



Arne Jonsson
Projektledare
Telefon 08-508 28 939, 076-122 89 39
arne.jonsson@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA PERSPEKTIV PÅ MILJÖ- GIFTSÅTGÄRDER

Anmälan av rapporter från miljömiljardsprojektet Nya gifter – nya verktyg

Förslag till beslut

- 1 Godkänna anmälan av rapporterna

Gunnar Söderholm

Tage Jonson

Sammanfattning

Inom miljömiljardsprojektet Nya gifter – nya verktyg har tre delstudier med samhällsvetenskaplig inriktning genomförts: en samhällsekonomisk, en juridisk och en psykologisk. Syftet har varit att belysa olika typer av arbetssätt som staden kan använda för att begränsa påverkan från de diffusa källor som dominerar belastningen av miljögifter på stockholmsmiljön. De föreslagna ”verktygen” är av tre typer: tillsyn på specifika varugrupper, information och dialog med verksamhetsutövare och konsumenter, samt att premiera leverantörer och tillverkare som aktivt byter ut farliga kemikalier mot mindre farliga, t ex genom stadens upphandling.

Författarna till respektive studie svarar själva för innehållet i uppsatserna. Förvaltningen tar inte ställning till vare sig resultat eller de förslag som respektive författare för fram.

Bakgrund

Projektet Nya gifter – nya verktyg har som ett mål att peka ut de viktigaste miljögifterna som staden bör prioritera i sitt miljöarbete och föreslå åtgärder som kan minska miljöpåverkan av dessa. Projektet leds från Miljöövervakningen, med deltagande i styr- och projektgrupp även från avdelningen Plan och Miljö och från Stockholm Vatten AB. För att nå sina mål har projektet låtit genomföra ett 20-tal delstudier. Merparten av dessa har

varit av miljökemisk eller ekotoxikologisk karaktär och beskrivit olika ämnens flöden, förekomst eller giftighet. För att identifiera effektiva åtgärder som staden och andra kan vidta för att minska problemen behövs även samhällsvetenskapliga analyser som diskuterar frågor om ansvar, rådighet, lagkrav, kostnader, attityder och kunskaper. Enveco Miljöekonomi AB har uppskattat de samhällsekonomiska kostnader som är förknippade med problemen som de ser ut idag och med de olika typer av åtgärder som genomförs. Christina Hörnberg-Lindgren (då universitetslektor vid Umeå universitet) har analyserat vilka möjligheter lagstiftningen ger kommunen att genom tillsyn minska utsläppen av farliga ämnen från diffusa källor som byggmaterial och varor, och hur den behöver förändras för att öka dessa möjligheter. Marianne Lindström (Högskolan i Kalmar) har med fokusgrupper och enkäter undersökt olika nyckelgruppers attityder och tankar om förekomsten av farliga kemiska ämnen i varor. De tre rapporterna diskuteras nedan.

MILJÖGIFTER OCH NYA VERKTYG I SAMHÄLLSEKONOMISKT PERSPEKTIV

Hur stort är problemet med miljögifter i Stockholm, räknat i ekonomiska termer? Det finns inget enkelt svar på den frågan, eftersom de effekter som miljögifterna får på hälsa och miljö är svåra att knyta till specifika orsaker. Vi vet att det finns ämnen i miljön som orsakar cancer, reproduktionsskador och långsiktiga effekter i vattenmiljön. Vi vet att dessa skador förekommer i Stockholm, men inte i vilken grad de kan knytas till miljögifterna. För att ändå angripa problemet med en uppskattning presenteras i *Miljögifter och nya verktyg i samhällsekonomiskt perspektiv* (bilaga 1) en uppskattning baserad på beräkningar som gjorts i andra sammanhang, bl a på uppdrag av EU-kommissionen inför utvecklandet av REACH-lagstiftningen. Dessa data har sedan anpassats till Stockholmsförhållanden, och beroende på vilka antaganden som görs, och hur beräkningarna genomförs, landar man på årliga samhällsekonomiska kostnader i storleksordningen hundratals miljoner kronor per år. Det finns förstås osäkerheter relaterade till att grunddata inte är anpassade till lokalspecifika förhållanden, men å andra sidan har bara effekter av ett fåtal, mycket välkända gifter inkluderats. Författarna uppger därför att det finns anledning att tro att uppskattningen är ett slags undre gräns.

