

Minska riskerna med farliga ämnen!

Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:38

Innehåll

Förkortningar och begrepp	11
Sammanfattning	25
Summary	31

Del A

En strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö

1 Minska riskerna med farliga ämnen!.....	39
1.1 Vi når inte målet om en giftfri miljö med nuvarande arbete	39
1.2 Åtgärder i fokus	39
1.3 Barn och ungdomar är särskilt viktiga	40
1.4 Samhällets gemensamma ansvar för att nå målen	41
1.5 Ett utmanande miljökvalitetsmål	41
1.6 Att välja de mest effektiva insatserna	42
1.6.1 Förebygga utsläpp vid källan.....	42
1.6.2 Samspel mellan nationella, europeiska och internationella insatser	43
1.7 Vårt förslag till strategi – kraftsamling kring prioriterade insatser.....	44
1.7.1 Samhällets gemensamma ansvar för att nå målen	44
1.7.2 Tidigare föreslagna etappmål utgör en integrerad del av strategin	45

1.7.3	Nästa steg i kemikaliepolitiken	45
1.7.4	Med blicken utanför den traditionella kemikaliepolitiken.....	45
1.7.5	Samlad konsekvensbedömning	46
2	En strategi med etappmål och åtgärder	47
2.1	Om uppdraget och dess genomförande	47
2.2	Strategins beståndsdelar	48
2.2.1	Etappmål för att beskriva samhällsomställning.....	48
2.3	Strategins konsekvenser ska bedömas.....	49
3	Samhällets gemensamma ansvar för att nå målen	53
3.1	Samhällets gemensamma ansvar för att nå målen	53
3.1.1	Motivering	53
4	Tidigare etappmål om farliga ämnen ingår i strategin	59
4.1	Tidigare etappmål	59
4.1.1	Etappmål om särskilt farliga ämnen.....	59
4.1.2	Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.....	60
4.1.3	Etappmål om information om farliga ämnen i varor	61
4.2	Prioriterade områden som omfattas av tidigare etappmål	62
4.2.1	Hormonstörande ämnen	62
4.2.2	Kraftigt allergiframkallande ämnen.....	62
4.2.3	Miljöpåverkan från kosmetiska och hygieniska produkter	63
4.2.4	Bättre skydd för barns och andra känsliga gruppers hälsa.....	64
4.2.5	Nanomaterial.....	65
4.2.6	Kumulativ exponering och kombinationseffekter	65
4.2.7	Datakraven för lågvolyämnens behöver förbättras	66
4.2.8	Vår konsumtion ställer höga krav på informationen om farliga ämnen i varor	67

Del B

Nästa steg i kemikaliepolitiken

5	Dags för nästa steg i arbetet	71
6	En ny reglering av kemikalier i EU	73
6.1	Etappmål om ett innovationsdrivande Reach II	73
6.1.1	Möjligheterna att nå etappmålet	74
6.1.2	Motivering	75
6.1.3	Åtgärder	78
6.1.4	Konsekvensbedömning	81
7	Effektiv tillsyn	87
7.1	Etappmål om en effektivare kemikalietillsyn inom EU	87
7.1.1	Möjligheterna att nå etappmålet	88
7.1.2	Motivering	89
7.1.3	Åtgärder	90
7.1.4	Konsekvensbedömning	92
7.2	Tydlig och strategisk styrning av kemikalietillsynen i Sverige	95
7.2.1	Motivering	95
8	Åtgärdsinriktad forskning och innovation, inklusive grön kemi	99
8.1	Strategi för åtgärdsinriktad forskning och innovation, inkl. grön kemi	99
8.1.1	Motivering	100
8.1.2	Åtgärder	102
8.2	Forskning och kunskapsutveckling om miljö- och hälsoeffekter	104
8.2.1	Centrala områden för den framtida kemikaliekontrollen	104
8.2.2	Övriga behov av kunskapsutveckling och kompetensförsörjning	107

