



PM 2011: RVI (Dnr 001-1074/2011)

Kemikalieinspektionens rapport Bisfenol A (rapport nr 2/11)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 25 augusti 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Kemikalieinspektionens rapport Bisfenol A" (rapport nr 2/11) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Kemikalieinspektionen fick i augusti 2010 ett regeringsuppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för ett nationellt förbud mot bisfenol A (BPA) i vissa plastprodukter. Utredningen skulle genomföras i samverkan med Livsmedelsverket och i fokus stod frågan om bisfenol A i nappflaskor av plast.

Under utredningens gång har EU beslutat om ett förbud mot nappflaskor av BPA-baserad polykarbonat. Detta förbud medför att små barns exponering minskar och underlag för ytterligare generella förbud eller begränsningar av BPA, enligt utredningens bedömning, för närvarande saknas.

Utredningen föreslår, mot bakgrund av kvarstående osäkerhet kring exponering och hur denna ska bedömas, ett antal åtgärder för att minska såväl den vetenskapliga osäkerheten kring effekterna av BPA som åtgärder för att minska befolkningens faktiska exponering.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt Stockholm Vatten AB.

Stadsledningskontoret anser att remissens förslag är väl avvägda, samt att förslagen är att betrakta såsom åtgärder för att minska den vetenskapliga osäkerheten, vilket kontoret håller som ett angreppssätt att föredra framför förhastade åtgärder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden delar utredningens uppfattning att det är viktigt att öka kunskapen om förekomst av och exponering för BPA och så långt möjligt skydda framför allt små barn från exponering. Nämnden anser även att utredningens förslag att, vid behov, verka för begränsningar på EU-nivå är logiskt. Mot bakgrund av detta tillstyrker nämnden utredningens förslag.

Stockholm Vatten AB konstaterar inledningsvis att det för VA-branschens del är två aspekter av förekomsten av bisfenol A i produkter som är viktiga: Användningen i samhället där emissioner och utläckage från produkter kan förorena recipienter och

slam, samt branschens egen användning av material som innehåller bisfenol A eller derivat av bisfenol A.

Bolaget välkomnar förslaget att genomföra en kartläggning av vilka hårdplastmaterial för rörrenovering som kan avge BPA för att öka kunskapen om använda material vid rörrenoveringar, men framhåller att kartläggningen bör utökas till att gälla alla material som kan komma i kontakt med dricksvatten.

På dricksvattensområdet konstaterar bolaget att det kan vara ett bra stöd att ha gränsvärden för relevanta ämnen, någonting som idag är frivilligt för medlemsstaterna att införa vilket Sverige inte har gjort. Bolaget framhåller dock att det är viktigt att det finns analysmetoder som kan detektera bisfenol A i tillräckligt låga halter och att det finns laboratorier som tillhandahåller sådana analyser innan ett gränsvärde införs. Därtill menar bolaget att enskilda kommuner oftast inte har kompetens att bedöma risken för påverkan på vattenkvaliteten från material i vatteninstallationer, och efterlyser därför en nationell instans som kan utfärda ett godkännande för sådana material.

Mina synpunkter

Jag instämmer i stadsledningskontorets och miljö- och hälsoskyddsnämndens slutsats att Kemikalieinspektionens förslag, som syftar till att minska såväl den vetenskapliga osäkerheten kring effekterna av BPA som åtgärder för att minska befolkningens faktiska exponering är väl avvägda. Jag instämmer även i uppfattningen att ytterligare förbud mot BPA och BPA-baserade produkter närmast hör hemma på EU-nivå, i synnerhet mot bakgrund av att det i Sverige inte finns någon tillverkning av BPA, att den inhemska industriella användningen är relativt begränsad, och att den betydande mängden BPA härstammar från import av varor.