En helt annan kostnad som också uppstår till följd av utsläppen av miljögifter är att reningsverkens slam inte kan utnyttjas som den näringsresurs det är. Istället transporteras det till Aitikgruvan där det används för att täcka över gruvavfall. Vid Bromma reningsverk genomförs sedan flera år ett projekt i samarbete med andra VA-aktörer, livsmedelsindustrin och jordbruket för att kvalitetscertifiera slammet, och säkerställa att det håller en kvalitet som gör att näringsinnehållet kan användas i jordbruket. En ekonomisk analys visar att – beroende på vilka aktörers kostnader som inkluderas – det kan anses vara ekonomiskt lönsamt att på motsvarande sätt kvalitetssäkra hela Stockholm vattens slamproduktion.

Slutligen gör man en ansats för att räkna på vad olika åtgärder för att minska utflödet av miljögifter har kostat, och vilka resultat som uppnåtts: Informationskampanjen som

Stockholm Vatten drivit för att minska utsläppen av kadmium från konstnärsfärger – en av kadmiumkällorna till reningsverken – har resulterat i att c:a 40 kg kadmium hindrats från att släppas ut till avloppet sedan kampanjen startade. Detta motsvarar en minskning av mängden kadmium i slammet från Stockholms reningsverk med c:a 25 procent. Förutsett att kampanjens resultat håller i sig blir den siffran förstås högre. Det gäller i ännu högre grad om man med fortsatta insatser skulle minska utsläppen ytterligare. Kampanjens kostnader under de 10 år den pågick uppgick till c:a 1,6 mkr, varav huvuddelen i kampanjens inledning. Jämfört med vad det skulle kostat att nå motsvarande effekt genom att installera tekniska reningsanläggningar får detta anses vara en liten kostnad.

En annan kampanj genomfördes i mars 2005 i Hammarby sjöstad för att få ner användningen av tvättmedel med LAS (en tensid som inte bryts ned på reningsverken) och tandkräm med triclosan. Effekten blev att de årliga utsläppen av LAS från de boende i Hammarby sjöstad minskade med c:a 60 kg, motsvarande 95 procent. För triclosan saknas jämfördata för att göra motsvarande beräkning. Kostnaderna för denna kampanj uppgick till c:a 200 000 kr.

En insats med betydligt mindre grad av frivillighet riktades mot biltvättsanläggningar i slutet av 1989. Med hänvisning till lagen om kemiska produkter krävde Miljöförvaltningen och Stockholm Vatten att bilvårdsprodukter med nonylfenoletoxylat skulle bytas ut mot andra produkter. Effekten blev att belastningen på reningsverken minskade från 20 ton/år 1989 till 5 ton/år 1991. Tyvärr saknas möjlighet att beräkna stadens kostnader för kampanjen eller biltvättarnas för produktutbytet. Den senare posten bedöms dock ha varit måttlig, eftersom utbytet genomfördes utan större motstånd.

En sista insats som studerats innebär ett handgripligt borttagande av ett farligt ämne från dess användning. Det gäller saneringen av fogar med PCB. Man räknar med att det fanns 17 ton PCB i fogar i Stockholm innan saneringarna började. Om hälften av denna mängd har läckt ut till miljön eller till omgivande byggmaterial kan maximalt 8,5 ton omhändertas vid saneringen. Jämförelsen med de andra fallen haltar något då detta gäller hela den omhändertagna mängden medan de andra fallen har räknat på mängder som har förhindrats att släppas ut. Kostnaden för att inventera och sanera denna mängd PCB uppskattas till 37-180 mkr, av vilket en del redan är åtgärdat. Motsvarande kostnad för att inte göra något ingår i beräkningarna av skadekostnaderna ovan.

