommer att utformas som en åtgärdsplan för en giftfri stad, med avsnitt som behandlar olika delar av stadens verksamheter. Framtagandet av respektive avsnitt kommer att kräva omfattande dialog och samverkan med de aktörer i staden som ansvarar för respektive verksamheter och med aktörer i omvärlden. När MHN har antagit ett förslag till kemikalieplan kommer detta att skickas till kommunfullmäktige varvid kommunstyrelsen kommer att skicka den på bred remiss inom staden innan den antas av fullmäktige. När planen är framtagen kommer samarbetet med berörda aktörer att fortsätta, men gå över i en fortlöpande process för genomförande av åtgärderna. Eftersom staden inte tidigare har haft en sammanhållen kemikalieplan av det här slaget kan implementeringen av åtgärderna i vissa fall antas kräva relativt lång tid. Åtgärdsplanen bör därför sträcka sig över en relativt lång period. Kemikaliefrågan är å andra sidan ett

dynamiskt område där ny kunskap kommer fram och nya frågeställningar blir aktuella. Planen bör därför å andra sidan kunna uppdateras med hänsyn till ny kunskap. En period på i storleksordningen fem år bör därför vara rimlig.

En grov disposition för planen föreslås se ut som följer:

Inledning

Här ges en bakgrund till kemikalieproblematiken med kopplingar till miljökvalitetsmålet *giftfri miljö*, Kemikalieinspektionens ”Handlingsplan för en giftfri vardag”, Miljömålsberedningens delbetänkande ”Minska riskerna med farliga ämnen” mm. Därutöver ges en beskrivning av situationen i Stockholm med utpekande av de mest prioriterade frågorna för staden att fokusera på utifrån slutsatserna från projektet Nya gifter – nya verktyg (presenterade i slutrapporten Stockholms väg mot en giftfri miljö).

Sedan görs en beskrivning av hur staden inom olika områden bör arbeta för att minska utsläppen av farliga ämnen. Eftersom olika verksamheter skiljer sig från varandra kan det vara delvis olika ämnen som är i fokus inom olika områden. Några viktiga verksamhetsområden som kan ingå beskrivs nedan. Ytterligare områden kan tillkomma.

Upphandling

I detta avsnitt preciseras stadens ambitioner och prioriteringar för upphandlingsområdet på det sätt som efterfrågas i förstudien. Till exempel skulle grundambitionen kunna uttryckas som att särskilt farliga ämnen (exempelvis med hänvisning till EUs kandidatlista) inte ska förekomma i varor som staden upphandlar, och att en högre ambition med ytterligare krav ska ställas på prioriterade varor och material när känsliga grupper exponeras (exempelvis barn) eller sådana som leder till direkta utsläpp till miljön. Detta synsätt ansluter både till MSR:s kemikaliestrategi och till miljökvalitetsmålet *giftfri miljö*, där särskilt farliga ämnen anses ha så stor inneboende farlighet att deras användning ska upphöra medan andra ämnen ska hanteras så att den sammanlagda exponeringen inte är skadlig för människa eller miljö.

De vägledande principerna skulle kunna vara att där det finns kriterier från MSR ska basnivån i dessa tillämpas, och där det ska ställas ytterligare krav ska den avancerade nivån eller spjutspetsnivån användas, alternativt ska specifika krav formuleras för det aktuella fallet för att uppnå ambitionen enligt ovan. En

förutsättning som följer av kravet på transparens i LOU är att det tydligt framgår vilka ämnen som inte får förekomma, så att leverantören kan säkerställa detta.

Byggnade och fastigheter

Staden kan ställa krav på material som används vid exploatering dels när stadens egna förvaltningar och bolag bygger, dels i markanvisningar till andra byggherrar. Dessutom kan krav ställas vid upphandling av varor och tjänster för drift, underhåll och renovering av stadens fastigheter. Under delmål 2.2 i Stockholms miljöprogram 2012-15 står bland annat att:

- *Vid inköp och upphandling av varor, konsulttjänster och entreprenader för byggande och renovering ska staden ställa krav på att Byggvarubedömningens kriterier för rekommenderade eller accepterade varor (totalbedömning) eller BASTA ska uppfyllas, alternativt att varorna uppfyller motsvarande kriterier som för Svanen, Bra Miljöval eller EU Ecolabel. Varugrupper som särskilt ska prioriteras vid kravställande är kemiska produkter (lim, fog, färg, avjämningsmassa mm), golvbeläggning, isoleringsmaterial, tak- och fasadmateriäl samt el- och vs-installationer (kablar, rör mm).*
- *Vid markanvisning och upprättande av exploateringsavtal för nyproduktion av byggnader och anläggningar ska staden ställa motsvarande krav som i punkten ovan. Staden ska ställa krav på att fastighetsägaren kan uppvisa dokumentation över miljöprovade varor efter att byggnaden/anläggningen är uppförd.*