Stockholm Vatten AB har i sitt remissvar valt att fokusera på de frågor som rör dricksvatten och har lämnat några förslag på ytterligare åtgärder, bland annat ett införande av ett nationellt gränsvärde. Jag instämmer i bolagets synpunkter och hänvisar härvidlag till bolagets remissvar nedan.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Kemikalieinspektionens rapport Bisfenol A” (rapport nr 2/11) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 10 augusti 2011

PER ANKERSJÖ

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Bisfenol A – Rapport från ett regeringsuppdrag (sammanfattning). Hela rapporten finns tillgänglig på [http://www.kemi.se/upload/Trycksaker/Pdf/Rapporter/Rapport2_11_Bisfenol A.pdf](http://www.kemi.se/upload/Trycksaker/Pdf/Rapporter/Rapport2_11_Bisfenol_A.pdf)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Karin Wanngård* (S) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

- Delvis bifalla borgarrådets förslag till yttrande
- Därutöver anföras

KEMI:s yttrande om BPA är ett tydligt exempel på regeringens tveågsna och ängsliga kemikaliepolitik.

Danmark, Frankrike och Kanada – tre konservativt styrda länder – gick före med förbud för nappflaskor av polykarbonat. Regeringen kunde hakat på men valde passivitet.

BPA är ett av många hormonpåverkande ämnen. Effekterna av sådana ämnen är svåra att påvisa – inte minst eftersom synergieffekter också kan förekomma - och är därför inte konstigt att den vetenskapliga osäkerheten är stor. Den enda rimliga slutsatsen är därför att agera enligt försiktighetsprincipen och kraftfullt arbeta för en snabb begränsning av den samlade exponeringen för människan av dessa ämnen.

Kemikalieinspektionen är inne på denna linje när man säger att det är viktigt att byta ut BPA i termopapper ”på grund av den vetenskapliga osäkerheten”. Samma resonemang förs för BPA i leksaker och barnartiklar.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avstyrka utredningens förslag att inte gå vidare med nationella förbud mot användning av bisfenol A inom områden där det är möjligt.
2. i övrigt tillstyrka merparten av utredningens förslag till åtgärder.
3. anföras följande:

Bisfenol A (BPA) är ett ämne som ursprungligen framtagits för att likna östrogen. Exponering till BPA kan ge allvarliga hälsoeffekter. Det är därför angeläget att minska exponeringen i samhället, särskilt för känsliga grupper.

Även om det är positivt att företag frivilligt tar bort varor som innehåller BPA kan man erfarenhetsmässigt inte räkna med att sådana effekter består. Det är ett skäl till att det behövs förbud. Förbud kan också förenkla, inte minst för mindre företag nedströms i varukedjan. Områden där det kan vara möjligt och lämpligt med förbud mot BPA är varor som kommer i kontakt med livsmedel (inklusive dricksvattenledningar) och varor som kommer i kontakt med barn. För varuområden som kassakvitton bör för övrigt även en aktivare tillämpning av ersättningsregeln (miljöbalken 2 kap 4 §) prövas.

ÄRENDET

Regeringen uppdrog i augusti 2010 åt Kemikalieinspektionen (KemI) att, i samverkan med Livsmedelsverket, utreda och utvärdera behovet av och förutsättningarna för ett nationellt förbud mot bisfenol A (BPA) i vissa plastprodukter. Nappflaskor av plast är den produktgrupp som varit i fokus för diskussionerna om ett förbud. När regeringen lämnade uppdraget till Kemikalieinspektionen var det osäkert om ett förbud skulle genomföras på EU-nivå. Ett möjligt alternativ var då att Sverige i stället skulle genomföra ett nationellt förbud. Under utredningens gång har emellertid ett EU-förbud antagits mot nappflaskor av BPA-baserad polykarbonat. Därigenom har förutsättningarna för uppdraget förändrats.

Därtill kommer att byte till BPA-fria material har påbörjats inom olika delar av livsmedelsbranschen (lock till barnmatsburkar, dryckesflaskor och andra husgeråd) samt att stora användare av termopapper inom t.ex. dagligvaruhandeln har börjat byta till BPA-fria kassakvitton. Sammantaget innebär detta att små barns exponering från BPA idag bedöms vara avsevärt lägre än för ett år sedan.

Utredningen finner att nuvarande kunskapsläge inte påvisar allvarliga risker för människors hälsa och att det underlag som skulle krävas för generella förbud eller begränsningar för användningen av BPA saknas. Den kvarstående problembilden, med en låg kontinuerlig allmän exponering för BPA, begränsad kunskap om exponeringskällorna och rådande vetenskaplig osäkerhet i hur exponeringen ska bedömas, ger dock enligt Kemikalieinspektionens mening anledning till fortsatt oro för eventuell påverkan på foster och barn.