MILJÖRÄTTSLIGA MÖJLIGHETER OCH HINDER ATT MOTVERKA SPRIDNINGEN AV MILJÖGIFTER I STOCKHOLM

I rapporten *Miljörättsliga möjligheter och hinder att motverka spridningen av miljögifter i Stockholm* (bilaga 2) diskuteras dels hur befintlig lagstiftning kan användas för att minska utsläppen av miljögifter från diffusa källor (*de lege lata*), dels vilka förändringar i lagstiftningen som skulle behövas för att förbättra dess användbarhet i detta syfte (*de lege ferenda*).

Med tre fall som exempel diskuterar författaren möjligheterna att med hänvisning till svensk och europeisk lagstiftning ålägga verksamhetsutövare att byta ut farliga kemiska ämnen mot mindre farliga. De tre fallen är:

- A. Diffus spridning av gifter/kemikalier i staden från stadsmiljön till dagvatten – PAH.
- B. Indirekt spridning av gifter/kemikalier i staden från användning/handel med varor innehållande kemiska produkter – Bromerade flamskyddsmedel och ftalater.
- C. Direkt spridning av gifter/kemikalier i staden genom hantering av ämnen med direktutsläpp i avlopp – Triclosan.

Av dessa finner man att det för bromerade flamskyddsmedel och ftalater finns specifik lagstiftning som reglerar deras användning i utpekade produkter: elektriska/elektroniska produkter respektive leksaker och barnvårdsartiklar som kan stoppas i munnen. För dessa produkter finns således viss möjlighet att använda lagstiftningen för att minska utsläppen. Tillsynsmyndigheten kan och ska vända sig till den svenska tillverkaren eller importören och begära upplysningar som visar att kraven efterlevs. För övrigt är möjligheterna begränsade. Substitutionsprincipen nämns som en möjlig hänvisning när det gäller användningen av PAH i däck, men för triclosan är det antagligen inte möjligt, eftersom det finns ett harmoniseringsdirektiv som tillåter användningen.

Författaren noterar också att miljö kvalitetsmålen – i detta fall Giftfri miljö – inte är tillräckligt starka i den rättsliga tillämpningen utan behöver knytas tydligare till rättsliga krav. En annan slutsats är att samverkan mellan nationella och lokala tillsynsmyndigheter måste förbättras.

Det är oklart vad den nya europeiska kemikalielagstiftningen REACH kommer att betyda för möjligheterna att genom lokal tillsyn minska utsläppen av oönskade ämnen till miljön. Reglerna innehåller bestämmelser om information om varors innehåll av kemikalier, men det är oklart hur snabbt de kan bli tillämpbara i tillsynsarbetet.

ATTITYDER TILL FARLIGA KEMISKA ÄMNINGEN I VAROR

I rapporten *Attityder till farliga kemiska ämnen i varor* presenteras resultaten av en miljöpsykologisk undersökning. Genom fokusgruppsintervjuer och enkäter har attityder, kunskap, oro och beteende avseende farliga kemiska ämnen i varor undersökts hos fyra nyckelgrupper: konsumenter, lokalpolitiker, företag och experter (forskare och myndighetstjänstemän). De svarande upplever en betydande oro för problemet med farliga kemiska ämnen i varor, kvinnor i större utsträckning än män. Kvinnor anser sig kunna göra mer för att minska problemen, t ex genom att välja miljömärkta varor. Bland unga uppfattades inte problemet som lika allvarligt som bland äldre.

Några frågor gällde ansvaret för att minska användningen av farliga kemiska ämnen i varor. De svarande fick rangordna ett antal grupper med avseende på hur stort ansvar de ansågs ha. Två saker var påfallande i denna rangordning. För det första gav alla svarsgrupperna den egna gruppen lägre ansvar än vad de andra grupperna gjorde, och för det andra tillmättes konsumenterna generellt ett litet ansvar (som högst kom de hos politikererna och experterna: på 7:e plats av 10 möjliga). Slutsatser av detta är att frågorna kräver samarbete mellan flera grupper av aktörer. Flera grupper svarade att de skulle kunna samarbeta med andra, men inte gör det. Konsumentmakten i denna fråga är sannolikt liten, eftersom det är svårt för konsumenterna att veta vilka ämnen varor som kläder, möbler och elektronik innehåller. Leverantörer och återförsäljare har därför det största ansvaret – dels genom att undvika farliga kemikalier, dels genom att informera konsumenter om innehållet i sina varor, och till sist genom att använda de etablerade miljömärkningssystemen för sådana varor som uppfyller kriterierna, eftersom detta verktyg hjälper kunden att göra medvetna val utan att själv behöva känna till alla ingående ämnens miljöegenskaper.