9	Globalt samarbete.....	109
9.1	Svårt att skapa bindande överenskommelser på global nivå	109
9.2	Framtida insatser i det globala kemikaliarbetet	109

Del C

Med blicken utanför den traditionella kemikaliepolitiken

10	Fördjupade analyser inom tre sakområden.....	115
11	Ökad miljöhänsyn i vår läkemedelsanvändning.....	117
11.1	Etappmål om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning.....	117
11.1.1	Möjligheterna att nå etappmålet	118
11.1.2	Motivering	118
11.1.3	Åtgärder.....	122
11.1.4	Konsekvensbedömning.....	129
12	Minska riskerna med farliga ämnen i material, varor och produkter.....	135
12.1	Etappmål om likvärdiga krav i EU:s lagstiftning på farliga ämnen i återvunna och nyproducerade material	135
12.1.1	Möjligheterna att nå etappmålet	136
12.1.2	Motivering	136
12.1.3	Åtgärder.....	138
12.1.4	Konsekvensbedömning.....	142
12.2	Etappmål om att minska barns exponering för farliga ämnen	145
12.2.1	Möjligheterna att nå etappmålet	146
12.2.2	Motivering	146
12.2.3	Åtgärder.....	147
12.2.4	Konsekvensbedömning.....	148
12.3	Prioriterade varugrupper i det löpande arbetet med att minska risker med farliga ämnen.....	149
12.3.1	Motivering	149

12.4 Miljöpåverkan från kosmetiska och hygieniska produkter.....	151
12.4.1 Fokus på hälsoaspekter i lagstiftningen	151
12.4.2 Kosmetik och hygienprodukter omfattas av Miljömålsberedningens övergripande förslag	152

13 Minska riskerna med farliga ämnen i kontakt med livsmedel..... 155

13.1 Minska riskerna med farliga ämnen i kontakt med dricksvatten	155
13.1.1 Motivering.....	155
13.1.2 Åtgärder	160
13.1.3 Konsekvensbedömning	161
13.2 Kunskapsuppbyggnad och kompetensförsörjning	161

Del D Samlad konsekvensbedömning

14 Konsekvensanalys av strategin för en giftfri miljö..... 165

14.1 Introduktion.....	165
14.2 Strategins ändamålsenlighet	166
14.2.1 Strategin har fokus på utvecklingsbehovet i kemikaliepolitiken	166
14.2.2 Alternativa handlingsvägar.....	170
14.2.3 Samhällsekonomiska vinster av ett genomförande av strategin	172
14.3 Förenlighet	172
14.3.1 Rådighet	173
14.3.2 Näringslivets konkurrenskraft.....	174
14.4 Kostnadseffektivitet.....	178
14.5 Fördelningseffekter	180
14.6 Statsfinansiella effekter.....	181

Särskilda yttranden 183

Bilagor

Bilaga 1–2	Kommittédirektiv	189
Bilaga 3	Experter och referenspersoner	205
Bilaga 4	Generationsmålet och miljökvalitetsmålen.....	209
Bilaga 5	Beslutade etappmål	215
Bilaga 6	Miljömålsberedningens tidigare bedömningar om farliga ämnen samt avfall.....	221

Sammanfattning

Förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* kommer inte att vara på plats till 2020 trots att åtgärder har vidtagits. Med nuvarande arbete kommer det dröja mycket länge innan målet kan nås.

Syftet med denna strategi är att öka möjligheterna att uppnå målet. För att detta ska kunna ske behöver samhället prioritera och kraftsamla sina insatser. Tillräcklig kraft måste ägnas åt de allra viktigaste insatserna för att nå målet. Försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen är grunden. Med dessa som utgångspunkt ska samhällets resurser användas på ett så verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt som möjligt.

I detta betänkande redovisar vi vad som krävs för att uppnå målet om en giftfri miljö, samt generationsmålets delar om minimal miljöpåverkan på människors hälsa och kretslopp fria från farliga ämnen. Vi analyserar tänkbara åtgärder och prioriterar bland dessa. Vi föreslår etappmål för de allra viktigaste insatserna och väljer de åtgärder som vi bedömer är mest verkningsfulla och kostnadseffektiva. Det är viktigt att insatserna står i proportion till hur stora problemen är.