Utredningen föreslår därför ett antal åtgärder som syftar till att minska den vetenskapliga osäkerheten, öka kunskapen om förekomst och exponering för BPA inom mindre kända användningsområden och samtidigt så långt möjligt skydda små barn mot den BPA-exponering som kommer från välbelagda källor.

Förslagen:

- Följa Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsas) fortlöpande utvärdering om effekter av oral exponering för BPA.
- Stegvisa åtgärder inom Reach för minskad vetenskaplig osäkerhet genom att KemI bland annat utvärderar lågdosstudier.
- Övervaka livsmedelsbranschens utbyte av produkter och förpackningar som kan avge BPA genom insatser av Livsmedelsverket.
- Undersökning av BPA-exponering från termopapper. Ytterligare undersökningar och dialog med branschen genom KemI.
- Kartläggning av vilka hårdplastmaterial för rörrenovering som kan avge BPA. Kemikalieinspektionen driver arbetet i samverkan med branschen och övriga berörda.
- Kartläggning av använda plastmaterial i leksaker och barnartiklar. KemI driver arbetet i samverkan med branschen och övriga berörda.
- Märkning av medicinteknisk utrustning för neonatalvård. Ansvariga myndigheter bör få regeringens uppdrag att utreda detta.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt Stockholm Vatten AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 juni 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Bisfenol A är en vanlig plastkemikalie som bland annat återfinns i plastprodukter som CD- och DVD-skivor, kontaktlinser, tandfyllningsmaterial, kameraskal, epoxyfärger, epoxylim, tryckfärger och kopieringspapper.

Stadsledningskontoret konstaterar att Livsmedelsverkets rekommendationer kring Bisfenol A utgår från att risken för att ämnen i plastmaterial som förs över till maten ska skada hälsan är mycket låg. Vidare konstaterar Livsmedelsverket att den mängd bisfenol A som barn kan få i sig via material som kommer i kontakt med livsmedel är så liten att den inte innebär någon risk för barnets hälsa.

Mot bakgrund av den ständigt ökande användningen av kemikalier i samhället, varav många långsiktiga effekt och/ eller kombinationseffekt på människor i mycket är okänd, anser stadsledningskontoret att remissens förslag är väl avvägda. Förslagen är att betrakta såsom åtgärder för att minska den vetenskapliga osäkerheten, vilket är ett angreppssätt att föredra framför förhastade åtgärder.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 juni 2011 att med hänvisning till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande föreslå kommunstyrelsen att tillstyrka utredningens förslag samt att förklara ärendet omedelbart justerat.

Reservation anfördes av Per Bolund m.fl. (MP) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Mikael Magnusson m.fl. (S) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Stellan F Hamrin (V) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen konstaterar inledningsvis att förbudet mot nappflaskor av BPA-baserad plast, tillsammans med branschens frivilliga åtgärder avseende epoxi-ytskikt i locken på barnmatsburkar, beräknas ha minskat små barns BPA-exponering med nära 50%. Övergång till BPA-fria kassakvitton är en annan åtgärd som minskar den totala exponeringen.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att öka kunskapen om förekomst av och exponering för BPA och så långt möjligt skydda fr a små barn från expone-

ring.

I Sverige finns ingen tillverkning av BPA och den industriella användningen är relativt begränsad – import av varor som tillverkats av BPA-baserade material tillför däremot betydande mängder. Förvaltningen anser mot denna bakgrund att utredningens förslag att, vid behov, verka för begränsningar på EU-nivå är logiskt.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker miljöförvaltningen utredningens förslag.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 20 maj 2011 har i huvudsak följande lydelse.

För VA-branschens del är det två aspekter av förekomsten av bisfenol A i produkter som är viktiga. Den ena handlar om användningen i samhället där emissioner och utläckage från produkter kan förorena recipienter och slam i den mån bisfenol A inte bryts ned ordentligt i avloppsreningsverken. I förlängningen kan dricksvattnets kvalitet påverkas via förorenade ytvattentäkter. Bisfenol A är dock relativt lätt nedbrytbart och analyser av avloppsvatten och slam har visat att större delen av bisfenol A bryts ned i avloppsreningsverken (se t ex IVL rapport B1745).