Relevant för området är också delmål 2.5 om att ”Andelen miljöklassade byggnader ska öka”, vilket är en specifik väg för att göra byggnaderna i staden mer miljöanpassade med avseende på bland annat innehåll av farliga ämnen. I kommunfullmäktiges budget för 2013 ges fastighetsnämnden i uppdrag att i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden långsiktigt arbeta för att miljöklassa sitt fastighetsbestånd.

Stadens fastighets- och bostadsbolag är sedan tidigare medlemmar i Byggvarubedömningen och använder den i sina projekt. Med ett medlemskap för hela staden underlättas tillämpningen även i andra byggprojekt liksom ställandet av krav vid markanvisning. Dessutom skulle det ge staden möjlighet att vara med och påverka kriterierna.

BASTA är byggbranschens databas för registrering av varor som inte innehåller särskilt farliga ämnen, och kan betraktas som en branschstandard fritt tillgänglig för alla byggföretag (www.bastaonline.se). Samma kriterier gäller för

bedömningen i Byggvarubedömningen, som dock även inkluderar andra miljöaspekter.

I detta avsnitt i kemikalieplanen bör på motsvarande sätt som i avsnittet om upphandling stadens ambitioner och prioriteringar fastställas. Det kan till exempel innebära att högre krav på frånvaro av hälsoskadliga ämnen ställs när man bygger förskolor. Självklart måste hänsyn också tas till de tekniska och ekonomiska möjligheterna att använda andra material. Frågan om hur befintliga byggnader ska hanteras bör också diskuteras, till exempel hur man ska hantera befintliga PVC-mattor med hälsofarliga ftalater.

På miljöförvaltningens uppdrag kommer en examensarbetare från KTH under våren att sammanställa hur stadens olika förvaltningar och bolag arbetar med dessa frågor idag och vilka ytterligare steg förvaltningarna och bolagen ser behov av.

Kemikaliehantering

Alla A- B- och C-verksamheter är skyldiga att upprätta förteckningar över de kemiska produkter de använder och det gäller naturligtvis även stadens verksamheter. Detta är en förutsättning både för att hantera produkterna på ett säkert sätt och för att kunna se över vad som används och byta ut det som är farligt. Därutöver finns verksamheter som inte måste upprätta sådana register, men som hanterar kemiska produkter och där ett systematiskt register skulle göra stor nytta, till exempel verkstäder, skollaboratorier mm. Hur registren förs varierar sannolikt mellan verksamheterna. Verksamheter som är stora användare av kemikalier har ofta god kunskap och använder IT-baserade stödsystem som finns på marknaden. I mindre kemikalieintensiva verksamheter finns däremot antagligen inte specialkompetens och resurser för att upprätthålla ett systematiskt kemikaliearbete. Utifrån detta bör man överväga om det vore värdefullt att skaffa ett gemensamt registersystem för hela stadens kemikalieanvändning. Det skulle dels ge möjlighet för mindre verksamheter (skolor etc.) att få hjälp att hålla register på en bra nivå, dels skulle det ge en överblick över stadens totala kemikalieanvändning som kan underlätta substitution och riskminskning.

Tillsyn

Kemikalieinspektionen ansvarar för tillsynen av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor hos så kallade primärleverantörer (de som tillverkar eller för in produkter till Sverige). Kommuner och länsstyrelser har tillsynsansvar för

hantering av kemikalier i verksamheter; exempelvis yrkesmässiga användare och miljöfarlig verksamhet. Dessutom har kommunerna tillsynsansvar för kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor i detaljhandeln (från www.kemi.se). Stadens tillsyn styrs inte i första hand av dess egna ambitioner och prioriteringar utan av gällande rätt, framförallt tillsynsförordningen. Inriktningen på tillsynen är därför starkt beroende av förändringar i denna förordning, som till exempel diskuteras i annat ärende vid detta sammanträde (dnr 2012-17240).

Inom de ramar som sätts av lagstiftningen finns viss möjlighet att välja arbetssätt och prioriterade branscher. Till exempel har förvaltningen under de senaste åren genomfört flera tillsynsprojekt inom området kemikalier i varor. Den vidare utvecklingen av detta arbete i staden kommer att beskrivas i detta avsnitt av kemikalieplanen. På motsvarande sätt som beskrivits för upphandlingsområdet ovan kan man välja att fokusera på verksamheter som berör särskilt känsliga grupper, exempelvis barn.