Förvaltningens synpunkter

Rapporterna visar sammantaget att de metoder som traditionellt stått till den lokala tillsynsmyndighetens förfogande inte är tillräckliga för att komma tillrätta med den påverkan som sker från diffusa källor som varor och byggmaterial. Istället behövs nya sätt att arbeta. Samtidigt finns även vissa möjligheter att använda ny lagstiftning som rör specifika användningsområden, det finns således nya tillämpningar av de traditionella arbetssätten. Tre typer av åtgärder kan ses som resulterande slutsatser av resultaten i rapporterna:

LAGSTÖD I TILLSYEN

Rapporten *Miljörättsliga möjligheter och hinder att motverka spridningen av miljögifter i Stockholm* kan tjäna som ett diskussionsinlägg, även om den ger en otillräcklig bild av vilka förändringar som behövs i lagstiftningen för att minska utsläppen av farliga kemiska ämnen. Denna fråga bör fortsatt diskuteras med berörda myndigheter. Det ska också åter noteras att det är oklart vilka konsekvenser den europeiska kemikalielagstiftningen Reach får för den lokala tillsynen. Regeringen har nyligen beslutat om förslag till ny kemikalielagstiftning (prop 2007/08:80)

I nya direktiv ställs krav på att specifikt uttalade varor ska vara fria från vissa ämnen. Det gäller t ex RoHS-direktivet, som rör elektroniska varors innehåll av bl a bromerade flamskyddsmedel, bly och krom. I den nya kemikalielagstiftningen REACH finns vissa regler som gäller kemikalier i varor, vilka också kommer att ge kommunen nya möjligheter att bedriva tillsyn. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innehåller ett krav om att den som bedriver en verksamhet är skyldig att ha den kunskap som behövs för att skydda mänskliga och miljö. Det är dock många gånger oklart vilket ansvar som är skäligt att kräva av

detaljist respektive grossist och importör utifrån dessa regler. Här behövs en tydlig vägledning från ansvarig nationell myndighet.

För många områden saknas motsvarande lagstiftning. Exempelvis är textilier en marknad med stor kemikalieintensitet. Eftersom många textila material tvättas och slits innebär de även ett stort flöde till miljön. För att angripa detta problem tillsynsvägen krävs en ny lagstiftning för textilier, motsvarande den för elektronik. I befolkningscentra är sådana konsumtionsrelaterade utsläpp särskilt betydelsefulla, och frågan är därför särskilt angelägen för Stockholm och andra storstadsområden. En starkare mer lättillämpad kemikalielagstiftning är således lagstiftning som starkare än dagens regler begränsar utsläppen från varor av oönskade kemiska ämnen.

I studien finns en rad förslag som förvaltningen ställer sig tveksam till, bl a att systemet med miljö kvalitetsnormer skulle få en ökad tillämpning på kemikalieområdet. Det är ett system som idag har betydande brister och oklarheter i den rättsliga regleringen.

Hur en sådan lagstiftning bör utformas kräver därför ytterligare överväganden och först måst t ex det nya lagförslaget rörande Reach analyseras. Naturvårdsverket har också uppdrag att lämna förslag till nya regler rörande miljö kvalitetsnormernas tillämpning. De förslag som Christina Hörnberg-Lindgren för fram i sin uppsats står därför för henne ensam.

INFORMATION OCH DIALOG

Förvaltningen avser att på nya webbplatsen stockholm.se erbjuda konkret information till detaljister, konsumenter med flera om vad man bör tänka på för att minska belastningen av kemikalier från varor.