Vårt förslag till strategi – kraftsamling kring prioriterade insatser

Samhällets gemensamma ansvar för att nå målen

Riksdag och regering har ansvar för lagstiftning och för att styra myndigheterna. Det behövs emellertid insatser från alla delar av samhället – myndigheter, forskning, kommuner, näringsliv och det civila samhället – för att nå målet om en giftfri miljö och generationsmålets delar om minimal miljöpåverkan på människors hälsa

och kretslopp fria från farliga ämnen. Detta är en viktig utgångspunkt för strategin:

- Bedömning om samhällets gemensamma ansvar för att nå målen.

Tidigare föreslagna etappmål utgör en integrerad del av strategin

Miljömålsberedningen föreslog i SOU 2011:34 tre etappmål för att minska riskerna med farliga ämnen. Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. De utgör en integrerad del av strategin.

- Etappmål om särskilt farliga ämnen.
- Etappmål om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper.
- Etappmål om information om farliga ämnen i varor.

Nästa steg i kemikaliepolitiken

Det finns ett tydligt behov av att ta nästa steg i kemikaliearbetet för att uppnå förutsättningarna för en giftfri miljö. Problematiken med farliga ämnen är gränsöverskridande. Regelverken är i stor omfattning harmoniserade inom EU. Nästa steg inom kemikaliepolitiken behöver därför till stor del tas gemensamt inom EU. Sverige bör ta ett aktivt ledarskap i dessa frågor inom unionen och driva på det gemensamma europeiska arbetet. För att skärpa kemikaliesäkerheten och stimulera till en ökad innovationstakt behövs betydande förändringar i Reach och andra relevanta lagstiftningar efter 2020.

Tillsyn är ett viktigt inslag i kemikalieregleringen för att den ska få ett praktiskt genomslag och därigenom en effekt på hälsa och miljö. En väl fungerande tillsyn minskar risken för ojämn konkurrens mellan företag och kan också bidra till en mer effektiv regelutveckling om erfarenheterna från tillsynen tas till vara i lagstiftningsprocessen. Reglerna på kemikalieområdet är komplexa och det saknas ännu till stor del gemensam praxis för tillämpningen av Reach. För att säkerställa det faktiska genomslaget för EU:s kemikaliepolitik och konkurrensneutralitet anser vi att det behövs en ökad samverkan mellan EU:s medlemsländer när det gäller tillsyn inom kemikalieområdet.

Vi föreslår två etappmål utifrån behovet att förbereda för nästa steg i kemikaliepolitiken för att minska riskerna med farliga ämnen.

- Etappmål om ett innovationsdrivande Reach II.
- Etappmål om en effektivare kemikalietillsyn inom EU.

Vi lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar.

- Bedömning om en effektivare kemikalietillsyn i Sverige.
- Bedömning om en strategi för åtgärdsinriktad forskning och innovation, inkl. grön kemi.

Med blicken utanför den traditionella kemikaliepolitiken

Aktiva läkemedelssubstanser är en grupp ämnen som bör betraktas som potentiellt farliga kemikalier när de hamnar i vattenmiljön. I läkemedel förekommer ofta flera aktiva substanser som kan ha potentiell miljöpåverkan. Läkemedel regleras i läkemedelslagstiftningen och är i stora delar undantagna från den allmänna kemikalie-regleringen. Vi ser därför att det finns behov av förändringar som kan bidra till att minska läkemedlens påverkan i miljön.

Ett långsiktigt hållbart kretsloppssamhälle förutsätter att farliga ämnen fasas ut från kretsloppen. Det är viktigt att materialåtervinning inte leder till att nyproducerade varor och produkter kontamineras med annars förbjudna ämnen. För att åstadkomma giftfria och resurseffektiva kretslopp behövs en bättre samordning av avfalls- kemikalie- och produktlagstiftningen inom EU.