Den andra aspekten är desto viktigare. Den handlar om branchens egen användning av material som innehåller bisfenol A eller derivat av bisfenol A. Sådana material kan användas t ex vid strumpning av avloppsledningar men också vid produktion och distribution av dricksvatten. Särskilt gäller det tvåkomponentsystem där materialet blandas och härdas på plats, t ex i samband med renovering av dricksvattenledningar.

Stockholm Vatten har hittills varit restriktivt med att använda sådana metoder just för att osäkerheten är stor om hårdprocessen fungerar fullt ut och om det finns risk för migration till dricksvatten av ämnen som ingår i materialet. Vid renovering av en dykarledning under Pålundet i Stockholm 1999 prövades metoden med infodring en polyesterstrumpa indränkt i epoxy. Ännu efter ett år kunde bisfenol A diglycidyleter (BADGE) detekteras i vattnet (efter att ledningen varit avstängd och vattnet stått stilla i 3 dygn), se rapport R nr 11-2003, Stockholm Vatten. Halterna bedömdes dock som försumbart låga ur hälsosynpunkt.

Stockholm Vatten har valt att här lämna synpunkter endast på de delar av rapporten som rör material i kontakt med dricksvatten.

Avsnitt 5.3.6

Bolaget välkomnar förslaget att genomföra en kartläggning för att öka kunskapen om använda material vid rörrenoveringar. Kartläggningen bör gälla både metoder som används på ledningar i gatan och metoder för renovering av stammar i fastigheter. Den bör också utökas till att gälla alla material som kan komma i kontakt med dricksvatten, t ex färg som används för att måla insidan av vattenreservoarer.

Stockholm Vatten instämmer också i behovet av att undersöka i vilken grad bisfenol A avges från dessa material och tycker det är bra om Kemikalieinspektionen genomför en sådan undersökning. Även derivat som t ex bisfenol A diglycidyleter (BADGE) bör inkluderas. Även om BADGE inte är samma sak som bisfenol A, så kan det innehålla spår av orea-gerad bisfenol A.

En viktig aspekt är själva hårdprocessen när tvåkomponentsystem används. Om materialet inte härdas fullständigt riskerar större mängder monomerer att läcka ut. I dagsläget verkar det finnas många mindre företag som erbjuder renovering av dricksvattenstammar med sådana metoder. Det är angeläget att dessa företag har utbildad personal och ett väl fungerande kontrollsystem för hårdprocessen.

Avsnitt 7.1.2 och 7.1.3

I § 5 i SLVFS 2001:30 står det att ”Dricksvatten får inte heller innehålla material från installationer som används vid beredning eller distribution av dricksvatten, eller ämnen som har samband med sådana material, i högre halter än som är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med användningen av materialen” och i §7 står det ”Dricksvatten ska vara hälsosamt och rent”. Huvudmannen är under alla förhållanden ansvarig för dricksvatten-kvaliteten oavsett om det finns gränsvärden eller inte. Huvudmannen förväntas göra en egen bedömning av dricksvattnets lämplighet ur hälsosynpunkt. Vilka material som kan användas i kontakt med dricksvatten kan vara svårt att bedöma, särskilt för mindre kommuner. Det kan då vara ett bra stöd att ha gränsvärden för relevanta ämnen.

Om ett gränsvärde införs för bisfenol A är det dock viktigt att det finns analysmetoder som kan detektera bisfenol A i tillräckligt låga halter och att det finns laboratorier som tillhandahåller sådana analyser. Detta bör utredas innan ett gränsvärde införs.

Eftersom enskilda kommuner oftast inte har kompetens att bedöma risken för påverkan på vattenkvaliteten från material i vatteninstallationer, efterlyser Stockholm Vatten en nationell instans som kan utfärda ett godkännande för sådana material.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Per Bolund m.fl. (MP) enligt följande.

1. Föreslå kommunstyrelsen att avstyrka utredningens förslag att inte gå vidare med nationella förbud mot användning av bisfenol A inom områden där det är möjligt.
2. Föreslå kommunstyrelsen att i övrigt tillstyrka merparten av utredningens förslag till åtgärder.
3. Förklara beslutet omedelbar justerat.
4. I övrigt anför följande:

Bisfenol A (BPA) är ett ämne som ursprungligen framtagits för att likna östrogen. Exponering till BPA kan ge allvarliga hälsoeffekter. Det är därför angeläget att minska exponeringen i samhället, särskilt för känsliga grupper.