I de fall en bindande lagstiftning saknas återstår att förlita sig på frivilliga åtaganden från leverantörer och kunder. För en kund är det i allmänhet mycket svårt att veta hur man ska undvika farliga kemikalier i de varor man köper. För vissa produkter finns innehållsdeklarationer, men allmänheten kan inte förväntas veta vilka ämnen som ska undvikas. Och för de flesta varor finns överhuvudtaget ingen information om innehållet av kemiska ämnen. Miljömärkning är ett verktyg som ger god vägledning i den mån det tillämpas. Ett större ansvar ligger på tillverkare, distributörer och återförsäljare att skaffa sig kunskap om varornas innehåll, och undvika dem som utgör fara för människa och miljö (jfr Miljöbalkens kunskapskrav ovan). Många verksamhetsutövare upplever svårigheter med att få och värdera sådan information. Genom att informera verksamhetsutövare om farliga ämnens egenskaper och förekomst i varor kan staden hjälpa dessa att ställa krav på sina leverantörer och miljöanpassa sitt sortiment. Miljöförvaltningens roll kan vara att beskriva miljösituationen i Stockholm och vilken betydelse de aktuella varorna har. Ett sådant samarbete är något som efterfrågas av de medverkande företagen i undersökningen *Attityder till kemiska ämnen i varor*. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har tillsammans med handeln tagit fram en vägledning för "Kemikalierelaterade krav vid inköp", riktad till inköpare inom handeln. Denna innehåller mycket värdefull kunskap för

den handlare som vill miljöanpassa sina inköp, och skulle kunna utgöra utgångspunkt i en dialog mellan handeln i Stockholm, staden och nationella myndigheter.

BEKRÄFTELSE OCH UPPHANDLING

De företag – handlare, kedjor, tillverkare, importörer etc – som vill gå längre än vad lagen kräver för att miljöanpassa sina varor bör på olika sätt få råd och stöd och uppmärksamhet för det. Klimatpakten är ett exempel på sådant samarbete mellan staden och näringslivet på ett annat miljöområde, där företagens mål görs synliga och följs upp av staden.

Stadens mest direkta väg att påverka användningen av farliga kemiska ämnen i Stockholm är via sin egen upphandling. Elektronik, byggmaterial och städkemikalier är bara exempel på varukategorier som används i stadens verksamhet, och där farliga kemiska ämnen förekommer. Inom projektet Miljöanpassad upphandling, som drevs gemensamt av Miljöförvaltningen och Stadsledningskontoret 2003-06, utvecklades guider inom olika upphandlingsområden, och utbildningar genomfördes för att sprida kunskapen bland stadens anställda. En av dessa guider har titeln ”Giftfria varor” och rör just de typer av varor som ofta innehåller miljö- eller hälsoskadliga kemiska ämnen.

Miljöprogrammets mål 2.1 anger att upphandlingsguiden för Giftfria varor ska användas vid upphandling och inköp. Stadsledningskontoret svarar för uppföljningen av stadens upphandlingar och utformning av stadens upphandlingspolicy. I den praktiska hanteringen får Servicenämnden få en betydande roll i upphandlingsarbetet både vad gäller centralupphandlingar och råd och stöd till stadens förvaltningar. Miljöförvaltningen kommer självklart att bistå såväl stadsledningskontoret som Servicenämnden med experthjälp rörande vilka miljökrav som bör ställas i stadens upphandlingar. Kommunfullmäktige beslutade den 3 mars att centralupphandling skall ske på en rad områden, bl a fordon, drivmedel, livsmedel, möbler, tvätteritjänster m m. Miljöförvaltningen har tillsammans med Stockholm vatten ansvaret för att följa upp miljöprogrammet p 2:1 rörande utsläppen av hälso- och miljöfarliga varor. Det rör bl a de krav som stadens nämnder och bolag skall ställa på att varor inte innehåller miljöskadliga ämnen. Därigenom kan en årlig uppföljning av stadens egna miljökrav i upphandlingarna följas upp.

Slut

Bilagor

- | | |
|----------|--|
| Bilaga 1 | <i>Miljögifter och nya verktyg i samhällsekonomiskt perspektiv</i> |
| Bilaga 2 | <i>Miljörättsliga möjligheter och hinder att motverka spridningen av miljögifter i Stockholm</i> |
| Bilaga 3 | <i>Attityder till farliga kemiska ämnen i varor</i> |