Dialog och information

Trots att lagstiftningen under senare år även har börjat uppmärksamma den miljöbelastning som kommer från varor och reglera vilka ämnen som får förekomma (t ex i elektronik och leksaker) så är begränsningarna fortfarande få. För att nå resultat i form av minskad miljöbelastning kan staden därför inte helt förlita sig på tillsynsverktyget. Det behövs även arbetssätt som uppmuntrar företag att vidta frivilliga åtgärder för att minska förekomsten av farliga ämnen. Detta är tanken bakom Stockholms kemikalieforum, ett samarbete mellan staden och Svensk Handel. För att sprida kunskap och erfarenheter byggs nätverk av små och stora företag som vill bidra till att nå stadens mål om *giftfria varor och byggnader*.

Därutöver kan staden arbeta med information till allmänheten och till nyckelpersoner i stadens verksamheter, till exempel i barnomsorgen.

Arbetssätt

Arbetet med att utveckla kemikalieplanen leds från enheten för miljöanalys, med deltagande även från avdelningarna för hälsoskydd och plan och miljö. Därutöver kommer kontakter att knytas löpande med de förvaltningar och bolag som är berörda av respektive sakfrågor, exempelvis stadsledningskontoret, serviceförvaltningen, exploateringskontoret, bostadsbolagen, SISAB, Stockholm Vatten AB med flera. För att kemikalieplanen ska bli användbar i de olika

verksamheterna är det viktigt att mycket tid läggs på förankringsarbete under framtagandet.

Utvecklingen och implementeringen av kemikalieplanen utgör en stor del av stadens arbete i projektet HazCity, för vilket förvaltningen har sökt medel från Life+ tillsammans med Stockholm Vatten AB, Göteborgs stad samt flera baltiska städer, myndigheter och organisationer (MHN 2012-08-28, p 27, dnr 2012-9585).

Tidplan

I början på 2014 ska MHN kunna besluta om ett förslag till kemikalieplan för Stockholm att lägga fram till kommunfullmäktige. Arbetet fram till dess läggs upp enligt nedan. Varje post i listan ska i princip resultera i ett avsnitt i kemikalieplanen som beskriver hur staden ska arbeta inom det området för att minska utsläppen av farliga ämnen.

	Tid	Samverkan inom staden (urval)	Samverkan utanför staden (urval)
Upphandling			
Fastställande av ambition och prioriteringar	Vår	Stadsledningskontoret, Serviceförvaltningen	MSR, SLL, Göteborgs stad
Exploatering och byggande			
Examensarbete om nuläge och möjlig utveckling	Vår	Exploateringskontoret, Fastighetskontoret, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem, SISAB, MICASA	BASTA, Byggvaru-bedömningen, Sveriges Byggindustrier, Byggmästarföreningen
Vidare diskussion om krav att ställa vid markupplåtelse	Höst	Exploateringskontoret, Stadsbyggnadskontoret	BASTA, Byggvaru-bedömningen, Sveriges Byggindustrier, Byggmästarföreningen
Vidare diskussion om krav att ställa vid stadens eget byggande	Höst	Fastighetskontoret, Svenska Bostäder, Familjebostäder, Stockholmshem, SISAB, MICASA	BASTA, Byggvaru-bedömningen,
Kemikaliehantering			
Utredning av nuläge och behov av gemensamt system	Höst	Samtliga förvaltningar och bolag	Leverantörer av registersystem,

			Göteborgs stad
Tillsyn			
Identifiering av prioriteringar och utvecklingsmöjligheter på området kemikalier, inklusive kemikalier i varor	Vår-höst	Stockholm Vatten AB	Kemikalieinspektionen, Storstadsnätverket
Dialog och information			
Ambitioner och utvecklingsmöjligheter för dialogarbetet Stockholms kemikalieforum diskuteras	Höst		Svensk Handel, Kemikalieinspektionen
Åtgärder och kanaler för information till allmänheten identifieras	Höst	Stadsdelsförvaltningar	
Viktiga kategorier av stadens anställda identifieras för informationsprojekt	Höst	Stadsdelsförvaltningar, utbildningsförvaltningen	

Bilaga: ”Kemikaliekrav i upphandling – Förstudie om behovet av stöd och praktiska verktyg för att ställa relevanta kemikaliekrav i upphandling.” Rapport från Goodpoint AB.