I arbetet med att minska riskerna med farliga ämnen är barn och ungdomar särskilt viktiga. Barn och ungdomar är mer sårbara än vuxna för påverkan från farliga ämnen. Dagens regler tar inte tillräcklig hänsyn till barns särskilda känslighet.

Vi föreslår tre etappmål som i huvudsak ligger utanför den traditionella kemikaliepolitiken och som är av betydelse för att miljö-kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och relevanta delar av generationsmålet ska kunna nås.

- Etappmål om ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning.
- Etappmål om likvärdiga krav inom EU på farliga ämnen i åter-vunna och nyproducerade material.

- Etappmål om att minska barns exponering för farliga ämnen.

Vi lyfter även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar.

- Bedömning om prioriterade varugrupper i det löpande arbetet med att minska risker med farliga ämnen.
- Bedömning om att minska riskerna med farliga ämnen i kontakt med dricksvatten.

Samlad konsekvensbedömning

Vi lämnar en samlad konsekvensbedömning av vår strategi. Kopplat till de olika förslagen gör vi även mer specifika konsekvensanalyser.

Den föreslagna strategin för Sveriges arbete för en giftfri miljö har som mål att dels undanröja de brister i främst EU-lagstiftningen som försvårar att miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* kan nås, dels se till att implementeringen av nuvarande lagstiftning fullföljs.

En förutsättning för att de EU-relaterade etappmålen ska kunna nås är att Sverige samarbetar med andra länder som prioriterar en aktiv kemikaliepolitik och som också önskar en utveckling av EU:s regelverk. Miljömålsberedningen bedömer att det finns medlemsländer som kan ha intresse av ett samarbete för att skärpa och ändra den europeiska kemikalielagstiftningen.

Strategin syftar till att åstadkomma förändringar i hanteringen av farliga ämnen och produkter. Förändringar kan, åtminstone på kort sikt, innebära kostnader för industrin. Den indikerade storleksordningen på industrins merkostnader till följd av strategin visar att dessa är små. Strategin kommer inte att påtagligt påverka den europeiska kemiindustrins konkurrenskraft. För svensk industri är det viktigt att konkurrensförutsättningarna inte skiljer sig mellan medlemsländerna till följd av den nationella tillämpningen av EU-lagstiftningen.

En bärande princip i svensk och europeisk miljölagstiftning är att förorenaren ska svara för kostnaderna för de förebyggande åtgärder som krävs för att skydda miljön (Polluter Pays Principle, PPP). De etappmål som föreslås i strategin innebär ingen förändring när det gäller principen att det är företagets ansvar att vidta de åtgärder som behövs för att minimera riskerna för hälsa och miljö av farliga ämnen.

En viktig del i strategin är att i kemikalieregleringen ge incitament för innovationer och självreglering hos berörda företag genom att substitutionsprincipen förstärks. Strategin innebär att den europeiska lagstiftningen sätter ramar som företagen har att agera inom.

En kemikaliepolitik på EU-nivå som begränsar tillverkning och import av farliga ämnen är därför en förutsättning för en kostnads-effektiv begränsning av tillförseln av farliga ämnen till kretsloppen och miljön. EU kan också som aktör verka för globala åtgärder för att begränsa tillverkning och handel med farliga ämnen och miljö-farliga varor och produkter.

Kostnaderna för att minska tillförseln av farliga ämnen till kretsloppen och miljön ligger på industrin. De kostnader som faller på staten hänförs till arbetet med att förbereda och genomföra förhandlingar inom EU-systemet för att uppnå etappmålen.

De föreslagna etappmålen förutsätter svenska insatser för att utveckla och skärpa EU:s kemikaliepolitik. I några fall handlar det dessutom om att åstadkomma en förändrad inriktning för kemikaliepolitiken. Ett genomförande ställer stora krav på Regeringskansliet och de berörda myndigheterna i EU-arbetet för att skapa förutsättningar för långtgående beslut inom unionen.