Även om det är positivt att företag frivilligt tar bort varor som innehåller BPA kan man erfarenhetsmässigt inte räkna med att sådana effekter består. Det är ett skäl till att det behövs förbud. Förbud kan också förenkla, inte minst för mindre företag nedströms i varukedjan. Områden där det kan vara möjligt och lämpligt med förbud mot BPA är varor som kommer i kontakt med livsmedel (inklusive dricksvattenledningar) och varor som kommer i kontakt med barn. För varuområden som kassakvitton bör för övrigt även en aktivare tillämpning av ersättningsregeln (miljöbalken 2 kap 4 §) prövas.

Reservation anfördes av Mikael Magnusson m.fl. (S) enligt följande.

Att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att uppmana kommunstyrelsen att kräva kraftfulla regeringsinitiativ för att minska exponeringen av hormonpåverkande ämnen, exempelvis BPA, samt därutöver anför:

KEMI:s yttrande om BPA är ett tydligt exempel på regeringens tveågsna och ängsliga kemikaliepolitik.

Danmark, Frankrike och Kanada – tre konservativt styrda länder – gick före med förbud för nappflaskor av polykarbonat. Regeringen kunde hakat på men valde passivitet.

BPA är ett av många hormonpåverkande ämnen. Effekterna av sådana ämnen är svåra att påvisa – inte minst eftersom synergieffekter också kan förekomma - och är därför inte konstantigt att den vetenskapliga osäkerheten är stor. Den enda rimliga slutsatsen är därför att agera enligt försiktighetsprincipen och kraftfullt arbeta för en snabb begränsning av den samlade exponeringen för människan av dessa ämnen.

Kemikalieinspektionen är inne på denna linje när man säger att det är viktigt att byta ut BPA i termopapper ”på grund av den vetenskapliga osäkerheten”. Samma resonemang förs för BPA i leksaker och barnartiklar.

Nämnden uppmanar också förvaltningen att inom ramen för kemikalietillsynen kraftfullt arbeta för att exponeringen av BPA minskar.

Reservation anfördes av Stellan F Hamrin (V) enligt följande.

Att miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att avstyrka förvaltningens förslag till beslut, samt därutöver anföras:

Bisfenol A tillhör en grupp av konstgjorda, kemiska ämnen som dels kan lura kroppen till felaktiga reaktioner, dels direkt kan skada organismer genom giftverkan. Sådana ämnen kan vara skadliga i mycket små koncentrationer genom att av kroppen uppfattas som kroppsegna reglerrämen. Beroende på vilken enskild mekanism som studeras erhålls resultat som kan vara positiva eller negativa och som kan tolkas som att forskarna är oense. Detta är en helt felaktig slutsats eftersom samma låga halt kan vara skadlig för en funktion och helt ofarlig för en annan.

Utredningen anför att oenighet bland forskarna utgör en viktig grund för att inte vidta åtgärder. Vi anser detta felaktigt av bl.a. ovanstående skäl och anser dessutom att det direkt strider mot försiktighetsprincipen som tydligt anger att brist på samstämmighet/bristande forskningsunderlag inte i sig utgör grund för att inte vidta åtgärder.

Åtgärder för att förändra EU-lagstiftning tar lång tid och får i många fall inte tillräckligt stöd från övriga MS för att bli bindande. Möjligheten till nationella åtgärder måste därför utnyttjas i betydligt större utsträckning än vad som föreslås. Vi saknar kunskap om vilka produkter i Sverige som bör prioriteras men en tydlig riskfaktor utgörs av konserverade födoämnen generellt sett, vilket riskerar att särskilt drabba vegetarianer som ofta i hög utsträckning använder konserver. Personer som äter sådana grönsaker bara 1 gång per dag har konstaterats få förhöjda bisfenol-halter med drygt 40 % (Sci. Am. 2010.10.08). Förvaltningen bör vidare kontakta Stockholm Vatten för att tillse att bisfenol-fria vattenrör används i staden. Vi anser därför att utöver vad som utredningen föreslår bör regeringen uppmanas att identifiera de mest utsatta riskgrupperna och föreslå åtgärder för hur dessa gruppers intag av bisfenol och andra ämnen med liknande effekter.